

Jeux de hasard et Société

Collection *Droit de la Sécurité et de la Défense*

La sécurité, sous toutes ses formes, est une préoccupation quotidienne en plein développement et encore mal cernée juridiquement. Cette collection a pour vocation de publier des travaux juridiques relatifs aux divers aspects du droit de la sécurité et de la défense : des travaux originaux (tels des actes de colloques ou des thèses) mais aussi des travaux plus classiques (tels des manuels, des études plus brèves ou encore des recueils de documents).

Série *Droit de la sécurité*

Dirigée par Jacques BUISSON et Xavier CABANNES
Professeur et Maître de conférences à l'Université de Paris V

- Michel BAZEX et alii, *La sécurité financière et l'Etat*, 2004.
- Bertrand PAUVERT (dir.), *La sécurité des spectacles*, 2005.
- Xavier LATOUR (dir.), *La sécurité et la sûreté des transports aériens*, 2005.
- Stéphanie GATABIN, *Implantation d'un site de stockage de déchets nucléaires*, 2008.

Série *Droit de la défense*

Dirigée par Matthieu CONAN et Xavier LATOUR
Professeur à l'Université de Bretagne Occidentale
et Maître de conférences à l'Université de Paris V

- Christophe SINNASSAMY, *Finances publiques de la défense*, 2004.

Sous la direction de
Mélanie Fèvre et Franck Durand

Jeux de hasard et Société

Actes du Colloque pluridisciplinaire organisé
à l'université de Reims-Champagne-Ardenne

Préface de Michel Degoffe

L'Harmattan

© L'Harmattan, 2008
5-7, rue de l'Ecole polytechnique ; 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>
harmattan1@wanadoo.fr
diffusion.harmattan@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-296-06688-5
EAN : 9782296066885

**Le présent ouvrage constitue les Actes officiels du Colloque
“Jeux et Société” organisé les 9 et 10 mars 2006
à l’Université de Reims - Champagne.**

**L’actualité récente a amené les organisateurs à décaler
quelque peu cette publication afin d’actualiser les
communications pour tenir compte des évolutions
intervenues depuis la tenue du colloque.**

**Responsable scientifique :
Mélanie FEVRE**

**Responsable technique et webmaster
(<http://colloquejeuxetsociete.ifrance.com>)
Ingrid CERCELLIER**

**Responsable administratif :
Arnaud COUTANT**

**Responsables de la publication :
Mélanie FEVRE
Franck DURAND**

REMERCIEMENTS

**Ce Colloque a été organisé grâce au concours financier
de nos généreux partenaires :**

La Française des Jeux

La Caisse d'Epargne de Champagne-Ardenne

L'Ecole Régionale des Avocats du Grand Est

et a bénéficié du soutien administratif et logistique de

La Faculté de Droit et de Science politique de Reims

L'Ecole Doctorale des Sciences de l'Homme et de la Société

*L'Institut de Recherche sur les Contrats et Investissements
Lourds*

AVANT - PROPOS

Le Colloque « Jeux et société » organisé les 9 et 10 mars 2006 à l'Université de Reims a été infiniment utile, marquant une étape très importante dans les recherches nécessaires à la connaissance des problèmes majeurs créés par les Jeux d'argent et de hasard en France.

En effet, les recherches et les travaux de toute espèce font gravement défaut, qu'ils intéressent le Droit, la Médecine, la Sociologie, l'Economie ou bien encore l'histoire.

A l'étranger et en particulier dans les pays anglo-saxons, ces travaux sont très nombreux et sont pour nous, pour l'instant, les seules références utilisables si on excepte les publications de quelques "pionniers" sociologiques, psychologues et psychiatres français.

Souhaitons pour un avenir proche que l'enquête confiée à l'INSERM nous apporte la première étude publique d'importance et qu'il puisse la remettre à l'Observatoire des jeux que le Sénat réclame depuis longtemps.

Souhaitons aussi qu'au moment où le Gouvernement français commence enfin une négociation ô combien difficile avec la Commission Européenne à propos de l'ouverture du marché que cette dernière souhaite pour les nouveaux opérateurs de paris sportifs en ligne, nos Pouvoirs Publics acceptent de créer une Autorité Unique pour les jeux, tous les jeux.

