POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LES JEUX D'ARGENT

N° 139

SOMMAIRE

Jean-Louis Harouel
De François Ier au pari en ligne, histoire du jeu en France 5

Guy Carcassonne
De quelques mystères du jeu 15

Christophe Blanchard-Dignac
La révolution numérique des jeux d'argent 25

Francis Donnat
Les jeux d'argent et de hasard
et le droit de l'Union européenne 39

Jean-Pierre Martignoni-Hutin
Une sociologie du *gambling* contemporain 51

François Trucy
Les multiples aspects d'un phénomène social majeur 65

Simon George
Le droit public des jeux 77

Pierre-Yves Gautier
Passions et raison du droit en matière de jeux d'argent 91

Véronique Degermann et Jean-Pierre Alezra
Le droit pénal du jeu 103

CHRONIQUES

Jean-Louis Hérin
La nouvelle procédure législative au Sénat 121

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er avril – 30 juin 2011)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 129

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er mai – 30 juin 2011)
Pierre Avril et Jean Gicquel 139

Summaries 161

www.revue-pouvoirs.fr

Revue trimestrielle publiée
avec le concours du Centre national du livre

Les jeux d'argent sont étudiés par

Jean-Pierre Alezra, commissaire divisionnaire, chef du service central des courses et jeux de la direction centrale de la police judiciaire depuis juillet 2008 au sein duquel il a dirigé durant plusieurs années la division judiciaire. Il a occupé précédemment divers postes au sein des Renseignements généraux à Nice, Paris et en Corse dans des services chargés de la lutte antiterroriste.

Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'université Paris Ouest Nanterre-La Défense.

Véronique Degermann, procureur adjoint, en charge de la division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée au parquet de Paris. Précédemment, elle a dirigé dans cette même juridiction la section criminelle et de permanence, puis la section de lutte contre la criminalité organisée. Elle a auparavant occupé différents postes de magistrate du siège et du parquet en province et en région parisienne.

Francis Donnat, maître des requêtes au Conseil d'État où il a, notamment, exercé les fonctions de commissaire du gouvernement. Professeur associé à l'université de Strasbourg, il est actuellement référendaire à la Cour de justice de l'Union européenne. Il est l'auteur du *Contentieux communautaire de l'annulation* (LGDJ, 2008) et de nombreux articles portant sur le droit public français et sur le droit de l'Union européenne.

Pierre-Yves Gautier, professeur à l'université Paris 2-Panthéon-Assas et auteur du livre *Contrats spéciaux* (Defrénois, 2011, 5e éd., avec Philippe Malaurie et Laurent Aynès), dont un titre est consacré au jeu et au pari. Il est aussi chroniqueur pour la *Revue trimestrielle de droit civil* (contrats spéciaux) et la *Revue des contrats* (histoire des idées).

Simon George, pseudonyme d'un fonctionnaire, docteur en droit public et spécialiste du droit des jeux.

Jean-Louis Harouel, professeur de droit à Paris 2-Panthéon-Assas ; il a publié une quinzaine de livres sur l'histoire du droit et des institutions, l'histoire économique et la sociologie de la culture et de l'art. Son dernier ouvrage, paru en 2009, s'intitule *La Grande Falsification. L'art contemporain* (Jean-Cyrille Godefroy, 2009).

Jean-Pierre Martignoni-Hutin, sociologue à l'université Lumière-Lyon 2, spécialisé dans le *gambling*, les jeux de hasard et d'argent, les joueurs, la socialisation ludique contemporaine, auteur d'une thèse : *Faites vos jeux. Essai sociologique sur le joueur et l'attitude ludique*. En 2000, il réalise la première recherche nationale sur les machines à sous, *Ethno-sociologie des machines à sous. Que le hasard vous serve mais préparez-vous à l'accueillir*, et participe, en 2008, à l'expertise collective Inserm : « Jeux de hasard et d'argent : contextes et addictions » (jean-pierre.martignoni@univ-lyon2.fr).

François Trucy, sénateur du Var, ancien maire de Toulon, secrétaire de la commission des finances du Sénat, et rapporteur du budget de la Défense. Il est aussi rapporteur de la loi Jeux de 2010 et rapporteur de la mission « Suivi de la loi ».

Jean-Louis Harouel

De François Ier au pari en ligne, histoire du jeu en France

En mai 1539, François Ier autorisa pour la première fois en France l'organisation de jeux d'argent. Il affermait à un traitant l'exploitation d'une loterie, alors appelée « blanque », moyennant le versement au Trésor d'une redevance annuelle fixe d'un montant élevé. Cependant l'innovation échoua du fait du Parlement de Paris, qui refusa l'enregistrement des lettres patentes instituant cette loterie. Il faut dire que, dans sa politique d'obstruction – illégale mais efficace – à la décision de la royauté de se procurer ainsi un complément de ressources financières, le Parlement pouvait se prévaloir d'une législation royale constante, répétant au fil des siècles la totale prohibition des jeux de hasard initialement prononcée par l'Église, et de surcroît présente dans les compilations justiniennes.

Depuis le Moyen Âge jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, l'interdiction des jeux de hasard fut inlassablement réitérée par la royauté. Déjà, Saint Louis les avait proscrits en 1254. Leur interdiction fut renouvelée par Charles IV en 1319, Charles V en 1369, Charles IX en 1560, Henri III en 1577. Intervenues jusque-là en ordre dispersé, les prohibitions furent plus nombreuses au XVIIe siècle, et plus encore au siècle suivant, où l'on compte une quinzaine de textes législatifs royaux, auxquels s'ajoutent des arrêts de règlement de divers parlements [1]. Cette litanie d'interdictions semble à première vue manifester la totale impuissance de l'État monarchique face aux jeux d'argent, en même temps que son inébranlable détermination à les combattre à outrance.

1. Joseph-Nicolas Guyot, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*, Chez Visse, 1784-1785, t. IX, vol. « Jeu », p. 550-555.

Cependant, cette façade législative dissimule une notable évolution des points de vue de l'État comme de l'Église à l'égard du jeu [2]. Avec l'avènement de la société de Cour et l'entreprise louis-quatorzienne de domestication de la noblesse afin de lui ôter toute dangerosité politique, occuper les hautes classes devient une préoccupation majeure du pouvoir. Or, le jeu constitue là une solution particulièrement efficace. Aussi les casuistes de la fin du XVIIe et du début du XVIIIe siècle vont-ils déclarer le caractère licite d'un jeu sage, d'un jeu modéré. Cela a pour conséquence de réhabiliter le principe même du jeu. Les jeux de hasard, même si leur prohibition légale demeurait, y gagnent une certaine légitimation morale. Selon le *Dictionnaire des cas de conscience* de Pontas, publié en 1715, les jeux d'argent ne sont pas défendus en soi, mais principalement en raison des « mauvaises circonstances » qu'ils entraînent
6 généralement, telles que la colère, les blasphèmes ou le désespoir de ceux qui subissent de lourdes pertes. Le jeu en lui-même s'en trouve alors quelque peu innocenté.

Un autre grand facteur d'une relative réhabilitation des jeux de hasard fut le triomphe des loteries, qui s'accomplit aux XVIIe et XVIIIe siècles dans les différents États européens. Présente dans les Pays-Bas bourguignons dès le XVe siècle et très active dans les grandes villes de l'Italie du Nord au siècle suivant, la loterie à billets fera place sous l'influence génoise à la loterie à numéros, ou *lotto*, alors perçue comme étant la forme moderne de la loterie. D'abord institué à Gênes en 1643, le système de la loterie officielle va conquérir toute l'Italie, y compris Rome, capitale de l'État pontifical, et cela alors même que l'Église se trouvait à l'origine de la proscription des jeux de hasard. Au XVIIIe siècle, sera créée une loterie d'État dans les principaux royaumes de l'Europe continentale, notamment en Autriche, en Prusse, en Espagne et en France.

