

LE DROIT PUBLIC DES JEUX  
ÉMERGENCE ET MUTATIONS  
D'UNE FORME ORIGINALE  
DE MAÎTRISE ÉTATIQUE

77

**D**e même qu'il n'est pas de société sans drogue, il n'est pas de société sans jeu<sup>1</sup>. L'histoire de la réglementation des jeux depuis l'époque romaine montre en effet la permanence du phénomène ludique à travers les âges et l'ambivalence du pouvoir à son égard, à la fois tenté d'en repousser les effets néfastes et de s'en assurer la maîtrise.

Héritier de cette histoire, le système français d'encadrement des jeux repose sur une logique d'interdiction/autorisation. Si la pratique du jeu entre particuliers est libre depuis la Révolution, l'exploitation publique des jeux est quant à elle punie par la loi (la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983, découlant de l'article 410 du code pénal de 1810, punit la tenue de maisons de jeux de hasard, la tenue de jeux sur la voie publique, ainsi que l'exploitation des machines à sous; la loi du 21 mai 1836 punit l'exploitation des loteries; enfin, la loi du 2 juin 1891 punit l'exploitation des paris hippiques).

Cette interdiction générale permet alors à l'administration, habilitée à cette fin par le législateur, de délivrer des autorisations de jeu et, ce faisant, de s'assurer un contrôle qualitatif et quantitatif de l'offre de jeu dispensée sur le territoire. Le droit public des jeux est ainsi constitué de ce corps de règles qui, par dérogation au principe de prohibition, permet à l'État de contrôler de manière si étroite l'activité des opérateurs de jeux autorisés que l'on peut parler d'une véritable maîtrise étatique du jeu.

---

1. Dans les lignes qui suivent, le mot « jeu » devra s'entendre comme renvoyant à la notion de jeu d'argent.

L'exposé des motifs de 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, révèle bien l'ambivalence du rôle assigné à la puissance publique en ce domaine, où l'accusation de schizophrénie est devenue un lieu commun : « rechercher un équilibre entre, d'une part, la nécessité de canaliser la demande de jeu à travers un circuit contrôlé d'offre de jeu et, d'autre part, la volonté de limiter le volume global d'offre de jeu dispensée sur le territoire à ce qui est nécessaire à la canalisation de cette demande ». Ainsi, pour mieux limiter le jeu, le pouvoir doit-il l'organiser.

78 Le risque est alors de voir l'État, dans le seul but d'alimenter son budget, accorder des autorisations de jeu que la sauvegarde de l'ordre public n'exigerait pas ou protéger abusivement des monopoles pratiquant une politique expansive du jeu. C'est pourquoi le juge communautaire consent à ce que les législations ludiques nationales fassent obstacle à la libre circulation des prestations de jeu dans le marché commun à la seule condition que ces restrictions soient justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général tenant à la protection de l'ordre public ou de l'ordre social, le financement de services publics à l'aide de prélèvements spécifiques sur les jeux ne pouvant constituer qu'une « conséquence bénéfique accessoire et non la justification réelle de la politique restrictive mise en place » (CJCE, 21 octobre 1999, *Zenatti*, affaire C-67/98, *Rec.*, I-7289, point 36).

Avec le développement des jeux en ligne et les querelles juridiques qui se sont élevées autour de l'interprétation des règles communautaires applicables en la matière, notre droit public des jeux a, au cours des dernières années, suscité chez nos gouvernants un intérêt inédit dans le siècle écoulé, qui s'est traduit par l'adoption de la loi du 12 mai 2010. S'il est finalement ressorti indemne de ces profondes ré-interrogations, le système français de maîtrise étatique du jeu, produit d'une lente construction historique dont les fondements législatifs remontent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, a tout de même connu des mutations significatives qui, sans remettre en cause ses fondements, méritent qu'on s'y intéresse.

## L'ÉMERGENCE DE LA MAÎTRISE ÉTATIQUE DU JEU

La structuration du marché français des jeux en trois grands secteurs – paris hippiques, jeux de casino et loteries d'État – et les modalités de la maîtrise étatique du jeu sont l'héritage d'une histoire marquée par trois dates essentielles : 1891, 1907 et 1933.