Comment sans une telle Autorité, assistée d'un tel Observatoire, espérer la réussite de cette nouvelle Politique du jeu Responsable définie et défendue par le précédent gouvernement, si indispensable, en particulier, pour prévenir et soigner la dépendance aux jeux ?

Merci au Colloque de Reims de nous avoir permis de défendre ces idées.

Et dire que je n'ai même pas eu le temps d'aller contempler le "Sourire de Reims" à la cathédrale !

Vraiment la vie est mal faite!

François TRUCY
Sénateur du Var.

Le Sénateur Trucy est l'auteur des Rapports parlementaires *Les jeux de hasard et l'argent* (2001-2002) et *L'évolution des jeux de hasard et d'argent : le modèle français à l'épreuve* (2006-2007), faits au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat.

PREFACE

C'est une belle idée qu'ont eue les jeunes chercheurs de l'Université Reims Champagne Ardenne en organisant un colloque sur le jeu.

La volonté des pouvoirs publics de réglementer les jeux jusqu'à les ériger en monopole d'Etat ne s'explique pas seulement par l'espoir d'en tirer une ressource bienvenue pour les budgets publics. Elle repose également sur la crainte des débordements que suscitent les jeux d'argent. Il est vrai que l'Etat, au travers de la Française des jeux, a délégitimé son rôle protecteur : la multiplication des jeux d'argent depuis une vingtaine d'années constitue une façon originale de protéger le joueur. Le Conseil d'Etat en était d'ailleurs conscient. A un requérant qui demandait l'abrogation du décret relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie, le Conseil d'Etat répondait que le monopole conféré à une société d'économie mixte (la Française des jeux) pour organiser les jeux de loterie ne crée pas d'inégalités de traitement au détriment des entreprises installées en dehors du territoire français et qui proposent leurs services. En effet, ce monopole s'oppose également à ce que ces opérateurs français offrent des services identiques. Mais, le Conseil d'Etat ne s'arrêtait pas là. Il ajoutait que l'atteinte à la libre prestation de services était justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général. Le traité instituant la Communauté européenne autorise, en effet, l'Etat à limiter la liberté d'établissement ou la libre prestation de services pour des « raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ». A la date de la décision attaquée (1998), le développement des jeux de loterie n'a pas atteint une « ampleur » propre à remettre en cause cet objectif (CE 15 mai 2000 Confédération française des professionnels en jeux automatiques, RFDA 2000, p. 901). La justification était donc embarrassée, le juge se retranchant derrière les particularités du contentieux administratif (une décision se juge à la date à laquelle elle a été prise) pour ne pas condamner la frénésie ludique des pouvoirs publics.

Puis en 2007, la Commission européenne a lancé son offensive contre le monopole de la Française des jeux mais également le monopole du PMU (pari mutuel urbain). S'agissant de ce dernier, la Cour de cassation a rappelé que seul des « raisons impérieuses d'intérêt général » pouvaient justifier l'interdiction faite à des sociétés concurrentes de proposer des paris sur des courses hippiques (Cass. Com. 10 juillet 2007).

La réglementation des jeux est mieux connue depuis le rapport précurseur du sénateur François Trucy, qui a eu la gentillesse de répondre à l'invitation des organisateurs du colloque. Il convient de distinguer les courses hippiques, les jeux de loterie et les casinos. Chacun de ces secteurs mêle des considérations d'intérêt général, voire de service public, d'ordre public et de liberté d'entreprendre. Pour ne prendre que l'exemple du PMU, il n'est pas possible d'ignorer que les paris permettent de faire vivre une activité d'une grande importance pour l'élevage français. Il ne faut pas non plus se voiler la face, le jeu permet aussi la circulation d'un argent sale.

Mais le publiciste cède à un tropisme qui ne lui permet pas de dévoiler toute la richesse des interventions ici reproduites. Il ne s'agit pas seulement de décrire la réglementation juridique relative aux jeux mais de s'interroger sur la place des jeux dans la société. Aussi trouvera-t-on des développements très riches de collègues privatistes (sur les contrats aléatoires notamment). Des médecins éclaireront, enfin, le juriste sur les fondements médicaux des restrictions au libre exercice des activités de jeux.