Dans la France du XVIIe siècle, les loteries se multipliaient sans autorisation du gouvernement. Elles étaient pourchassées par les parlements. En particulier, celui de Paris les prohiba par une série d'arrêts de règlement intervenus de 1598 à 1661. Mais les tentatives d'établissement de loteries royales n'avaient pas davantage la faveur des parlements, qui leur opposèrent une longue résistance. Vainement, Mazarin songea en 1656 à créer une loterie pour financer la construction d'un pont sur la Seine face aux galeries du Louvre. Ce n'est qu'en 1660, à l'occasion des fêtes marquant le mariage de Louis XIV, que sera tirée la première

2. Jean-Robert Armogathe, « Jeux licites et jeux interdits », in *Le Jeu au XVIIIe siècle*, Actes du colloque d'Aix-en-Provence, Édisud, 1976, p. 23-31.

loterie royale. Mais il faudra attendre 1700 pour que le Parlement, sous la pression de la détresse des finances publiques, se résolve à enregistrer des lettres patentes portant création d'une loterie publique de 10 millions de livres.

De plus en plus, en France comme dans les autres pays européens, l'État, les villes et les établissements charitables dépendaient des loteries pour se procurer des ressources. Il fallut bien justifier la chose pour la rendre acceptable sur le plan éthique, et divers auteurs s'y employèrent. Tel le père Ménestrier, célèbre jésuite lyonnais, qui voulait justifier l'emploi d'une loterie pour la reconstruction de l'Hôtel-Dieu de Lyon. Dans sa *Dissertation des Lotteries*, publiée en 1700, il s'attacha à démontrer le caractère licite de ce jeu d'argent. Il sera suivi dans cette voie par Pontas. Parallèlement, dans son *Traité du Jeu*, paru à Amsterdam en 1709, le juriste protestant Barbeyrac, professeur à Groningue, entreprendra de prouver que le jeu est conforme au droit naturel, si bien qu'il ne doit pas être prohibé, mais seulement réglementé.

Au XVIIIe siècle, la loterie est admise sans réserve en France. Mais le pullulement des loteries particulières est combattu par l'État. Le souci du pouvoir royal est d'empêcher toute loterie non autorisée par lui. La règle est sans cesse rappelée par la législation royale et par les arrêts de règlement des parlements. Ainsi, un arrêt du Conseil du 9 avril 1759 dispose qu'il ne pourra être publié et affiché aucune loterie dans le royaume sans l'autorisation du roi, et qu'aucune personne ne pourra distribuer de billets de loterie sans la permission du lieutenant général pour Paris, et celle des intendants dans les provinces. La royauté ne donnait guère son autorisation qu'à des loteries pour des projets charitables ou destinées au financement d'équipements publics. C'est ainsi que diverses communautés religieuses de la capitale, Saint-Sulpice et l'hôpital des Enfants-Trouvés, eurent une loterie. Construite à partir de 1751, l'École militaire reçut la sienne par lettres patentes du 15 août 1757. Ce fut, en France, la première loterie à numéros, et Casanova, qui venait d'arriver à Paris, en était l'un des organisateurs. Quant à la Ville de Paris, la lourde charge financière des grands travaux d'urbanisme que lui prescrivait la royauté lui valut « l'établissement et le privilège » d'une loterie, instituée par un arrêt du Conseil du 30 juillet 1760, et reconduite par lettres patentes du 22 avril 1769. Cependant, ces loteries particulières autorisées furent supprimées par un arrêt du Conseil du 30 juin 1776 qui instituait une loterie unique, la Loterie royale de France. Jouissant d'un monopole, celle-ci avait sa propre administration. Ses agents étaient pourvus d'une commission royale, et ils étaient seuls habilités à prendre les paris, qui

pouvaient porter sur un ou plusieurs numéros. Deux fois par mois, le 1er et le 16, on tirait au sort 5 numéros parmi les 90 qui figuraient sur la roue. En France comme dans beaucoup d'autres pays européens, la loterie était devenue une institution publique. Elle allait bientôt alimenter la caisse des hôpitaux, créée en 1781.

Mis à part les loteries, cependant, tous les autres jeux de hasard demeurèrent strictement interdits. Toutefois, la relative indulgence des casuistes à l'égard du jeu ainsi que l'utilisation des loteries par des communautés religieuses et des établissements hospitaliers avaient influé sur l'ambiance dominante de la morale religieuse. Celle-ci fut marquée durant la première moitié du XVIIIe siècle par une certaine déculpabilisation du jeu. D'où la politique suivie envers lui par le pouvoir royal. D'un côté, il continua de prononcer avec constance l'interdiction des jeux de hasard, au nom de leurs effets sociaux désastreux, tels que la ruine des familles et celle du commerce, les vols commis par les domestiques pour se procurer l'argent du jeu, ou encore la débauche et le libertinage dans lesquels il entraîne les fils de famille. Mais, d'un autre côté, il s'autorisa vis-à-vis des jeux de hasard une marge de tolérance.

La tolérance envers les jeux d'argent était complète à la Cour. Depuis Louis XIV, on y joue très gros jeu, et le roi se doit de donner l'exemple. Cela dure jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, indépendamment de la personnalité et des goûts du souverain. Ayant recensé les dépenses personnelles de Louis XVI, Michelet observe qu'elles révèlent un bel esprit d'économie, à l'exception des sommes consacrées au jeu, lequel constituait une obligation à laquelle il ne pouvait se dérober. Jouer sur un très grand pied était pour le roi un devoir d'État.

À Paris, la ville la plus peuplée de France – et même longtemps d'Europe –, la tolérance était plus limitée, mais importante tout de même [3]. En dépit de la réitération de l'interdiction des jeux de hasard – spécialement par l'ordonnance du 7 décembre 1717 –, le premier tiers du XVIIIe siècle est une époque où le jeu tient le haut du pavé dans la capitale. En particulier, sous la Régence et durant les années suivantes, les demeures de certains membres de la haute aristocratie sont transformées par eux en maisons de jeu grâce à la tolérance du pouvoir. Tel est notamment le cas des célèbres hôtels de Transylvanie, de Soissons, de Gesvres et de Tresmes. Plus tard dans le siècle, le jeu ne s'affiche plus de manière aussi flamboyante, mais la politique de la royauté à son endroit ne change pas fondamentalement. Elle reste marquée par une tolérance

3. Francis Freundlich, *Le Monde du jeu à Paris. 1715-1800*, Albin Michel, 1995.

calculée, dont la mise en œuvre incombe au représentant du pouvoir royal dans la capitale, le lieutenant général de police.

Certes, en règle générale, la police applique la législation sur les jeux. Elle accomplit régulièrement des visites vespérales dans les établissements susceptibles d'abriter des jeux d'argent, à commencer par les académies et cabarets où se trouvent des billards. À cela s'ajoutent les descentes de police dans les maisons et appartements signalés aux commissaires par l'inspecteur de police chargé des jeux, à la suite de dénonciations ou d'informations provenant de ses indicateurs. En conséquence de quoi le lieutenant général rend de nombreuses sentences de police sanctionnant les contrevenants. Pourtant, parallèlement, les jeux de hasard ont pignon sur rue à Paris. Ainsi, en 1776, dans une maison de la rue Saint-Honoré voisine du café de la Régence, on peut voir régulièrement plus de 200 personnes réunies autour d'un jeu nommé la belle, qui tient de la roulette et du biribi.