### *1891 : la régulation des paris hippiques*

L'exploitation méthodique des paris sur les courses de chevaux fit son entrée dans le monde du turf vers 1866. L'engouement populaire pour une pratique jusque-là réservée à l'élite posa alors des problèmes inédits à la puissance publique, désireuse de réprimer le pari des masses, immoral et dangereux, tout en sauvegardant celui des classes « supérieures », qui jouaient dans le noble et patriotique but d'améliorer la race chevaline.

Afin de sanctionner l'exploitation des seuls paris populaires, la Cour de cassation développa une jurisprudence faisant artificiellement appel à la psychologie du joueur<sup>2</sup>, puis, en l'absence de texte prohibant spécialement l'exploitation des paris hippiques, dégagea l'interprétation moderne et élargie de la notion de « jeu de hasard » issue de l'article 410 du code pénal<sup>3</sup>. Mais les ressources issues des paris étant devenues indispensables à l'institution des courses, le pouvoir préférera finalement encadrer le pari des masses plutôt que de le réprimer.

79

La loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux place le ministre chargé de l'agriculture au centre du dispositif de régulation en lui confiant le pouvoir d'autoriser l'organisation des courses et l'exploitation du pari mutuel. Il habilite également le pouvoir réglementaire à organiser par décret l'institution des courses. C'est ainsi que les sociétés de courses, dont le Pari mutuel urbain (PMU) est une émanation<sup>4</sup>, se sont vu confier le monopole de l'organisation des courses et des paris.

Le décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel prévoit ainsi une véritable cogestion du secteur des courses et paris entre l'État, d'une part, et les acteurs de la

---

2. On lit dans un arrêt du 18 juin 1875 condamnant l'agence de paris des sieurs Oller et Goupil : « Attendu [...] que les parieurs, absolument étrangers, en presque totalité, aux goûts et aux traditions du sport, ne se proposent, en aucune façon, de favoriser l'amélioration de la race chevaline; qu'ils ignorent, d'ailleurs, tout ce qui est nécessaire pour faire une appréciation plus ou moins rationnelle de la valeur comparative des chevaux devant courir [...]; qu'ils n'ont qu'un mobile: la passion du jeu », Crim., 18 juin 1875, *Oller et Goupil, Recueil Dalloz*, 1875, I, p. 445.

3. Recouvrant initialement les seuls jeux dans lesquels le hasard « préside seul », la notion fut élargie aux jeux dans lesquels le hasard « prédomine » sur l'adresse et les combinaisons de l'intelligence (Crim., 5 janvier 1877, Agence Chéron, *Recueil Sirey*, 1877, I, p. 481). Ainsi le juge répressif est-il censé pouvoir quantifier la part de hasard comprise dans un jeu.

4. Le PMU est un groupement d'intérêt économique exclusivement composé de sociétés de courses. Ses activités remontent à 1930, lorsque l'article 136 de la loi de finances du 16 avril 1930 autorisa l'exploitation des paris hippiques en dehors des hippodromes.

filière hippique, d'autre part. Il établit un réseau pyramidal de structures où sont représentés les professionnels de la filière et dont la tête est constituée des deux sociétés mères de courses de chevaux, héritières des sociétés qui ont contribué à la détermination de la politique du cheval en France au XIX<sup>e</sup> siècle.

80 Agréées par le ministre de l'Agriculture pour diriger la filière dont elles ont la charge, la société France Galop (courses plates au galop et à obstacles) et la société Le Cheval français (courses au trot) disposent de pouvoirs exorbitants du droit commun : elles proposent à l'adoption du ministre le code des courses de leur spécialité (lequel, en plus de régler les courses elles-mêmes, régit l'accès à certaines activités et professions et en assure la discipline), ainsi que le calendrier des courses servant de supports aux paris, et répartissent les aides à la filière issues des prélèvements publics sur ces derniers (art. 2 de la loi du 2 juin 1891 modifié par l'art. 65 de la loi du 12 mai 2010). Le PMU, quant à lui, propose à l'adoption des ministres de l'Intérieur, de l'Agriculture et du Budget, le règlement du pari mutuel (art. 21 du décret du 5 mai 1997).