Encore une fois, l'auteur de ces quelques lignes souhaite remercier les organisateurs de ce colloque (je devrais dire d'ailleurs, les organisatrices) pour la qualité des contributions, reproduites dans cet ouvrage.

Michel DEGOTTE
Professeur de droit public à l'Université Paris V – René Descartes.

LA LIBERTÉ DU JEU

Franck DURAND
Maître de conférences
Habilitation à diriger des recherches
Université de Reims - Champagne-Ardenne

"L'homme n'est jamais plus libre que lorsqu'il assujettit ses passions à la raison, et sa raison à la justice"

Henri-François D'AGUESSEAU¹

Expliquant, dans son *Essai sur le goût*, que *"Le jeu nous plaît parce qu'il excite notre avarice, c'est-à-dire l'espérance d'avoir plus ; il flatte notre vanité par l'idée de la préférence que la fortune nous donne et de l'attention que les autres ont sur notre bonheur"*, Montesquieu fait de la double dimension, tout à la fois objective et subjective du jeu, la clé de son succès.

Passion pour les uns, fléau pour les autres - mais aussi fléau parce que précisément passion - le jeu ne peut laisser les pouvoirs publics indifférents. Trois attitudes s'offrent alors à l'Etat en cette matière : soit il n'intervient pas, la liberté du jeu est alors totale ; soit il interdit totalement le jeu, la liberté est alors inexistante ; soit enfin il réglemente le jeu, la liberté est alors encadrée.

Dans la première hypothèse, les pouvoirs publics se désintéressent complètement du jeu, y voyant une activité purement privée ; ils l'ignorent, se refusent à le punir, à le monopoliser et même à le réglementer, chacun pouvant alors jouer sans contrainte, l'exploitation industrielle du jeu n'étant par ailleurs soumise à aucun contrôle. La seule expérience de ce type semble avoir été le Directoire, sous lequel

¹ Premier discours prononcé en 1693 : l'indépendance de l'avocat in *Oeuvres complètes du Chancelier d'Aguesseau, Nouvelle édition, par M.Pardessus*, Paris, Fantin et compagnie, libraires, 1819 (tome I,p.7).

Incroyables et Muscadins fréquentaient assidûment les galeries du Palais-Royal, centre des maisons de jeu et "*quartier général de la débauche*"². Au demeurant, cette liberté totale du jeu n'a guère été revendiquée. Même en faisant abstraction de toute considération strictement morale, le caractère privé ne saurait à lui seul faire échec à l'intervention de la puissance publique qui, légitimement, a vocation à s'intéresser à toute activité humaine dès lors qu'elle présente un risque. Or la licéité totale du jeu fait incontestablement naître un risque, en particulier pour les plus faibles et les plus démunis, comme en témoigne Alfred de Musset, de passage à Bade³.

*"L'abreuvoir est public et qui veut vient y boire
J'ai vu les paysans, fils de la Forêt Noire
Leur bâton à la main, entrer dans ce réduit
Je les ai vus penchés sur la bille d'ivoire
Ayant à travers champs couru toute la nuit
Fuyards désespérés de quelque honnête lit.
Je les ai vus debouts, sous la lampe enfumée,
Avec leur veste rouge et leurs souliers boueux,
Tournant leur grand chapeau avec leurs doigts calleux
Poser sous les râteliers la sueur d'une année !
Et là, muets d'horreur devant la destinée,
Suivre des yeux leur pain qui courait devant eux."*

Dans la deuxième hypothèse, les pouvoirs publics interdisent le jeu, l'érigent en infraction spéciale et répriment plus ou moins sévèrement toute violation de cette prohibition. Point de réglementation, car celle-ci supposerait le jeu licite, mais une interdiction totale, qui parfois dissimule tout de même une certaine tolérance, perceptible au travers de la clémence de la police ou des tribunaux, voire dans la faiblesse des peines prévues par les textes. La prohibition absolue du jeu est demandée par les moralistes, notamment religieux, qui mettent en exergue les dangers que celui-ci fait courir, non seulement à l'individu lui-même, mais encore à la famille et à la société. Ce régime drastique, présenté comme nécessaire au bien public, connaît quelques tentatives d'instauration à différentes époques, mais sans grand succès. Déjà à Rome, alors que les jeux de force et d'adresse sont vus avec faveur, les jeux de hasard sont au contraire formellement interdits. Un *senatus-*

² Selon l'expression employée par Gasser dans son ouvrage *Les jeux publics en France*, Paris 1908.