Donc, d'un côté, le jeu est interdit et pourchassé, tandis que, d'un autre, il s'étale dans Paris en toute impunité. Ce paradoxe résulte de la relative tolérance pratiquée par le lieutenant de police avec l'accord du gouvernement. Le principal argument en faveur de cette politique est la recherche de la sécurité des joueurs. Le lieutenant général de police est conscient que l'interdiction du jeu ne fait pas disparaître les joueurs. Dès lors, quelques maisons attentivement surveillées où la police souffre que l'on joue des jeux prohibés constituent une solution bien préférable à une totale rigueur. Celle-ci expose les joueurs aux dangers des tripots clandestins où ils seront à la merci des tricheurs, des escrocs et des voleurs, sans que la police puisse rien pour les protéger. Aussi le lieutenant général de police accorde-t-il à un petit nombre d'établissements soigneusement choisis des permissions temporaires de jouer les jeux interdits comme la belle ou le pharaon. De surcroît, le système des maisons de jeu bénéficiant d'une permission de la police fournit à celle-ci des indicateurs et procure au lieutenant général des sommes énormes, qu'il met au service de la protection sociale. En particulier, à partir de 1776, la dîme prélevée sur les maisons de jeu par la police pour prix de sa tolérance sert à financer trois maisons de santé qui viennent d'être créées pour le traitement gratuit des maladies vénériennes.

Au XVIIIe siècle, l'État monarchique, malgré ses prohibitions réitérées des jeux d'argent, tolère partiellement ce qu'il sait pertinemment ne pas pouvoir empêcher. Et, dramatiquement à court de ressources, il finance grâce à cette tolérance calculée et maîtrisée des jeux de hasard une partie des dépenses publiques. D'ailleurs, il existe un droit sur les

cartes à jouer, d'autant plus productif – 1,3 million de livres vers la fin de l'Ancien Régime – que les jeux de cartes, faits non de carton mais de papier épais, ont une brève durée de vie. Or, le gouvernement n'ignore pas que ces cartes servent pour une grande part à jouer à des jeux interdits.

Mais le réalisme de la royauté à l'égard du jeu va subir à partir du milieu du XVIIIe siècle une contestation virulente. Le jeu n'a échappé partiellement à la censure de l'Église que pour tomber sous les foudres bien plus redoutables des moralistes laïcs. Tout un courant des Lumières se déchaîne contre le jeu et le condamne sans appel. Tel le chevalier de Jaucourt dans l'article « Jeu » de l'*Encyclopédie*. À partir des années 1760-1770, aussi bien le jeu que la position modérée des casuistes à son égard font l'objet d'une dénonciation passionnée, préparée dès la fin du XVIIe siècle par l'intransigeance d'auteurs comme Frain du Tremblay, proche des jansénistes. Dans les dernières décennies de l'Ancien Régime, les ouvrages les plus célèbres faisant le procès du jeu sont ceux de Jean Dusaulx : *Lettre et Réflexions sur la fureur du jeu* (1775), et surtout *De la passion du jeu, depuis les temps anciens jusqu'à nos jours* (1779). On retrouve une réprobation comparable chez Louis-Sébastien Mercier, dont la première édition du *Tableau de Paris* paraît à Neuchâtel en 1781. Ce retour à la condamnation du jeu en lui-même rejoint, avec des arguments moraux en place de raisons théologiques, l'interdit jeté sur le jeu par de nombreux théologiens anciens, tels que le cardinal franciscain du XIIIe siècle saint Bonaventure. Cette nouvelle condamnation rigoriste du jeu rejaillit sur la royauté de l'Ancien Régime finissant. Les moralistes la blâment pour ses loteries, jugées par eux immorales et dangereuses, et lui reprochent de ne pas bien faire appliquer sa législation prohibitive du jeu.

C'est dans ce contexte que le Parlement prend en main, à partir de 1776, la mise en œuvre dans la capitale des ordonnances royales interdisant et réprimant les jeux d'argent. Le jansénisme de nombre de ses membres le sensibilise certes au problème moral du jeu. Mais c'est aussi une façon de faire la leçon au gouvernement à travers son représentant à Paris, le lieutenant général de police. L'indignation vertueuse du Parlement contre les jeux est une forme d'opposition politique à la royauté, une manière de se mettre en valeur à ses dépens. Par un arrêt de règlement du 12 décembre 1777, le Parlement impose à la police une application intégrale de la prohibition des jeux. En conséquence de quoi il est mis fin aux jeux tolérés. Mais cela ne fait pas pour autant disparaître le jeu. Chassé des académies et autres maisons où il était autorisé par la police, il se réfugie dans les appartements, se perd dans l'anonymat de

l'énorme capitale. L'ingéniosité des joueurs est infinie. Les organisateurs de réunions de jeu louent un appartement différent pour chaque soir et changent souvent de quartier pour déjouer la surveillance policière. Parfois, des militaires de grade élevé, membres de la noblesse, gardent l'appartement, prêts à en découdre avec le guet. D'ailleurs, certains nobles réunissent chez eux de gros joueurs. Sûrs de leur statut social, ils en imposent à la police qui n'ose insister, sachant que des personnages de très haut rang – ducs et pairs, maréchaux de France, voire princes du sang – fréquentent ces assemblées de jeu. Et puis, il y a les lieux privilégiés. Soumis à la police particulière des princes apanagistes et soustraits à la compétence du lieutenant général de police, les apanages sont pour les jeux d'argent un refuge idéal. C'est tout particulièrement vrai du Palais-Royal, apanage du duc d'Orléans. On y trouve des établissements luxueux, tel le club des Arcades, qui abrite à la fois des jeux de hasard et une prostitution élégante. Enfin, protégées de la police par l'immunité diplomatique, certaines ambassades ou leurs dépendances sont transformées en tripots. On joue dans un bâtiment dépendant de l'ambassade de Suède, ainsi que chez l'envoyé de Prusse et celui de Hesse-Cassel. Surtout, l'ambassadeur de Venise, le chevalier Zeno, a fait de son hôtel une maison de jeu. On y joue simultanément dans plusieurs salles, dont une est appelée l'« Enfer ». Bref, l'éradication du jeu s'avère pour la police une mission impossible.

Mais le Parlement s'obstine. Il réclame du roi une nouvelle loi approuvant sa conduite et sanctionnant très durement les jeux. Forçant la main à la royauté, le Parlement intimide celle-ci en la rappelant au respect de son antique législation contre les jeux de hasard. L'invocation du passé était irrécusable pour un régime qui, même dans sa version finissante et moderne, restait fondé sur sa tradition historique et cultivait pour elle une profonde révérence. C'était le moyen de contraindre le pouvoir royal à rester fidèle à une rigueur dans la proscription du jeu à laquelle, en réalité, il ne croyait plus. Exacerbant l'hostilité et l'agressivité des joueurs pourchassés contre la police, l'acharnement stérile qui était imposé à celle-ci n'a pas été sans contribuer à la montée d'un climat révolutionnaire [4].

La sévérité de la législation royale envers les jeux de hasard fut reprise par la Constituante, dans la loi des 19-22 juillet 1791. Mais la répression

4. Jean-Louis Harouel, « La police, le Parlement et les jeux de hasard à Paris à la fin de l'Ancien Régime », *in* Jean-Pierre Bardet (dir.), *État et Société en France aux XVIIe et XVIIIe siècles. Mélanges offerts à Yves Durand*, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2000, p. 301-315.

policière n'eut pas plus d'efficacité que précédemment. Puis, par décret du 25 brumaire an II (15 novembre 1793), la Convention supprima la loterie, dénoncée par un député comme un « fléau inventé par le despotisme pour faire taire le peuple sur sa misère, en le leurrant d'une espérance qui aggravait sa calamité ». Sous le Directoire, alors que le Palais-Royal était infesté de maisons de jeu, le ministre de la Police générale Merlin de Douai mena contre les jeux d'argent une action vigoureuse, mais une fois de plus non couronnée de succès. Très vite, le régime directorial rétablit la loterie d'État. Ce fut la Loterie nationale, instituée par la loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797). Quant aux établissements de jeu, le pouvoir, conscient de ne pouvoir les faire disparaître entièrement, les soumit à une régie des jeux. Celle-ci n'autorisa à Paris que neuf maisons de jeu, dont les entrepreneurs durent verser une grosse redevance.