Ces importantes prérogatives<sup>5</sup> ont ainsi permis au législateur de 2010 de reconnaître aux sociétés de courses une mission de service public que le Conseil d'État leur avait toujours refusée (CE, 24 février 1999, *Wildenstein et autres*, *Recueil Lebon*, 1999, p. 712) et sans laquelle l'ouverture à la concurrence du marché des paris hippiques en ligne n'aurait pu s'accompagner de l'institution d'une redevance pour services rendus dont le produit devait initialement leur être reversé (art. 1609 tertricies du code général des impôts issu de l'art. 52 de la loi du 12 mai 2010, puis modifié par l'art. 34 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010)<sup>6</sup>.

### *1907 : la régulation des jeux de casino*

C'est un décret napoléonien du 24 juin 1806 qui est à la base de l'essor des casinos dans les villes d'eaux : tout en prohibant les maisons de jeu dans toute l'étendue de l'Empire, il autorise le ministre de la Police à faire « pour les lieux où il existe des eaux minérales [...] des règlements

5. Prérogatives qui rapprochent les sociétés mères de courses de chevaux de deux types d'organismes privés que le Conseil d'État considère comme étant investis d'une mission de service public : les fédérations sportives et les ordres professionnels (CE, sect., 22 novembre 1974, Fédération des industries françaises d'articles de sport, *RDP* 1975, p. 1109 ; CE, 2 avril 1943, Bouguen, *Recueil Lebon*, 1943, p. 86).

6. Article 65 de la loi du 12 mai 2010 modifiant l'article 2 de la loi du 2 juin 1891 : « Ces sociétés participent, notamment au moyen de l'organisation des courses de chevaux, au service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, à la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin ainsi qu'au développement rural. »

particuliers sur cette partie » (*Recueil Duvergier*, t. XV, p. 391). Contredit quatre ans plus tard par l'article 410 du code pénal (qui prohibe la tenue de maisons de jeux de hasard), puis par l'article 10 de la loi de finances du 18 juillet 1836 (qui abolit la ferme des jeux et l'ensemble des jeux publics, *Recueil Sirey*, II, p. 380), ce texte demeurera la base juridique à partir de laquelle l'administration délivrera des autorisations de jeu aux casinos des villes d'eaux tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, jusqu'à ce qu'un arrêt du Conseil d'État du 7 juin 1902 déclare nulles toutes les permissions délivrées sur ce fondement depuis 1810 (CE, 7 juin 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, *Recueil Sirey*, 1902, III, p. 81, note Hauriou).

Après quelques années d'errements et de confusions quant à la situation juridique de ces établissements, le législateur, sous la pression du président du Conseil Georges Clemenceau, adopta la loi du 15 juin 1907 qui, avec le décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 et l'arrêté du 14 mai 2007, régit l'activité des casinos. C'est cette fois le ministre de l'Intérieur qui est au cœur du dispositif de régulation. L'initiative de l'ouverture de ces établissements et du renouvellement de leurs autorisations de jeu revient certes aux conseils municipaux des communes d'accueil (art. 2 de la loi du 15 juin 1907), qui dressent à cette fin un cahier des charges ayant le caractère d'une concession de service public (CE, 25 mars 1966, *Ville de Royan*, *Recueil Lebon*, 1966, p. 237) et organisent une procédure d'appel d'offres. Mais le ministre de l'Intérieur conserve la haute main en ce domaine : il approuve le cahier des charges, délivre les autorisations de jeu, agréé le personnel des jeux, les fabricants de cartes ainsi que les entreprises intervenant dans la fabrication, la commercialisation et la maintenance des machines à sous et prescrit les règles des jeux autorisés avec une précision qui ne laisse rien au hasard. Ainsi les croupiers doivent-ils porter des vêtements sans poches et procéder au mélange des cartes « doigts écartés » (art. 6, 8 et 9 du décret du 22 décembre 1959 et art. 40 de l'arrêté du 14 mai 2007).