³ Alfred de Musset, "Une bonne fortune", XV-XVI.

consulte, attribué à Septime Sévère, est à leur égard particulièrement rigoureux et fait défense de jouer de l'argent ou des objets appréciables en argent ; de plus, quiconque fait métier de donner à jouer est privé de la qualité de citoyen et ne peut intenter aucune action lorsqu'il subit un dommage ou se trouve insulté à l'occasion du jeu⁴. L'arsenal juridique n'est cependant pas assez dissuasif pour endiguer la passion du jeu, et notamment du jeu de dés qui anime les Romains, à commencer par leurs empereurs Caligula et Claude. L'Eglise catholique, apostolique et romaine se montre elle aussi partisane d'une prohibition particulièrement rigoureuse, à travers toute une série de conciles. Ainsi, du concile de Mayence en 813, jusqu'au concile de Trente, elle interdit aux prêtres, ainsi qu'aux laïcs, tout jeu de hasard. C'est précisément sous l'influence de l'Eglise, que la législation prohibant le jeu s'impose très tôt en France. Ainsi, dès 1254, Saint-Louis interdit les lieux publics où l'on donne à jouer, fait défense de jouer aux échecs, aux dés, et au tric-trac et va même jusqu'à interdire la fabrication de dés. En 1319, Charles IV dit le Bel signe une ordonnance interdisant aux soldats de jouer aux dés, tables ou tric-trac, au palet, aux quilles, aux billes, à la boule et à d'autres jeux semblables, non pour des raisons d'ordre moral, mais au motif que ceux-ci "*détournent des exercices militaires*". Louis XIV n'est pas en reste et publie pas moins d'une vingtaine d'ordonnances, déclarations ou autres édits condamnant les jeux de toute sorte. Mais cette prohibition du jeu par la puissance publique n'est qu'un leurre. Inefficace à dompter les passions inhérentes à la nature humaine, l'interdiction légale ajoute bien au contraire au jeu un atout supplémentaire : celui de la transgression de l'interdit qui s'accompagne de la clandestinité, du secret, qui démultiplient le risque et l'émotion qui accompagnent toujours le joueur. La prohibition absolue renforce donc l'attrait du jeu chez le joueur invétéré mais ne le dissuade nullement ; seul le joueur occasionnel peut se laisser intimider par la rigueur de la loi, le jeu n'étant alors pour lui qu'un attrait, tout au plus une tentation, mais non encore une passion.

Enfin, dans une troisième hypothèse, reconnaissant que le jeu peut être un mal, mais un mal impossible à empêcher, l'Etat intervient afin d'en limiter les conséquences fâcheuses, de tenter d'en restreindre les effets nuisibles. Mais encore importe-t-il de définir ce qu'est le jeu sur le plan juridique afin de déterminer les motivations et la nature de l'intervention de la puissance publique. Affirmant que le jeu n'est pas

⁴ A cet égard, voir Cicéron, *Philippiques*, 2-23.

une donation⁵, assertion à laquelle il semble raisonnable de souscrire, le Chancelier d'Aguesseau considère le jeu comme étant un commerce pouvant reposer sur deux causes : le délasement de l'esprit et la cupidité du gain. Or, si la première peut être une cause suffisante jusqu'à un certain point, *"elle ne saurait s'étendre au-delà de ce qui suffit raisonnablement pour recréer et pour amuser l'esprit pendant un temps médiocre. Tout ce qui passe ces bornes est injuste, parce qu'il n'a plus de cause, si ce n'est la corruption du coeur et l'égarement de l'esprit, qui ne peuvent être le principe d'un gain légitime. Ce n'est point la raison qui le règle, puisque les moyens qu'on emploie pour y parvenir n'ont aucune proportion naturelle et raisonnable avec leur fin. Ce n'est donc que la passion, ou, comme on vient de le dire, une folie passagère et limitée à un seul objet. Or, jamais la folie de deux hommes ne peut être une cause légitime pour appauvrir l'un et pour enrichir l'autre"*⁶. L'absence de cause légitime du gain résultant du jeu de hasard, rejetée par Pothier⁷, qui ne voit dans le jeu qu'une forme de contrat aléatoire, mais déjà soulignée par Tacite⁸ et reprise par d'Aguesseau, serait donc de nature à justifier l'intervention des pouvoirs publics, d'autant qu'elle implique, symétriquement, l'absence de cause légitime de la perte subie par le joueur malchanceux. Toutefois, la légitimité de la cause générant l'enrichissement n'est pas exclue à raison de sa nature - le jeu - mais à raison du caractère excessif de sa motivation - la

