

## 8.5

## Cadre légal des jeux de hasard et d'argent

Carine Mutatayi

Le régime légal de l'exploitation publique des jeux de hasard et d'argent relève formellement d'un système dérogatoire à un principe général de prohibition, en faveur d'un nombre restreint d'opérateurs autorisés par l'État [111]. Cependant, dans la pratique, au fil des décennies, et davantage encore depuis la loi du 12 mai 2010, il s'est commué en une régulation forte de l'offre.

La réglementation des jeux de hasard et d'argent est une préoccupation très ancienne, remontant à l'époque romaine. L'interdit en la matière est instauré dès le Moyen Âge en raison des conséquences néfastes de ces jeux d'argent et réaffirmé sous le premier Empire, par l'article 410 du Code pénal de 1810. Néanmoins, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le législateur préfère encadrer l'organisation publique des jeux de hasard et d'argent plutôt que de la réprimer, la pratique massive s'avérant utile au financement de mesures d'intérêt

général. Il déroge alors au principe de prohibition par l'octroi de droits exclusifs accordés à quelques sociétés pour l'exploitation des paris hippiques, jeux de casinos, loteries et paris sportifs. La gérance des autorisations afférant aux jeux de hasard et d'argent est confiée, selon le domaine, aux ministères chargés de l'Agriculture, de l'Intérieur ou du Budget. Ce faisant, le législateur instaure le contrôle étatique, qualitatif et quantitatif, de l'offre de jeu, afin de réguler la demande. L'autorisation de jeu relève du pouvoir discrétionnaire de l'État français, jusqu'en 2010, où l'essor des jeux en ligne change quelque peu la donne.

### LES COURSES HIPPIQUES

Depuis 1891, l'autorisation des courses hippiques et du pari mutuel relève du ministre chargé de l'Agriculture (loi du 2 juin 1891). Les sociétés de courses de chevaux se voient alors confier le mono-

pole de l'organisation des courses et des paris. En 1930, l'exploitation des paris hippiques en dehors des hippodromes est autorisée (loi de finances du 16 avril 1930), sonnant l'avènement en 1931 du Pari mutuel urbain (PMU). En 1985, le PMU est devenu un groupement d'intérêt économique, exclusivement composé d'une soixantaine de sociétés de courses, dont les deux sociétés mères, France Galop, et, pour les courses de trot, Le Cheval français. Il revient à ces deux sociétés mères de soumettre le code des courses à l'adoption du ministre de l'Agriculture. En revanche, c'est dans son entier que le PMU propose le règlement du pari mutuel à l'adoption des ministres de l'Agriculture, de l'Intérieur et du Budget (art. 39 du décret du 5 mai 1997). Au titre de leurs missions d'intérêt général (amélioration de l'espèce équine et promotion de l'élevage), la loi du 12 mai 2010 instaure une redevance au bénéfice de ces sociétés de courses.

## LES CASINOS

En 1806, les casinos sont autorisés dans les villes d'eaux puis, en 1810, tombent sous l'interdit caractérisé par l'article 410 du Code pénal, sans pour autant disparaître. Après un siècle de flou juridique, la loi du 15 juin 1907 institue un dispositif de régulation reposant sur le ministre de l'Intérieur. Aujourd'hui encore, celui-ci approuve le cahier des charges proposé par

les communes de stations touristiques pour tout renouvellement d'autorisation ou ouverture d'un casino (art. L. 320-I et L. 321-I à 7 du Code de sécurité intérieure). Il délivre les autorisations, fixe les règles des jeux autorisés par voie réglementaire et agréé les personnels des jeux et les professionnels impliqués dans la fabrication, la commercialisation et la maintenance des matériels (cartes, machines à sous, etc.). L'autorisation délimite l'offre de chaque établissement, tout dépassement requérant l'accord exprès du ministre. Elle est délivrée après avis de la Commission consultative des jeux de cercle et de casino (composée d'élus et de fonctionnaires, voir ci-dessous). Le ministre peut refuser l'autorisation de jeu d'un casino pour des motifs d'opportunité.

## LES JEUX DE LOTERIE

La loi de finances du 31 mai 1933 déroge à l'interdit des jeux de loteries de 1836, en assignant la Loterie nationale au financement de la retraite des « gueules cassées » (survivants de la Première Guerre mondiale affectés par de graves blessures au visage, ou de profondes séquelles psychologiques) et de la caisse de solidarité contre les calamités agricoles. La Société de la Loterie nationale changera plusieurs fois de nom et de statut pour devenir une entreprise publique en 1976. En 1991, elle prend le nom de Française des jeux (FDJ).

Son capital est détenu à 72 % par l'État qui lui confie le monopole des jeux de loteries et de paris sportifs (hors lotos traditionnels). Le décret du 9 novembre 1978 (modifié par le décret du 17 février 2006) laisse à la FDJ une certaine liberté quant à l'organisation et l'exploitation des jeux de tirage ou de grattage. Néanmoins, il confère une grande capacité de contrôle au ministre du Budget, outre celle de l'État, principal actionnaire : aucun nouveau jeu ne voit le jour sans un arrêté du Budget fixant le taux de retour aux gagnants. La Commission consultative des jeux et des paris conseille le ministre sur la politique d'encadrement des jeux relevant de la FDJ.