Par un décret du 24 juin 1806, Napoléon réitéra de manière générale la séculaire interdiction des maisons de jeux de hasard. Toutefois, l'article 4 du décret autorisait le ministre de la Police à faire des règlements particuliers pour Paris ainsi que pour les villes d'eaux, mais seulement dans la saison où on y prenait les eaux. C'est en vertu de cette disposition que des maisons de jeu étaient autorisées non seulement dans la capitale mais encore dans plusieurs autres localités. L'exploitation de ces établissements fut réglementée sous la Restauration par des ordonnances du 5 août 1818 et du 19 juillet 1820. La loi de finances de chaque année autorisait la mise en ferme des maisons de jeux d'argent de Paris. À l'époque napoléonienne, les entrepreneurs ayant obtenu la ferme des jeux furent successivement les frères Perrin, puis Boursault-Malherbe. Celui-ci réalisa d'immenses profits durant l'occupation de Paris par les alliés. Le généralissime prussien Blucher perdit 1,5 million de francs au Palais-Royal. En 1817, le bail de la ferme des jeux fut adjugé aux frères de Chalabre. Le dernier fermier des jeux fut Bénazet. Sur les 5,5 millions annuels de son bail, la Ville de Paris en percevait un peu plus des deux tiers, le reste allant au conservatoire de musique, aux théâtres ainsi qu'à l'hôpital des Quinze-Vingts. Revenait en outre à la ville la moitié des bénéfices nets de la ferme. Les maisons de jeu de Paris disparurent sous la monarchie de Juillet. En 1836, la Chambre des députés décida leur fermeture, qui eut lieu au dernier jour de l'année suivante. Il y avait alors sept maisons de jeu à Paris, dont quatre au Palais-Royal, une à l'angle de la rue Favart et du boulevard des Italiens et deux rue de Richelieu (le Cercle des étrangers et Frascati).

La Loterie royale, qui s'était antérieurement appelée Loterie impériale, avait disparu un an avant les maisons de jeu. Décidée par la loi du 21 avril 1832, sa suppression prit effet à compter du 1er janvier 1836. Jusque-là, pendant quarante ans, l'administration centrale de la loterie d'État avait constitué une des directions du ministère des Finances. Comme le rappelle Balzac dans *La Rabouilleuse*, qui se passe sous la Restauration, « la loterie avait un tirage de cinq jours en cinq jours, aux roues de Bordeaux, de Lyon, de Lille, de Strasbourg et de Paris. La loterie de Paris se tirait le 25 de chaque mois, et les listes se fermaient le 24 à minuit ». Comme sous l'Ancien Régime, chaque tirage faisait apparaître cinq numéros gagnants, qui formaient le quine. Mais on pouvait miser sur un nombre moindre de numéros. Un seul, appelé l'extrait. Deux, que l'on nommait l'ambe. Trois, qui formaient un terne. Jouer un « terne sec », c'est-à-dire en renonçant aux possibilités de gains venant des extraits et ambes qu'il contenait, rapportait en cas de succès 15 000 fois la mise, alors qu'un terne simple rapportait 5 500 fois la mise. Certains joueurs restaient inlassablement fidèles aux mêmes numéros. On parlait alors de « nourrir un terne ». Et on appelait couramment « actionnaires » de la Loterie royale les parieurs invétérés qui y nourrissaient inlassablement des ternes.

La suppression de la loterie d'État entraîna une floraison de loteries particulières. Elles tombaient sous le coup du code pénal de 1810, dont les articles 410 et 475 punissaient respectivement la tenue de maisons de jeu et le fait de donner à jouer dans les lieux publics. Et la répression des loteries fut durcie par la loi du 21 mai 1836.

Passé le premier tiers du XIXe siècle, l'État né de la Révolution, beaucoup plus puissant que l'État inachevé de l'Ancien Régime, a cru pouvoir réaliser la proscription totale des jeux d'argent que l'ancienne monarchie avait échoué à accomplir. L'échec fut pourtant le même. Certes, l'article 1967 du code civil privait le gagnant de toute action en paiement d'une dette de jeu. Mais, déjà, la déclaration royale du 30 mai 1611 avait décidé nulles les obligations résultant du jeu. Or, beaucoup de perdants payaient, quitte à se ruiner. Il en fut de même au XIXe siècle. Ne pas honorer ses dettes de jeu détruisait une réputation. C'était s'exclure soi-même du grand monde. Celui-ci jouait des sommes importantes dans bien des salons, sans parler des ambassades. Hugo rapporte dans *Choses vues* qu'en 1849 on jouait le lansquenet chez Véron, propriétaire du *Constitutionnel*, et qu'on pouvait y perdre ou gagner dix mille francs dans la nuit. Puis, dans la seconde moitié du siècle, le relais fut pris par les « cercles ». Imités des clubs anglais, c'étaient des maisons

de jeu déguisées, fréquentées par la haute société, où est née la vogue du baccara. Il y avait des cercles à Paris, dans les villes d'eaux et dans les stations balnéaires à la mode. Ils s'installèrent dans les casinos qu'on y construisait. Avec l'aval du gouvernement, les cercles avaient une permission occulte de la police. On en revenait à la politique de tolérance plus ou moins avouée de l'Ancien Régime finissant.

Soucieux d'une situation juridique plus nette, le ministère de l'Intérieur voulut réglementer officiellement le jeu dans les casinos, sur la base du décret de 1806. Mais c'était illégal, ce que rappela un arrêt du Conseil d'État de 1902. Pour avoir des jeux publics légaux, il fallait changer la loi. Les jeux d'argent dans les casinos des stations thermales ou balnéaires furent permis par la loi du 15 juin 1907, et celle du 30 juin 1923 les autorisa dans des cercles privés. Puis, en 1933, fut rétablie la Loterie nationale, remplacée en 1976 par le Loto. Dans la France du XXe siècle, l'État a enfin pris conscience que, le jeu étant impossible à empêcher, le légaliser en le fiscalisant assure la sécurité des joueurs en procurant d'importantes ressources à la collectivité. Bien que prisonniers de la rigueur des prohibitions officielles, les lieutenants de police Sartine et Lenoir, dès la fin de l'Ancien Régime, ne pensaient pas autrement.

RÉSUMÉ

En dépit d'une totale prohibition des jeux d'argent par sa législation, la monarchie d'Ancien Régime a, au XVIIIe siècle, institué une loterie d'État et pratiqué une tolérance envers un petit nombre de maisons de jeu. Cette politique sera officialisée par le Directoire, le Consulat, l'Empire et la Restauration. En revanche, la monarchie de Juillet supprime la loterie et ferme les maisons de jeu, mais sans réussir à éradiquer le jeu. D'où un retour à la tolérance officieuse, que la IIIe République remplacera par une légalisation des maisons de jeu doublée d'un rétablissement de la loterie.

Guy Carcassonne

DE QUELQUES MYSTÈRES DU JEU

Peu de temps avant sa mort, dans l'un des rares moments où goutte et maladie mentale lui laissaient un court répit, William Pitt l'Ancien (1708-1778) reçut un jeune admirateur qui lui tint à peu près ce discours : « Pendant des années vous avez exercé un pouvoir considérable au sein d'une grande nation et de l'Europe ; votre rare intégrité vous a apporté la popularité ; on dit que nombre des plus belles femmes du royaume ne se montrèrent pas rétives à votre séduction ; vous avez fait de la littérature ancienne et moderne des jardins familiers. La fortune vous ayant tout offert, y compris la richesse, quel est, de tous ces bonheurs, celui qui vous a procuré le plus de plaisir ? » Réponse : « Gagner au jeu. »

Peu importe que cette anecdote puisse être apocryphe [1] tant sont nombreux les joueurs qui pourraient la revendiquer. Tous en effet, et il s'en faut de beaucoup, ne renvoient pas l'image hâve et obsessionnelle d'Alexis Ivanovitch et, loin de ce dont Dostoïevski a fait un cliché involontaire, ils assument leur goût du jeu, en jouissent chaque fois que possible, sans compromettre le lait de leurs enfants.