⁵ *"Le jeu n'est pas une donation ; aucun des joueurs n'a l'intention de donner, et n'agit par un principe d'affection ou de bienveillance pour les autres joueurs. Il joue par avarice, c'est-à-dire, par la passion la plus opposée à la libéralité, qui est le caractère d'un donateur"* (Mémoire sur le commerce des actions de la compagnie des Indes, Oeuvres complètes, tome XIII, p.523).

⁶ *Ibid.*, pp.523-524.

⁷ Raisonnant exclusivement en civiliste, Pothier ne considère en effet le jeu que sous la forme d'un contrat aléatoire équilibré entre les deux parties par l'existence d'un risque réciproque : *"Observez qu'il y a deux espèces de contrats aléatoires. La première est de ceux par lesquels il n'y a que l'une des parties contractantes qui s'expose à un risque au profit de l'autre partie, laquelle lui paie ou s'oblige de lui payer le prix de ce risque, sans qu'elle s'expose réciproquement à aucun risque. La seconde espèce de contrats aléatoires est de ceux par lesquels chacune des parties se charge réciproquement d'un risque, qui est le prix de celui dont l'autre se charge"*, Oeuvres de Pothier contenant les Traité du droit français publiée par M. Dupin, Paris, Pichon Bechet, 1827 (T.V, Traité du contrat de jeu, pp.365-366). De nos jours, le droit civil se montre beaucoup plus restrictif puisque conformément à l'article 1965 du Code civil : *"La loi n'accorde aucune action pour une dette du jeu ou pour le paiement d'un pari"*.

⁸ *"Le jeu n'est donc pas mauvais, parce que la loi le condamne ; mais la loi le condamne parce qu'il est mauvais et contraire aux premiers éléments de la justice naturelle ; d'où l'on doit conclure que tout ce qui est semblable au jeu, et qui n'a pas plus de cause ou de fondement réel, ne saurait être légitime, par ce principe général que la folie humaine ne peut être un moyen juste de s'enrichir."* Tacite cité par d'Aguesseau, *ibid.* p.524.

passion - sorte de "*folie passagère*" qui rend l'homme étranger à lui-même. L'intervention de la puissance publique doit donc avoir pour objet non d'interdire mais de réglementer les activités de jeu afin d'en modérer les excès⁹ et de le cantonner dans les limites de l'activité de loisir.

Ceci posé, reste à déterminer le seuil de l'excès, car l'intervention de la puissance publique, quelles que puissent en être les louables motivations alléguées, n'en constitue pas moins une atteinte à la liberté de l'individu et doit donc nécessairement s'inscrire dans des limites strictement déterminées. C'est précisément à ce stade que se fait plus prégnante la spécificité du caractère néfaste du jeu qui ne réside que dans ses hypothétiques conséquences. Affirmer la nécessité de restreindre le jeu, c'est en effet s'appuyer sur le postulat que ses conséquences seront nécessairement néfastes¹⁰, supputation parfois tout aussi hasardeuse que le jeu lui-même.

Cette hypothèse de la réglementation des jeux semble, nonobstant l'*a priori* contestable sur lequel elle repose, l'attitude la plus équilibrée que puissent adopter les pouvoirs publics en ce domaine. L'alternative est alors la suivante : soit l'on opte pour un régime d'autorisation de principe dont il faut alors déterminer les restrictions, exercice toujours délicat, tant le risque d'omission est important, soit l'on opte pour un régime d'interdiction de principe, tout en prévoyant de multiples dérogations ou en établissant des situations de monopole. C'est cette deuxième option, plus rassurante pour les détracteurs du jeu, mais plus contestable car justifiée non par la nature de l'activité mais par ce qu'elle est supposée engendrer¹¹, qui a, de longue date¹², été retenue en

⁹ "Ainsi, un jeu modéré, et renfermé dans les bornes qu'on a marquées, peut être regardé comme le principe d'un gain légitime, et fondé sur une cause qui n'a rien en soi de contraire aux bonnes moeurs", *ibid.* p.527.