L'autorisation de jeu, délivrée après avis de la Commission consultative des jeux de cercle et de casino, composée d'élus et de fonctionnaires<sup>7</sup>, est la clé de voûte de ce dispositif. Elle détermine la capacité d'offre de jeu de chaque établissement, de sorte que toute augmentation de l'offre (par exemple l'accroissement du parc de machines à

---

7. Cette Commission, instituée par le décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 relatif au Comité consultatif des jeux, est l'héritière de la Commission supérieure des jeux (CSJ), créée en 1934, dont elle reprend tous les caractères.



sous) exige une autorisation expresse du ministre. Celui-ci dispose en outre d'une grande latitude: les casinos n'ont aucun droit à la délivrance ou à l'extension d'une autorisation de jeu et le ministre peut, pour des motifs d'opportunité, en accorder comme en refuser le bénéfice. Ainsi le Conseil d'État a-t-il jugé que « le ministre de l'Intérieur a le droit de refuser pour des motifs d'opportunité l'exploitation de la roulette dans un casino, sans que l'appréciation à laquelle [il] se livre [...] puisse être discutée devant le juge administratif<sup>8</sup> ».

### *1933: la renaissance de la loterie d'État*

82 La loterie nationale et l'ensemble des jeux de loterie développés par la Française des jeux (FDJ)<sup>9</sup> ont pour base légale le concis article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933. Présentée alors par le président de la commission des finances du Sénat, Joseph Caillaux, comme une « mesure accidentelle » destinée à financer la caisse de solidarité contre les calamités agricoles et la retraite des « gueules cassées » (*JO*, Débats, Sénat, 20 mai 1933, p. 1197), cette disposition autorise le gouvernement à fixer par décret « les conditions et les modalités d'une loterie »... Mais l'interprétation extensive que le Conseil d'État donna de cet article permit au gouvernement de diversifier librement le mécanisme de jeu ainsi institué.

La question de l'étendue de la compétence du pouvoir réglementaire en la matière s'est d'abord posée en 1975, lors de la création du Loto. Le Conseil d'État soutint alors, sur la base d'un raisonnement quelque peu sibyllin, qu'un lien fictif devait être maintenu entre les jeux nouveaux et la vieille loterie pour pallier l'obstacle que représente l'usage du singulier dans la loi de 1933<sup>10</sup>.

Mais, en 1995, la Haute Assemblée dut dépasser sa jurisprudence en précisant que ce lien n'était plus nécessaire (la loterie nationale avait disparu depuis cinq ans). Saisie de la question de la légalité de l'article 3 du décret n° 87-330 du 13 mai 1987, qui autorisait la FDJ à développer des jeux de loterie instantanée (communément appelés « jeux de grattage »), elle jugea, cette fois-ci en termes limpides, que, « si l'article 136 de la loi

---

8. CE, 14 octobre 1970, *Société d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien*, *Recueil Lebon*, 1970, p. 580.

9. Société d'économie mixte détenue à 72 % par l'État, la FDJ dispose du monopole d'exploitation des loteries. Son activité d'exploitation des paris sportifs repose quant à elle sur une autre base légale: l'article 42 de la loi de finances n° 84-1208 du 29 décembre 1984.

10. CE, 22 mars 1978, *Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et autres*, *Recueil Lebon*, 1978, p. 147.

de finances du 31 mai 1933 habilite le gouvernement à fixer les conditions d'exploitation *d'une* loterie [...], cette habilitation législative autorise [...] [le gouvernement] à instituer *des* loteries<sup>11</sup> »... Encore eût-il fallu que le gouvernement créât lui-même ces jeux. Or, la disposition litigieuse renvoyait à un règlement particulier du président-directeur général de la Société de la Loterie nationale le soin de préciser ses conditions d'application. Jugeant que le pouvoir réglementaire n'avait pas épuisé sa compétence en n'édicant pas « les caractéristiques essentielles de ces tirages, et notamment les conditions de détermination des gains », le Conseil retint alors l'illégalité de la délégation ainsi consentie.