D'où vient alors que ce penchant soit presque partout perçu comme à la fois pathologique et peccamineux ? Qu'il charrie des relents de soufre jusque pour les mieux pommadés ? Que la voix baisse d'un ton au moment de l'évoquer chez autrui, comme ces secrets honteux qu'un peu de mauvaise conscience aide à mieux distiller ?

L'étonnement est d'autant plus vif que nul, sans doute, ne contestera que les activités ludiques paraissent consubstantielles au règne animal ; que l'homme leur a donné une variété infinie et baptise triste sire celui que rien n'amuse. Certes, dira-t-on, mais il est des amusements sains – dans le sport qui fait les corps déliés, les distractions culturelles qui

1. C'est à Robert Badinter que je la dois. Lui-même, pourtant, se garde bien d'en garantir l'authenticité. Reste que *è bene trovato*. Qu'il en soit donc vivement remercié.

nourrissent l'esprit, etc. – et d'autres qui ne le sont pas, d'abord car ils touchent à l'argent, accessoirement parce qu'ils n'exigent souvent ni talent ni savoir-faire, menacent la paix et l'équilibre des familles.

Se posent ainsi trois questions qu'il faudra aborder tour à tour : jeux, enjeux, joueurs.

Avant de les aborder, commençons, pour clarifier, par écarter les jeux qui n'en sont pas. Sont ici visés tous ceux, comme les loteries ou EuroMillions, qui s'adressent aux non-joueurs. Si l'on veut bien admettre qu'acheter un billet ou cocher quelques cases ou gratter un ticket ne peut, en soi, éveiller aucun plaisir tangible, il faut reconnaître aussitôt que le succès de ces activités résulte non de leurs qualités intrinsèques mais de l'appât d'un gain, parfois spectaculaire. Des joueurs peuvent s'y livrer mais ils ne suffiraient pas à en assurer l'ampleur. Le génie marketing des concepteurs de ce type de produits a été précisément là, dans le fait de toucher des millions de personnes que le jeu n'attire pas et qui ont à peine conscience de s'y livrer. Elles le font, au demeurant, par un calcul très rationnel : celui d'un risque limité dans l'espoir d'un gain modeste mais bienvenu, en même temps que celui, plus précieux, du bonheur d'acheter, pour quelques euros seulement, le droit de rêver à ce que l'on ferait d'un gros lot mirobolant. Au diable alors l'hostilité des statistiques ! Les joueurs savent bien que, malgré elles, il se trouve toujours des gagnants que la chance a effleurés de son doigt miraculeux et, sans trop y croire, se disent pourtant à juste titre : Pourquoi pas moi ?

Mais laissons là ces épiphénomènes pour en venir au phénomène, le vrai, le dur, celui que l'on trouve dans des casinos ou autour de tables de poker, ainsi que leurs avatars en ligne, pour s'en tenir à ceux qui sont les plus courants sous nos cieux, auxquels il faut encore ajouter l'ineffable encouragement, au PMU ou sur les hippodromes, à l'amélioration de la race chevaline.

Le jeu existe-t-il ou le mot ne dissimule-t-il pas des activités, des comportements, des personnes sans grand rapport entre eux ?

Jeux [2]

Ils sont très variés et l'on n'y comprend rien si l'on n'en a pas conscience. Bien sûr chacun connaît les différences liées à la plus ou moins grande part que la chance y occupe. Presque exclue des jeux les plus subtils, la

2. Il ne s'agit ici que d'un survol des plus empiriques. Pour davantage de sérieux, il faut évidemment se reporter à Morton Davis, *Game Theory*, Basic Books, New York, 1970.

part de hasard s'accroît avec l'ineptie mais, curieusement, il peut en aller de même de la fascination. Tâchons d'y mettre un peu d'ordre.

Le turfiste habituel – auquel s'assimilent des paris sportifs – est un sachant. Il trouve à son service une presse spécialisée abondante, connaît le pedigree des concurrents, souvent pour avoir vibré aux déboulés de leurs ascendants, n'ignore rien des performances de l'entraîneur, du palmarès du jockey ou driver, reconnaît au premier coup d'œil la casaque du propriétaire. C'est dans cette science, plus ou moins profonde, qu'il puisera au moment de parier, ne jetant qu'un regard condescendant sur ceux qui s'en remettent à leur date de naissance. La victoire lui confirmera son savoir, son intelligence et son intuition, et le hasard ne lui réapparaîtra que sous la forme de la malchance, Rebecca III qui ne pouvait pas perdre et s'est mise à la faute ou le jockey habituellement patient qui, cette fois-ci, a poussé sa monture trop tôt… Celui qui le veut peut même, misant avec prudence, s'assurer un revenu presque régulier en ne jouant que sur des favoris. Mais il lui faudra pour cela tant de temps et d'autodiscipline que ce n'est plus un jeu, quasiment un travail.

Le joueur de poker appartient à une espèce proche où, simplement, la psychologie humaine remplace la physiologie équine. Il y a de bons, de moins bons et de mauvais joueurs de poker. Les premiers sont justement ceux qui savent réduire au mieux la part du hasard. Ils connaissent leurs chances statistiques d'obtenir ou non la carte qui leur donnerait beau jeu, disposent sur celui des autres, dans les pratiques modernes, d'indications qu'ils savent interpréter et évaluer, ne s'engagent que dans les coups gagnables et ne bluffent pas plus qu'il ne faut. Pourtant le meilleur joueur peut toujours être défait par un médiocre téméraire tout cuirassé de chance.

Viennent ensuite les cas dans lesquels l'intervention du joueur lui donne l'illusion de peser sur le résultat. On les trouve au baccara, au chemin de fer, au black-jack. Le fait de tirer, ou non, une carte supplémentaire, voire plusieurs, offre un dilemme excitant qui, de plus, autorise les moins lucides à se croire ensuite auteurs de leur victoire, mais il est vrai que le banco gagné fait un instant oublier tout le reste.

Au summum du hasard, donc de la stupidité, se trouvent les machines à sous et la roulette. Encore ne sont-elles pas égales car les premières, électroniques et étroitement surveillées, sont programmées pour restituer aux joueurs un pourcentage donné des enjeux. Coup par coup, il n'y a que le hasard, mais le joueur qui ne quitterait pas une machine et serait seul à y jouer pourrait connaître à l'avance le coût exact de son opiniâtreté.

Rien de tel avec la roulette où le hasard s'exprime sous sa forme la plus pure. La boule n'a pas de mémoire, ce qui rend risible la foi en toute martingale. Les mêmes numéros peuvent ressortir souvent – le même parfois faire une répétition, plus rarement un triplé, exceptionnellement un quadruplé voire, et tous les témoins se le rappellent alors, un quintuplé – ou d'autres ne jamais se montrer. La participation du joueur se borne à poser des jetons avant, passif d'un bout à l'autre, à regarder la boule quitter les doigts du croupier et à attendre de découvrir où elle est retombée. Peut-on imaginer plus bête ? Connaît-on plus fascinant, du moins pour qui y est sensible ?

Mais cette hiérarchie du hasard n'est qu'une des variables des jeux. Deux autres, très importantes et largement liées, tiennent au montant des gains et à l'identité de l'adversaire, lesquels conduisent à des regroupements différents.