¹⁰ "Comme les suites honteuses d'une cause qui ne l'est pas en soi naissent du fond et de la nature même de cette cause, ce ne sont plus les seulement les personnes, c'est la chose qu'il en faut accuser ; et, par conséquent, la chose ne peut être innocente, puisqu'il est moralement impossible qu'elle n'ait pas des suites vicieuses, et que celui qui la fait s'engage, en la faisant, à toutes les suites qu'elle aura infailliblement.", *ibid.* p.527.

¹¹ "Ainsi, pour se servir encore de l'exemple du jeu, qu'un homme forme une société pour établir dans tout un royaume des académies publiques de jeu, quand même on n'y jouerait que des jeux permis ou tolérés par les lois, un tel établissement ne pourrait être la matière d'un gain légitime : sa cause, à la vérité, ne serait pas honteuse en elle-même, puisqu'il n'est pas défendu, à la rigueur, d'assembler plusieurs personnes pour jouer à des jeux permis ; mais, comme le vol, la mauvaise foi, la filouterie, les jurements, les querelles, la ruine et la division des familles, la perte des jeunes gens, et une infinité d'autres désordres seraient des suites inévitables d'un pareil établissement, et que ces suites naîtraient de la chose même dont elles seraient inséparables, moralement parlant,

France¹³.

I. La réglementation des jeux de hasard

Le régime juridique des jeux de hasard en France est actuellement celui de l'interdiction générale de principe, celle-ci ayant été réaffirmée par la loi du 12 juillet 1983¹⁴. Ce principe comporte toutefois un nombre important d'exceptions et de dérogations qui font en réalité du domaine des jeux un secteur soumis à réglementation plus qu'à prohibition. Or cette réglementation est relativement abondante puisque la police spéciale des jeux résulte d'une trentaine de textes applicables au trois grands secteurs de jeux de hasard que sont les casinos, les loteries et les courses¹⁵. Se fondant sur ces textes, les ministères de l'intérieur et des finances assurent conjointement un contrôle particulièrement étroit des activités de jeux en France, surveillance destinée à garantir tout à la fois la protection des joueurs (sécurité et transparence des jeux, risque d'addiction) et la lutte contre les malversations financières (blanchiment d'argent et fraudes).

A. Les casinos

La réglementation des activités de jeux des casinos puise sa source dans la loi du 15 juin 1907¹⁶, le décret du 6 novembre 1934 instituant une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation ou de

cette seule raison serait suffisante pour faire regarder le gain d'une telle société comme illégitime, parce qu'il est contraire aux bonnes mœurs, non-seulement de mal faire, mais de mettre les hommes dans le péril de mal faire ; de leur en présenter des tentations et des occasions prochaines, auxquelles il est moralement sûr que, faits comme ils sont, ils ne manqueront pas de succomber.", *ibid.* p.528.

¹² Le régime de l'interdiction absolue en droit était déjà, en fait, un régime de réglementation, compte tenu des nombreuses tolérances dont bénéficiait la pratique du jeu.

¹³ Ainsi, selon la loi du 18 avril 1924 : "la loterie est dangereuse comme faisant naître l'espoir d'un gain important qui n'a pas sa source dans le travail. Elle détourne de l'effort et encourage l'inaction".

¹⁴ Loi n°83-628 du 12 juillet 1983 interdisant certains appareils de jeux, *J.O.R.F.* du 13 juillet 1983, p.2154.

¹⁵ Dans sa décision n°00-D-50 du 5 mars 2001 relative à certaines pratiques de la Française des Jeux, le Conseil de la concurrence considère que les offres de jeux proposés par ces trois grands secteurs "ne sont pas substituables entre elles".