Désormais, le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 modifié relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 dresse certes les caractéristiques essentielles des jeux de loterie exploités par la FDJ, mais il le fait en des termes si généraux qu'il laisse à l'autorité subordonnée une liberté quasi totale.

83

L'autonomie de la FDJ n'est toutefois qu'apparente, le contrôle quantitatif de son offre de jeu est bien réel mais passe par des mécanismes inhabituels. Nonobstant les outils de contrôle dont dispose l'État actionnaire, pour chaque jeu nouvellement créé, un arrêté du ministre du Budget vient préciser la répartition des mises en fixant le taux de retour aux joueurs, c'est-à-dire la part des mises revenant à ces derniers (art. 3 du décret de 1978). Dès lors, si un jeu ne lui convient pas, il suffit au ministre de ne pas prendre cet arrêté. En outre, la Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs a pour mission de « conseiller le ministre chargé du budget dans la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux de loterie et de pronostics sportifs exploités par la Française des jeux » et dispose notamment pour ce faire du programme d'action commerciale de cette société (art. 15 et 16 du décret du 9 mars 2011 précité)<sup>12</sup>.

Les modalités de la régulation des jeux varient donc considérablement d'un secteur à l'autre, les opérateurs de jeux disposant d'une plus ou moins grande autonomie pour mener leur activité. Les casinos sont les plus contraints : ils dépendent de la volonté du ministre de l'Intérieur concernant leur ouverture, la fixation de leur capacité de jeu et l'adoption de la réglementation des jeux. Les sociétés de courses et le

11. CE, 17 mars 1995, *Syndicat des casinos autorisés de France*, AJDA, 1995, p. 376, note Touvet et Stahl.

12. Cette Commission est l'héritière du Comité consultatif pour la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux et du jeu responsable (Cojer) institué par le décret n° 2006-174 du 17 février 2006. Alors que la compétence du Cojer se limitait aux actions commerciales de la FDJ, celle de la nouvelle commission comprend désormais celles du PMU.

PMU disposent d'une plus grande autonomie : ils participent à l'adoption des codes des courses, à la réglementation des paris et proposent à leur tutelle le calendrier des courses supports des paris, contribuant ainsi à la détermination du volume des paris autorisés. Enfin, la FDJ est le seul opérateur doté d'une habilitation générale et intemporelle concernant la création et l'exploitation de ses jeux. Son autorité de tutelle dispose certes des moyens de contrôler son volume d'activité, mais la société semble déterminer assez librement sa stratégie commerciale.

84 Toutefois, malgré ces disparités, l'autorisation du jeu, quelles que soient ses formes (autorisation de jeu délivrée par le ministre de l'Intérieur en matière de casinos, arrêté du ministre de l'Agriculture relatif au calendrier des épreuves supports des paris hippiques, arrêté du ministre du Budget répartissant les mises engagées aux jeux de la FDJ), apparaît toujours comme un droit régalien, consubstantiel à la puissance d'État et traduisant l'exercice d'un pouvoir largement discrétionnaire. Jusqu'en 2010, l'État disposait, théoriquement tout au moins, d'une maîtrise parfaite, qualitative comme quantitative, de l'offre de jeu dispensée sur le territoire. Tel n'est plus le cas aujourd'hui : dans le secteur des jeux en ligne ouverts à la concurrence, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) ne peut refuser la délivrance d'un agrément à un opérateur pour des raisons d'opportunité tenant à la limitation de l'offre de jeu.

#### LES MUTATIONS RÉCENTES DE LA MAÎTRISE ÉTATIQUE DU JEU

La loi 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 est venue réguler un marché des jeux en ligne dont le développement s'est opéré en dehors du contrôle de l'État<sup>13</sup>. Si elle n'a pas radicalement bouleversé notre système d'encadrement des jeux, elle a procédé à une recomposition partielle du paysage de la régulation des jeux en France et permis l'émergence, dans un univers où les modalités de la régulation étatique sont très disparates, d'un droit commun de la régulation des jeux.