Pour jouer, il faut être au moins deux, afin que le perdant finance le vainqueur et il est sage que soient préalablement fixées les règles qui calibreront l'ampleur de la victoire (celle de la défaite résulte toujours de la mise, donc de la volonté unilatérale de celui qui la pose, lequel doit toutefois respecter, s'il y a lieu, des règles fixant un minimum et un maximum). Apparaissent alors deux grandes familles : jeux de contrepartie et jeux de cercle.

Dans les jeux de contrepartie – roulette, black-jack… –, les joueurs opèrent contre la banque, en général un casino. C'est elle qui assume tout le risque et engrange tout le profit, s'il y en a un. Dans ces jeux de contrepartie, le montant des gains est fixe : un multiple de la mise (multipliée par deux en cas de victoire au black-jack, par trente-six en cas de victoire sur un numéro plein à la roulette).

Les jeux de cercle, au contraire – poker, baccara… –, amènent les joueurs à jouer les uns contre les autres. Les mises sont égalisées, chacun devant s'aligner, mais le montant final des gains résultera de l'addition des décisions individuelles de chacun et non d'un rapport indiqué à l'avance, l'organisateur se rétribuant en prélevant au passage un pourcentage modeste mais récurrent.

Les courses hippiques obéissent à une logique encore différente. En France, le pari est mutuel en ceci que ce sont les choix des turfistes eux-mêmes qui fixent la cote de chaque concurrent, laquelle permet au PMU de calculer le gain qui revient à chacun, assez lourdement amputé par l'État. Ailleurs, comme en Grande-Bretagne, le pari n'a rien de mutuel et ce sont des bookmakers qui, à leurs risques et périls, proposent un rendement déterminé pour chaque pari engagé.

On mesure aisément alors combien de différences substantielles peuvent exister au sein de jeux d'argent qui, en vérité, n'ont souvent rien d'autre en commun que cet argent lui-même. Mais est-il si important ?

Enjeux

Il est des jeux qui n'en ont pas besoin, tous ceux qui sont intelligents – où le bridge et les échecs sont dans les premières places – ou dans lesquels un pari – sur un match de tennis ou une partie de pétanque – ne fait qu'apporter un piment au plaisir qui pourrait s'en passer.

Degas nous a montré assez la beauté que l'on peut croiser sur des champs de courses. Voir cavaler pur-sang ou trotteurs est un spectacle de choix pour qui sait l'apprécier. L'esthétique des équidés, leurs qualités athlétiques, le talent des jockeys ne suffiraient cependant pas à remplir Longchamp, même le premier dimanche d'octobre pour le prix de l'Arc de Triomphe, si la réunion ne se déroulait nimbée de centaines de millions d'euros. De même peut-on jouer au poker pour des pois chiches, et beaucoup débutèrent ainsi, mais ça lasse assez vite. Quant à regarder une bille tourner dans un cylindre, même avec une sonorité inimitable, ou glisser inlassablement des jetons dans un appareil électronique rutilant, même un insensé ne songerait pas un instant à le faire, n'était l'enjeu qui s'y attache.

Il est donc d'argent. Mais pourquoi ? Tout simplement faute de mieux.

Tous les joueurs ne le sont pas que d'argent, et pas seulement à la roulette russe. Ian Kershaw a établi, de manière impressionnante, combien Hitler avait conçu Barbarossa comme un terrifiant coup de poker. Il mesurait le risque mais était prêt à le prendre à raison du formidable gain qu'il en espérait. Sur un mode moins terrible, combien d'hommes sont devenus « grands » par un coup de dés réussi quand d'autres sont aujourd'hui oubliés, qui pouvaient avoir plus de mérites, parce que la chance qu'ils avaient également tentée leur avait refusé son sourire ?

Ainsi le jeu n'est-il pas confiné aux maisons faites pour cela, ni l'enjeu limité aux seuls gains numéraires.

Mais pour ceux qui n'ont heureusement pas en main la destinée des nations ou le mouvement de leurs armées, ils ne peuvent hasarder que ce qu'ils ont. C'est donc ce qu'ils font.

Or, qu'ont-ils qui puisse se prêter au jeu ? Il faut, pour que cela soit en mesure de satisfaire leur goût, que ce soit assez personnel, assez important pour qu'à travers la chose ils engagent un peu de l'être, faute

de quoi l'activité leur resterait extérieure, partant serait impuissante à leur apporter les sensations qu'ils recherchent.

Si le joueur pouvait engager un doigt ou deux, peut-être le ferait-il. Mais qui donc serait tenté par le gain du doigt d'autrui ? Et lui-même, s'il gagne, que ferait-il d'une multiplication d'auriculaires ? Le corps, décidément, ne peut alimenter le jeu. L'âme ? Faust aussitôt tend l'oreille mais on sait, pas seulement grâce à lui, qu'elle n'est pas une monnaie d'échange adéquate et que les dupes seraient trop nombreuses pour assurer la pérennité du jeu.

Puisqu'il serait profondément immoral d'engager des tiers (certes, cela se faisait au temps de l'esclavage ou de servage, par villages entiers, mais il était aussi celui où ces malheureux tiers étaient considérés comme un élément du patrimoine), et puisqu'on ne peut engager ni son corps ni
20 son âme, ne reste que son argent, quelque forme qu'il prenne, comme étant la moins inutilisable des parts de soi-même.

Lui seul réunit tous les attributs requis, par la peine que l'on a eue, ou non, à le gagner, par l'intimité que l'on entretient avec sa possession, par la libre disposition qu'on en a, par la facilité de le soustraire, l'additionner ou le multiplier, par la commodité qu'il représente dans l'échange et par l'attrait, enfin, qu'il peut exercer sur autrui.

C'est pour cela, et pour cela seulement, que l'argent est le plus commun des enjeux, faute de mieux, répétons-le. C'est pourtant lui qui donne au jeu sa mauvaise réputation alors qu'il n'en est pas le cœur.

Rien n'est plus faux, en effet, que de croire que le jeu est d'abord une question d'argent[3]. Non, le jeu est d'abord une question de jeu. Il faut, pour le saisir, avoir vu de ces joueurs, manifestement assez installés dans la vie pour que le gain qu'ils réalisent ne pèse pas grand-chose dans leur revenu, ne change rien à leur situation ; il faut les avoir vus bondir d'une joie disproportionnée ou, tentant de la dissimuler, se mettre dans un quasi-état de lévitation. Riches ou pauvres, les plus nombreux jouent en fonction de leurs moyens, souvent un peu plus que raisonnable, toujours moins que dangereux. Il peut même être indifférent que le résultat final soit étale ou légèrement déficitaire pourvu que, pendant la partie, on ait connu le plaisir de gagner.

C'est l'ivresse de Pitt. L'argent n'est que le liquide, le jeu en est l'alcool.

3. Hormis, et encore cela mériterait-il des nuances, dans le cas de la spéculation en Bourse.

Joueurs

D'abord reconsidérer les idées reçues. La première est que tout joueur est un ludopathe en puissance, puisque c'est la dénomination désormais usuelle par laquelle on désigne celui qui ne sait ni se contrôler ni s'arrêter. Jean-Pierre Martignoni-Hutin, un peu plus loin, souligne l'étroitesse du nombre des personnes concernées et interroge les causes dans des termes qui méritent réflexion. Admettons cependant un instant, quoi qu'il le mette en doute, que le jeu soit sérieusement addictif. Même dans ce cas, l'est-il plus que les autres plaisirs ? Empiriquement, on peut avancer qu'il y a des gens qui aiment le jeu et d'autres qu'il n'amuse pas, et nous pouvons tous mettre des noms d'amis dans la seconde catégorie sans pour autant devoir les accuser de puritanisme ou d'inhibition. *De gustibus et coloribus*… Dans la première catégorie, ceux qui sont les plus attirés par le jeu – que les services de police dénomment joueurs d'habitude – ne risquent de se soumettre à lui que si, par ailleurs, leur vie connaît des failles graves et profondes qui peuvent alors se traduire dans une ludopathie qui en est le signe bien plus que la cause. Mais le même phénomène peut se signaler dans toutes sortes d'autres affections. Ainsi faut-il voir dans tout amateur de vin un ivrogne à venir si sa vie le déçoit. Mais l'excès, qui existe, est aussi marginal dans tous les penchants, ni plus ni moins.