¹⁶ Loi du 15 juin 1907 réglementant les jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, *J.O.R.F.* 16 juin 1907.

renouvellement d'autorisation de jeux¹⁷, le décret du 22 décembre 1959¹⁸ et l'arrêté du 23 décembre 1959, relatif à la réglementation des jeux dans les casinos¹⁹. Cette pluralité de textes assure une réglementation très stricte, non seulement des activités de jeux dans les casinos, mais encore de l'implantation même des casinos, de leur définition juridique à leurs conditions de fonctionnement. Au péril moral, initial fondement de l'interdiction totale du jeu, ce sont progressivement ajoutées d'autres justifications, peut-être plus légitimes car moins subjectives, comme la lutte contre le blanchiment d'argent, dont l'acuité s'accroît avec l'internationalisation de la grande criminalité, et qui motivent un contrôle plus que jamais étroit²⁰ de l'activité de jeu et, plus précisément des casinos, par les pouvoirs publics.

Ainsi, tout casino doit obligatoirement comporter trois activités distinctes - spectacles, restauration et jeux de hasard²¹ - placées sous l'autorité d'une seule et même direction et peut être exploité soit sous forme d'association, soit sous forme d'établissement commercial²². L'ouverture d'un casino est avant tout soumise à l'approbation du conseil municipal de la commune d'implantation, qui se prononce sur l'octroi de la concession ainsi que sur la nature des jeux autorisés, laquelle est précisée par le cahier des charges négocié entre la commune et le casino, document qui fixe *"les obligations et droits*

¹⁷ Décret du 6 novembre 1934, instituant une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation de jeux, *J.O.R.F.* 8 novembre 1934.

¹⁸ Décret n°59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, *J.O.R.F.* 29 décembre 1959 p.12489.

¹⁹ Arrêté du 23 décembre 1959, relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, *J.O.R.F.* 29 décembre 1959.

²⁰ L'étroitesse de ce contrôle résulte non seulement de contraintes accrues pour les établissements de jeux, mais aussi d'une surveillance renforcée, mise en oeuvre par différents services de l'Etat et par des officines gouvernementales spécialisées telles que la cellule TRACFIN (traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), créé en 1990 au sein du ministère de l'économie et des finances.

²¹ Sont considérés comme tels, aux termes de l'article 1er du décret du 22 décembre 1959 (modifié) : la boule et le vingt-trois ; les autres jeux dits "de contrepartie", à savoir la roulette, la roulette dite "américaine", la roulette dite "anglaise", le trente-et-quarante, le black jack, le craps, le stud poker de casino et le punto banco ; les jeux dits "de cercle", à savoir le baccara à deux tableaux à banque limitée, le baccara à deux tableaux à banque ouverte et l'écarté ; et les machines à sous.

²² Dans cette hypothèse, le siège social est fixé dans la commune où se trouve implanté l'établissement, qui doit par ailleurs être immatriculé au registre du commerce et des sociétés.

récioproques de la commune et de l'établissement demandeur,²³ et détermine également le taux de prélèvement direct effectué par la commune sur le produit des jeux²⁴. Ce cahier des charges est ensuite soumis à l'approbation du ministère de l'intérieur qui délivre²⁵, après enquête et avis de la commission des jeux²⁶, une autorisation exceptionnelle et temporaire de jeux. Celle-ci ne peut être octroyée qu'aux stations balnéaires, thermales ou climatiques - ou à des villes antérieurement classées comme telles - distantes de plus de cent kilomètres de Paris²⁷ et disposant de locaux spéciaux, distincts et séparés. Le législateur a étendu ce bénéfice aux agglomérations de plus de cinq cents mille habitants, classées touristiques ou historiques et contribuant pour plus de quarante pour cent au fonctionnement régulier d'un théâtre, d'un orchestre, d'un opéra ayant une activité régulière.

L'autorisation accordée à la société exploitant le casino doit impérativement déterminer la durée d'exploitation, négociée entre la commune et l'exploitant, dans la limite de dix-huit ans posée par l'article premier de l'arrêté du ministre de l'intérieur en date du 9 mai 1997²⁸ (voir, en ce sens, Conseil d'Etat, 3 octobre 2003, *Commune de Ramatuelle*²⁹) ; la nature des jeux de hasard autorisés et leurs modalités de fonctionnement ; le taux et le mode de perception du prélèvement opéré par la commune ; les heures limites d'ouverture et de fermeture des salles de jeux ; enfin, les mesures de surveillance mises en oeuvre.