---

13. Avant l'adoption de cette loi, seuls la FDJ et le PMU étaient légalement autorisés à exploiter des jeux en ligne. Pour une analyse en sociologie économique du développement des jeux en ligne et de l'ouverture du marché, voir Marie Trespeuch, *Le Secteur français des jeux d'argent à l'heure numérique. Émergence et transformation d'un marché contesté*, thèse soutenue le 30 mars 2011, Laboratoire Institutions et Dynamiques historiques de l'économie de l'École normale supérieure de Cachan.



### *La recomposition du paysage de la régulation*

La loi de 2010 a donné naissance à un quatrième secteur du marché des jeux dont la singularité résulte non pas de la nature des jeux concernés, mais du vecteur de leur exploitation : Internet. Ainsi, tandis que la FDJ et le PMU conservent, respectivement, le monopole de l'exploitation des paris sportifs et hippiques en « dur » (à travers leurs réseaux physiques de détaillants) et qu'est préservé le monopole de la FDJ en matière de loteries (en « dur » comme en ligne), l'exploitation sur Internet des paris hippiques et sportifs ainsi que l'organisation de parties de poker sont désormais des activités ouvertes à la concurrence.

La régulation de ce nouveau secteur a été confiée à l'Arjel, nouvelle autorité administrative indépendante composée d'un collège, d'une commission des sanctions et de commissions spécialisées non permanentes.

Elle a pour mission de délivrer des agréments aux opérateurs de jeux en ligne, de contrôler leur activité, le cas échéant de les sanctionner et de fixer un certain nombre de règles relatives, notamment, aux exigences techniques applicables aux opérateurs de même qu'aux catégories de paris sportifs autorisés (ainsi détermine-t-elle les catégories de compétitions et les types de résultats servant de supports aux paris sportifs en ligne). Elle participe également à la lutte contre les opérateurs illégaux de jeux en ligne (art. 12, 34 et 41 de la loi de 2010).

85

Le dispositif de délivrance des agréments mis en place marque une rupture forte par rapport au système régissant les trois autres secteurs du jeu autorisé : l'État n'y dispose pas d'un contrôle quantitatif de l'offre de jeu. En effet, dès lors qu'un opérateur de jeux satisfait aux conditions légales et réglementaires nécessaires à l'obtention d'un agrément, l'Arjel est tenue de le lui délivrer, aucune considération d'opportunité n'étant susceptible d'entrer en compte dans la prise de cette décision. De ce point de vue, la loi de 2010 marque donc un recul de la maîtrise étatique du jeu.

Autre nouvel acteur de la régulation des jeux institué par la loi de 2010 : le Comité consultatif des jeux (CCJ), dont la mission est principalement de veiller à la cohérence de la régulation des jeux (art. 3 de la loi de 2010). En effet, dans les trois secteurs traditionnels, la régulation relève de la compétence de trois ministères intervenant sans concertation apparente. Or, si le contrôle des opérations de jeu est une occasion de collaboration interministérielle<sup>14</sup>, tel n'est pas le cas s'agissant de la

14. Ainsi, par exemple, le ministre de l'Intérieur intervient-il dans le processus par lequel le PMU autorise des personnes privées à exploiter des postes d'enregistrement des paris (art. 27 du

délivrance des autorisations de jeu, véritables chasses gardées ministérielles. La création d'un quatrième secteur doté d'une nouvelle autorité de contrôle pouvait aggraver encore le risque d'incohérence de l'action publique et de révéler un peu plus l'absence de politique transversale de jeux. C'est pourquoi fut décidée la création du CCJ.