### **LES JEUX DE HASARD ET D'ARGENT EN LIGNE**

En 2010, face à l'offre illégale grandissante sur Internet et aux mises en demeure de la Commission européenne, les pouvoirs publics français inaugurent une « ouverture maîtrisée à la concurrence » du marché des jeux de hasard et d'argent en ligne dans trois domaines : les paris sportifs, les paris hippiques et le poker (loi du 12 mai 2010). Le monopole d'État de la FDJ et du PMU prend fin. La loi confie la régulation de ce marché à une autorité administrative indépendante : l'Autorité de régulation des jeux en ligne, ARJEL (sept membres, trois nommés par décret, deux par le président de l'Assem-

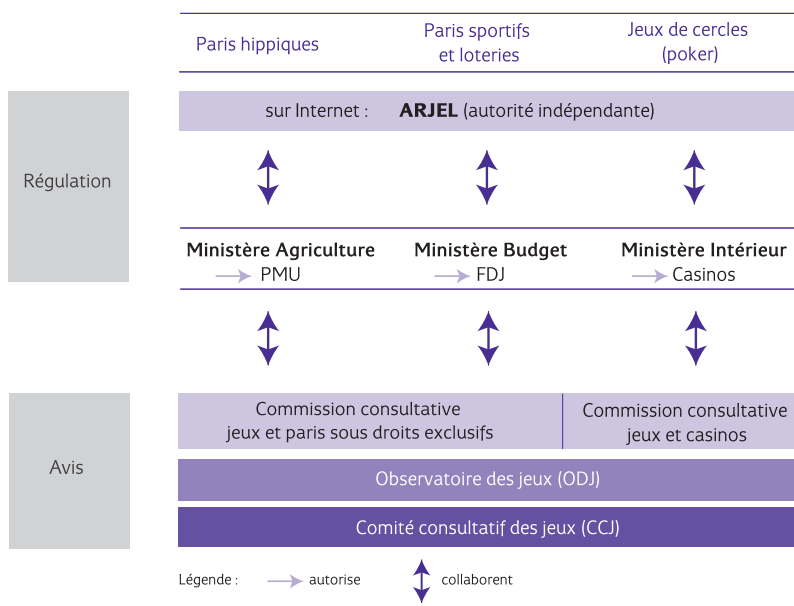
blée nationale et deux par le Sénat). L'ARJEL attribue les agréments aux opérateurs (sans pouvoir discrétionnaire), contrôle leur activité et participe auprès des ministères de l'Intérieur et de la Justice à la lutte contre l'offre illégale. Ainsi, l'État n'a pas de contrôle quantitatif de l'offre dans ce secteur. Les opérateurs agréés sont soumis à une fiscalité, répartie en droit fixe et contributions sociales variables selon le type de jeu. Une partie des recettes est affectée, entre autres, à la lutte contre le jeu excessif ou pathologique et à la protection des mineurs. L'organisation illégale de jeux en ligne est passible d'une peine maximale de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. La publicité pour un site non agréé est sanctionnée. La connexion et les transactions financières avec les opérateurs illégaux peuvent être bloquées.

Le Comité consultatif des jeux (CCJ) est institué auprès du Premier ministre. Il centralise les informations issues des autorités de contrôle (dont l'ARJEL) et des opérateurs de jeux, veille à la cohérence de la régulation de l'ensemble des jeux de hasard et d'argent, émet des avis sur toute question y afférent, y compris l'information du public sur les dangers du jeu excessif, en vertu des objectifs de sécurité et de santé publique posés par la loi de 2010 (décret du 9 mars 2011). Présidé par un membre du Parlement, le CCJ comprend un collège de dix-

neuf membres (parlementaires, représentants ministériels), dont le secrétariat est assuré par les services du Premier ministre, et un observatoire des jeux composé de huit membres et deux commissions consultatives chargées respectivement de la politique d'encadrement des jeux de cercle et de casino et de celle des jeux et paris sous droits exclusifs (exploités par la FDJ ou le PMU). La première commission remet un rapport d'activité annuel

au ministre de l'Intérieur, résumant les autorisations de jeux dans les cercles de jeux et les casinos, ainsi que les suspensions ou révocations d'autorisation. La seconde est saisie pour avis par les ministres chargés de l'Agriculture et du Budget à propos des plans d'action mis en œuvre par le PMU afin de prévenir le jeu excessif et de satisfaire aux obligations légales de lutte contre le blanchiment.

Graphique 1 - Autorités de contrôle des jeux de hasard et d'argent



Sources : OFDT, ODJ

### Repères méthodologiques

Base législative OFDT-MILDT.

Pour toutes les références législatives, se référer à l'annexe correspondante.