²³ Article 3 al.2 du décret n°59-1489 du 22 décembre 1959, portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques.

²⁴ Outre ce prélèvement effectué par la commune selon un taux négocié, le produit brut des jeux est soumis à un prélèvement obligatoire de 15% au profit d'oeuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique.

²⁵ Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur la demande d'autorisation vaut décision de rejet.

²⁶ La commission des jeux a été instituée par le décret du 6 novembre 1934.

²⁷ Le casino d'Enghien-les-Bains est le seul à pouvoir bénéficier d'une dérogation.

²⁸ Arrêté du 9 mai 1997 modifiant l'arrêté du 23 décembre 1959 modifié relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, *JORF* du 31/05/1997, p.8501.

²⁹ En l'espèce, la Commune de Ramatuelle a saisi le Conseil d'Etat d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision résultant du silence gardé par le ministre de l'intérieur sur la demande d'abrogation de l'arrêté du 9 mai 1997, modifiant l'arrêté du 23 décembre 1959 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos en tant que cet arrêté a limité à dix-huit ans la durée du cahier des charges des concessions d'exploitation des casinos. Le Conseil d'Etat a rejeté cette requête, considérant que l'application de l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 (repris à l'article L.1411-2 CGCT), prévoyant notamment que "*les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire*", ne saurait faire obstacle au "*respect des exigences de la police spéciale des jeux et des conditions posées par la loi du 15 juin 1907 et les textes pris pour son application*". (CE, 3 octobre 2003, n°248523, *Commune de Ramatuelle*).

Cette autorisation peut être révoquée par le ministre de l'intérieur, notamment à la demande du conseil municipal³⁰, en cas de non-respect du cahier des charges ou de l'arrêté ministériel.

La réglementation s'étend aussi aux personnes assurant le fonctionnement des établissements de jeux, qu'il s'agisse des membres de la direction ou du personnel. Tous doivent être de nationalité française ou bien ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'espace économique européen. Il leur faut en outre être majeurs, jouir de leurs droits civils et politiques et être agréés par le ministre de l'intérieur. Cet agrément, accordé ou refusé³¹ après enquête des renseignements généraux peut à tout moment être retiré par le ministre de l'intérieur, un tel retrait pouvant engager la responsabilité de l'Etat (voir en ce sens la décision du Conseil d'Etat, *Simon O.*, en date du 9 février 2005³²).

Le casino est dirigé par un directeur responsable³³ du casino, assisté d'un comité de direction comprenant un nombre minimal de personnes, variant selon la nature des jeux pratiqués³⁴ qui ne peuvent percevoir aucun intéressement au produit ou au bénéfice des jeux ou des pourboires, ni être employés du casino. Ils doivent par ailleurs se conformer aux clauses du cahier des charges et veiller, en permanence, à la sincérité des jeux et à la régularité de leur fonctionnement.

Les membres du personnel, à l'issue de l'instruction de leur demande d'agrément, se voient délivrer une carte de travail valable dix ans, renouvelable trois mois avant son expiration. La liste nominative des employés doit être remise au chef du service des renseignements généraux, qui est par ailleurs obligatoirement avisé de tout changement affectant le fonctionnement du casino.

Les employés voient en outre peser sur eux un certain nombre de contraintes imposées par les pouvoirs publics. Ainsi, ils ne doivent

³⁰ Dans cette hypothèse, le ministre doit statuer dans le délai d'un mois. En cas de rejet de sa demande, le conseil municipal peut exercer un recours devant le Conseil d'Etat.

³¹ Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur la demande d'agrément vaut décision de rejet.

³² Conseil d'Etat, 9 février 2005, n°261007, *Simon O.*

³³ Cette responsabilité lui impose, notamment, d'être présent pendant les heures d'ouverture des jeux ; à défaut, il peut exceptionnellement être remplacé par un membre du comité de direction, expressément délégué. Par ailleurs, le directeur engage, rémunère et licencie "*directement, en dehors de toute ingérence étrangère*", tous les employés des salles de jeux.

³⁴ An minimum trois personnes pour les casinos pratiquant la boule et les jeux de cercle et au minimum quatre personnes pour les casinos pratiquant la roulette et le trente-et-quarante.