86 Celui-ci est composé d'un collège, d'un observatoire des jeux et de deux commissions spécialisées. Le collège, composé d'élus, de magistrats et de représentants de l'administration, émet des avis sur les projets de textes relatifs aux jeux que lui soumet le gouvernement et propose à ce dernier les évolutions législatives et réglementaires qui lui paraissent nécessaires au regard des objectifs de la politique des jeux définis à l'article 3 de la loi de 2010 (voir *infra*). L'Observatoire des jeux, composé d'experts, conseille, à leur demande, le collège et les commissions spécialisées. Enfin, les deux commissions spécialisées, héritières de la CSJ et du Cojer, conseillent les ministres de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture dans leurs décisions relatives à l'encadrement de l'activité des casinos, du PMU et de la FDJ. À cette fin, la commission compétente en matière de jeux de cercle et de casino formule des avis simples sur les demandes d'autorisations de jeu déposées par les casinos. La commission compétente en matière de jeux et paris sous droits exclusifs, quant à elle, formule des recommandations aux ministres du Budget et de l'Agriculture à partir des programmes d'action commerciale et de prévention du jeu excessif élaborés chaque année par la FDJ et le PMU.

On ne peut certes parler d'autorité de régulation s'agissant de cette commission, qui ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel et doit encore faire la preuve de son influence. Mais ce premier pas vers une mise en cohérence des régulations annonce peut-être l'émergence future d'une autorité unique de régulation des jeux, à moins que cela ne parachève un système régulateur appelé à demeurer éclaté.

### *L'émergence d'un droit commun de la régulation des jeux*

Avant l'adoption de la loi de 2010, les seules règles communément applicables à l'ensemble des opérateurs de jeux autorisés étaient celles relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme découlant du code monétaire et financier (art. L. 561-2 *sq.*

---

décret du 5 mai 1997 précité), de même nombreux sont les agents des ministères de l'Économie et du Budget à contrôler les sociétés de courses de chevaux et les casinos (voir par exemple l'arrêté du 14 mai 2007 précité).

de ce code), qui leur impose notamment des obligations de vigilance et de déclaration auprès de la cellule nationale de lutte antiblanchiment, Tracfin.

Avec la loi de 2010, émerge un socle commun de règles applicables à tous les opérateurs. Pour la plupart d'entre elles, ces normes visent à protéger les mineurs et à lutter contre la dépendance aux jeux en s'inspirant notamment des dispositifs applicables en matière de commercialisation du tabac ou de l'alcool.

Tout d'abord, l'article 3 de la loi définit la politique de l'État en matière de jeux en des termes qui ne sont pas sans rappeler les formules du juge communautaire. Elle a ainsi pour objectif de « limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin de : 1. Prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ; 2. Assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ; 3. Prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme »... sans oublier le 4. Monument de lobbysme équin : « Veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeux afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées »<sup>15</sup>.

87

La loi procède également à la définition, pas toujours très heureuse<sup>16</sup>, d'un grand nombre de notions, dont certaines ne concernent pas exclusivement le secteur des jeux en ligne : jeux de hasard (art. 2), pari hippique, pari sportif, pari mutuel, pari à cotes (art. 4), jeu et pari en ligne et en « dur » et jeu de cercle (art. 14).

Ensuite, l'article 5 de la loi détermine – enfin ! – l'âge requis pour la consommation des jeux et, ce faisant, en exclut les mineurs (exception faite des loteries de bienfaisance, des lotos traditionnels et des loteries foraines autorisés par les articles 5 à 7 de la loi du 21 mai 1836 précitée). Longtemps l'accès du public aux jeux a été régi par les textes réglementaires, si ce n'est par les opérateurs eux-mêmes. Pour mémoire, ce n'est qu'en 2007 que les textes réglementaires applicables à la FDJ ont interdit la vente aux mineurs de jeux de loterie et de paris sportifs. Jusque-là, en

15. Complément apporté à l'initiative du député Jacques Myard, qui lors des débats confesse son « petit faible pour la filière hippique » (la rédaction initiale de l'amendement se terminait par les mots « notamment hippique »). *JOAN*, Débats, n° 109-2, 8 octobre 2009, p. 7666.