Le deuxième cliché est celui de joueurs qui le seraient constamment, que leur tempérament conduirait à prendre des risques, partout et toujours, même non ou mal calculés. Pourtant les joueurs sont nombreux qui ne le sont qu'à table, qui ne réservent qu'à celle-ci le goût – au demeurant souvent timoré – qu'ils peuvent nourrir pour un certain danger qu'ils cherchent au contraire à écarter rationnellement dans tous les autres actes de leur vie.

La troisième idée reçue est celle selon laquelle le joueur cherche d'abord à perdre. Quoi que très répandue, on ne lui connaît pas d'autre source qu'une psychanalyse à la hache. Qu'elle vienne de praticiens tout à fait étrangers au jeu et n'y comprenant rien ou qui, joueurs eux-mêmes, peinent à l'assumer, ou encore d'analystes qui n'ont été confrontés qu'à de vrais malades ou qui se craignent tels, elle est tout simplement absurde.

Le joueur accepte de perdre, puisque cela fait partie du jeu, mais imaginer que ce puisse être là sa quête, c'est n'avoir rien saisi du plaisir de jouer, du bonheur de gagner qui seuls expliquent la persistance de l'activité. Le jeu dissout tout, comme les meilleures lectures, les musiques enivrantes, les balades réussies. On ne pense plus à rien d'autre et à

peine perçoit-on son voisin. Plus de passé et plus d'avenir car seul existe l'instant présent et, si le sort est favorable, ce présent est celui d'une grâce. Existe-t-il tant d'activités qui puissent offrir à qui y est sujet les mêmes satisfactions, aussi vives ?

Il a ceci de singulier que c'est un égoïsme socialisé. Chacun, sauf tricherie, ne joue que pour lui-même, n'est en rien solidaire de ceux qui l'accompagnent : qu'importe que tous les autres aient perdu si moi-même ai gagné, ou le contraire. Égoïsme donc, pourtant socialisé car on ne joue jamais seul. Mais on ne joue pas avec les autres, plutôt en leur présence, chacun dans son monde, dans sa bulle, à l'abri.

La variété des comportements en atteste, de celui qui voudrait être imperturbable à ceux, très expansifs, qui prennent le monde à témoin de leur chance ou de l'acharnement d'un sort funeste, les plus insupportables allant jusqu'à s'en prendre au croupier ou à celui qui distribue les cartes comme s'ils étaient responsables de leurs déconvenues. Le plus souvent, néanmoins, les joueurs sont polis, courtois, parfois complices sans que cela ait rien d'équivoque et il est même des amitiés solides qui ont pu naître autour de tables de jeu.

De nouveau, cependant, tous les joueurs ne se ressemblent pas. Se glisse, dans les jeux de cercle, un rapport de force qui n'existe pas dans les jeux de contrepartie. En fait, c'est même là sans doute leur différence essentielle. Jouer contre la banque [4] confère l'anonymat, dépouille de tout sentiment autre qu'exclusivement intime. Jouer contre les autres, c'est vouloir l'emporter sur eux, vouloir les dominer, parfois même les abattre. Lorsqu'il gagne, le joueur de contrepartie se sent béni, le joueur de cercle se sent supérieur. Les deux le sont effectivement, l'espace d'un instant que le second, s'il ne doit pas tout à la chance, pourra reproduire moins difficilement que le premier.

Ainsi s'éclaire, un peu, le mystère des préférences. Les uns et les autres sont de vrais joueurs, mais différents, celui du poker n'ayant rien d'autre en commun avec celui de la roulette et rares sont ceux que les deux séduisent autant. Au compétiteur, les jeux de cercle. À l'égotiste, les jeux de contrepartie. Celui-là aime se mesurer à autrui. Celui-ci n'aime que se mesurer à lui-même et à sa propre chance. L'un sera tout entier pris dans ses propres calculs et ceux qu'il prête à ses adversaires. L'autre

4. À la roulette russe, la banque bénéficie d'un avantage léger mais suffisant (elle paie trente-six fois la mise alors qu'il y a trente-sept numéros) et subit en contrepartie le handicap original de faire des casinos les seules entreprises où les salariés sont intéressés… aux pertes, puisqu'ils sont rémunérés par les pourboires que leur versent ceux qui, en gagnant, ont appauvri leur employeur.

se grisera de la magie des chiffres et de leur agencement sur le cylindre. L'un se résigne au hasard, l'autre s'abandonne à lui, délicieusement.

Reste que tous deux, quoique les puisant à des sources distinctes, peuvent connaître la même jouissance à gagner et, d'abord et surtout, le même plaisir à jouer. Non, les joueurs ne sont pas des damnés de la terre et il serait peut-être temps de finir par l'admettre.

RÉSUMÉ

Les jeux d'argent ne sont pas une catégorie homogène tant il existe entre eux de différences substantielles. L'argent n'y est qu'une commodité bien plus que l'enjeu véritable qui n'est autre que le jeu lui-même. Et les joueurs, dont bien peu sont malades, n'appartiennent pas non plus à la même espèce selon qu'ils jouent contre d'autres ou contre l'organisateur.

Christophe Blanchard-Dignac

La révolution numérique des jeux d'argent

Le jeu, un secteur économique « à part »

Le jeu est une notion complexe, au confluent de la psychologie, la philosophie, la sociologie et l'histoire. Pourtant, il est un élément sur lequel s'accorde l'ensemble de ceux qui se sont penchés sur le sens de ce mot : l'instinct et le besoin de jeu sont inhérents à l'homme. Jouer, c'est se situer en dehors des contraintes de l'existence ordinaire. Pour George Herbert Mead, sociologue américain, les jeux d'argent ont pour effet de permettre à chacun de sortir de son rôle social. De leur côté, les philosophes mettent généralement en avant les risques du jeu d'argent, dont le plus important est de développer « des pensées erronées qui alimentent l'envie de jouer ».

Ces avis sont partagés par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE, arrêt *Schindler*, 1994), qui estime qu'« il n'est pas possible de faire abstraction des considérations d'ordre moral, religieux ou culturel qui entourent les loteries comme les autres jeux d'argent dans tous les États membres ».

Par ailleurs, compte tenu de l'importance des sommes que ces jeux permettent de collecter et des gains qu'ils peuvent offrir aux joueurs, surtout lorsqu'ils sont organisés à grande échelle, la CJCE indique clairement qu'ils comportent des risques élevés de délit et de fraude. Ils constituent, en outre, une incitation à la dépense qui peut avoir des conséquences individuelles et sociales dommageables.

Cette attitude n'est pas proprement européenne, puisque non seulement le pays phare du libéralisme économique, les États-Unis, mais encore l'organisme chargé de développer le commerce entre les États,

l'OMC, ont reconnu la spécificité des jeux d'argent, mettant en avant la nécessité de préserver la moralité et l'ordre public.

Malgré cette méfiance naturelle vis-à-vis du jeu d'argent, les États ont toujours eu conscience de son caractère traditionnel. Athènes organisait déjà des paris sur les vainqueurs des manifestations sportives, tandis que les empereurs romains se servaient de l'aura de la déesse Fortuna pour proposer des loteries chargées de remplir leurs coffres domestiques. En France, c'est François Ier qui, s'inspirant du fonctionnement du *Lotto* italien, signe en 1539 l'édit instituant la première loterie.