16. Tel est le cas s'agissant de la définition de la notion de jeu de hasard, propre à susciter une confusion quant au champ des jeux dont l'exploitation publique est prohibée dans la mesure où d'autres notions de portée plus large interviennent aussi en la matière. Voir Jean-Baptiste Darracq, *L'État et le Jeu. Étude de droit français*, PUAM, 2008, p. 147 *sq.*, où il est démontré que la notion de jeu de hasard issue de la loi du 12 juillet 1983 est incluse dans la notion, plus large, de loterie issue de la loi du 21 mai 1836.

effet, l'accès aux jeux des mineurs était régi par la FDJ elle-même à travers les règlements de ses jeux, qui en interdisaient seulement la vente aux mineurs de moins de 16 ans. De même, si la réglementation des casinos a toujours proscrit l'accès des mineurs aux salles de jeu, il fallut attendre 2006 pour que le ministère de l'Intérieur impose aux casinos le contrôle systématique de l'identité des personnes désireuses d'accéder aux salles de machines à sous, donnant ainsi à cette règle toute son effectivité (art. 25 de l'arrêté du 14 mai 2007 précité).

88 Le jeu à crédit fait pour la première fois l'objet d'une interdiction générale, posée par l'article 30. Pour la première fois également, l'article 7 de la loi réglemente la publicité en faveur des opérateurs autorisés. Il impose l'affichage d'un message mettant en garde le public contre les risques liés au jeu et l'informant de l'existence d'un numéro d'appel téléphonique mis à disposition des joueurs et de leur entourage (le service gestionnaire de ce numéro est placé sous la responsabilité de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé). Il interdit également ce type de publicité sur l'ensemble des supports à destination des mineurs (publications, sites Internet, œuvres cinématographiques et programmes télévisés) et renvoie à une délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) le soin d'en préciser les conditions de diffusion sur les services de communication audiovisuelle, notamment s'agissant des horaires de diffusion<sup>17</sup>.

L'article 26 de la loi rend opposable aux opérateurs de jeux en ligne la liste des interdits de jeu tenue par les services du ministère de l'Intérieur. Inutilisable dans les points de vente de la FDJ et du PMU car supposant le contrôle systématique de l'identité des joueurs, cette liste, grâce à laquelle on peut empêcher l'accès aux salles de jeu des casinos des personnes interdites de jeu à leur demande ou à raison d'une condamnation pénale, permet désormais de faire obstacle à leur inscription sur des sites légaux de jeux en ligne.

Enfin, dans le souci de garantir la régularité des épreuves supports de paris et de lutter contre la corruption, l'article 32 renvoie aux fédérations sportives et aux sociétés de courses de chevaux le soin d'insérer dans leurs codes des dispositions interdisant aux acteurs de ces épreuves (compétiteurs, jockeys, entraîneurs) de participer, directement ou par

---

17. Voir le décret n° 2010-624 du 8 juin 2010 relatif à la réglementation des communications commerciales en faveur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard ainsi qu'à l'information des joueurs quant aux risques liés à la pratique du jeu, et les délibérations n° 2010-23 du 18 mai 2010 et 2011-09 du 27 avril 2011 du CSA.

personne interposée, à des paris reposant sur ces épreuves et de divulguer toute information privilégiée obtenue à l'occasion de leurs fonctions.

Sans cesse réinterrogé par l'évolution des pratiques ludiques, le modèle français de régulation des jeux n'a donc pas fini de se transformer. Reste à savoir si les mutations en cours orienteront ce modèle vers des formules plus classiques de régulation économique dans lesquelles l'État se contente d'un contrôle qualitatif des prestations fournies aux consommateurs, ou si elles conserveront à l'État sa maîtrise tenant à la limitation de l'offre et à l'exercice d'un pouvoir largement discrétionnaire.

---

#### R É S U M É

---

*Produit d'une lente construction historique dont les fondements législatifs remontent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, notre droit public des jeux révèle une forme de maîtrise étatique reposant sur le contrôle à la fois qualitatif et quantitatif de l'offre de jeu dispensée sur le territoire. Sans remettre en cause les fondements de ce système, la loi du 12 mai 2010, tout en procédant à l'encadrement légal d'un secteur des jeux en ligne qui s'est essentiellement développé en marge de l'intervention de l'État, a procédé à une recomposition du paysage de la régulation des jeux et permis l'émergence d'un droit commun le concernant.*