Au fil des siècles se succèdent ainsi partout dans le monde prohibitions et autorisations. Toutefois, et c'est une constante de l'Histoire, même lorsque le jeu d'argent est officiellement interdit, une partie des citoyens trouve toujours le moyen de contourner la règle et de s'adonner à la pratique de manière illégale.

Avant Internet : chaque État maître chez lui

Compte tenu de ses spécificités, le jeu d'argent a toujours fait l'objet d'une régulation au niveau des États, et cela partout dans le monde. Jusqu'à la fin des années 1990, les coopérations interétatiques restaient exceptionnelles, chacun déterminant son propre cadre légal ainsi que le mode d'organisation qui lui paraissait le mieux adapté. Chaque État avait sa propre définition des jeux d'argent et, pour un même type de jeux, pouvait ainsi opter pour des voies très différentes en fonction de son contexte national et de ses priorités : prohibition, monopole, nombre restreint d'agréments, licences sans limitations, régime général d'autorisation.

En France, avant Internet, le principe général en vigueur était celui de la prohibition, des dérogations ayant été accordées, sous forme de droits exclusifs, à la Française des jeux (loteries et paris sportifs), au PMU (paris hippiques en mode mutuel), ainsi qu'à certains casinos (situés dans des villes d'eaux) et cercles de jeu privés.

Dans ces conditions, il était relativement aisé pour un État de contrôler l'activité des jeux d'argent. Il suffisait en effet d'autoriser, de favoriser ou de modérer, voire de prohiber, certains segments de jeux pour obtenir un effet immédiat sur le marché. Il est à ce titre essentiel de préciser que les jeux d'argent répondent avant tout à une logique d'offre : le joueur potentiel veut pouvoir miser pour le gros lot ou parier sur le vainqueur d'une compétition sportive, mais s'adaptera dans la quasi-totalité des

cas aux types de produits et aux conditions de jeu qui lui seront proposés par le régulateur.

Les États restaient bien entendu confrontés à certains risques d'ordre public et social, mais il leur suffisait de prendre des mesures correctrices adéquates lorsqu'ils en éprouvaient la nécessité. En cas de contrôles insuffisants, certains ont dû faire face à des cas de fraudes (aléas truqués par exemple) ou des affaires de corruption. Un renforcement strict des procédures permet de résoudre ces questions.

D'autres ont pu aussi connaître des cas de blanchiment liés aux jeux d'argent (par exemple, le rachat par des blanchisseurs de reçus de jeux gagnants). Toutefois, les taux de retour aux joueurs proposés avant l'avènement d'Internet étant la plupart du temps limités (inférieurs à 70 % à l'exception des casinos et de certains paris hippiques), ce type d'affaires restait exceptionnel. Quelques mesures simples permettent par ailleurs de réduire de manière très sensible ces risques : paiement des gains en espèces jusqu'à un certain seuil pour éviter de donner une preuve de gain à des individus malintentionnés, tenue d'un fichier des gagnants, etc.

Les jeux d'argent peuvent créer des situations de dépendance ou d'excès chez les populations les plus fragiles, en particulier chez les mineurs. Des États n'ont légiféré que tardivement sur ce sujet important. Les connaissances et la recherche continuent à progresser pour éviter que, comme cela a pu arriver, certains jeux comportent des facteurs d'addiction. La France renforce sa vigilance depuis plusieurs années. La loi du 12 mai 2010 a ainsi mis en place le CCJ (Comité consultatif de jeux), organisme indépendant chargé notamment de prévenir le jeu excessif et favoriser le jeu responsable. De nombreux gouvernements ont d'ailleurs interdit par voie législative le jeu des mineurs. Enfin, les organismes de contrôle ont généralement le pouvoir de mettre en place, au niveau de nombreux États, des « limitateurs de jeu », de procéder à un cantonnement voire à une interdiction complète des produits qui leur sembleraient particulièrement « sensibles ».

En 1994, Internet casse les frontières du jeu d'argent

La naissance des jeux en ligne

Elle peut être retracée à travers trois étapes :

– dès le milieu des années 1970, l'essor des logiciels de jeux qui ont séduit les casinos terrestres pour remplacer peu à peu les machines à sous traditionnelles ;

– au début des années 1990, l'utilisation d'Internet qui permet à différents ordinateurs d'être reliés les uns aux autres à l'aide d'un serveur et de partager l'utilisation d'applications de jeux ;
– enfin, l'adoption, en 1994, d'un cadre réglementaire reconnu par certaines autorités qui joue un rôle décisif pour l'essor des jeux en ligne.

C'est l'État d'Antigua-et-Barbuda qui signa le premier accord de ce type, le « Free Trade and Processing Zone Act ». Cet acte permet au ministre du Commerce de délivrer des licences officielles permettant aux bénéficiaires de ne pas avoir à s'acquitter de taxes douanières. Ainsi est née la première juridiction *offshore* de jeu en ligne.

Un fournisseur de logiciels, basé sur l'île de Man et créé en 1994, a été la première société à comprendre l'intérêt de combiner l'ensemble des trois éléments exposés ci-dessus, et a commencé à développer des logiciels en ligne. Très rapidement, en 1995, les jeux en ligne ont trouvé leur clientèle, même s'il manquait à cette période un élément essentiel du dispositif : la sécurité. Une entreprise fondée en Irlande cette année-là a apporté une pierre décisive à l'édifice en concevant un système permettant la vérification d'opérations financières sur Internet et des transactions virtuelles.

En 1996, est ainsi né le tout premier casino en ligne, sous le nom d'Intercasino.

Développement rapide des jeux en ligne

En quinze ans, le nombre de sites de jeux en ligne s'est développé de manière exponentielle grâce à un déficit de régulation.

En 2006, un Livre blanc de CERT-LEXSI sur la cybercriminalité des jeux en ligne faisait état de l'existence de plus de 14 000 sites, dont environ 1 300 traduits en français.

Cette situation évolue très vite car, chaque jour, des sites apparaissent et disparaissent. Ces sociétés opèrent pour la plupart sans aucune licence (en 2006, selon LEXSI, seules 14 % d'entre elles disposaient d'une licence, le plus souvent « insulaire ») et proposent leurs produits aux citoyens du monde entier en faisant fi des frontières physiques et des réglementations nationales. Il faut souligner que les sites « sauvages » sont parfois particulièrement mouvants, à commencer par ceux cherchant à dissimuler des activités criminelles (blanchiment, usurpation d'identité, vol de moyens de paiement, fraudes, etc.). Certains changent ainsi, jusqu'à plusieurs fois par mois, de serveur et de pays d'hébergement, mais également de nom et d'adresse Internet.

Dans ces conditions, le contrôle national des sites de jeux en ligne est particulièrement ardu, au plan technique comme au plan juridique, et ce d'autant plus que très souvent – par exemple en Asie – des individus enregistrent un site Internet en tout anonymat, sans aucune structure juridique. Ils font alors payer leurs clients *via* un compte bancaire *offshore* ou un système de monnaie virtuelle.

Schématiquement, on pourrait classer les sites de jeux en ligne en trois catégories :

– les sites sans aucune licence (plus de 80 % des sites, selon LEXSI) qui proposent leurs produits partout dans le monde ;

– les sites à l'origine détenteurs d'une licence, dans un pays à la réglementation souple et à la fiscalité avantageuse (plus de 15 % des sites), c'est-à-dire où les taxes liées aux jeux représentent moins de 5 % de leur produit brut (mises diminuées des gains reversés aux joueurs). Citons parmi ces États : Alderney (Aurigny), Antigua-et-Barbuda, les Antilles néerlandaises, Belize, Chypre, Gibraltar, le Costa Rica, l'île de Man, le Kahnawake et Malte. Les opérateurs de ces sites proposent classiquement leurs jeux en ligne dans le monde entier. Certains n'acceptent toutefois pas les mises depuis les pays qui ont établi une législation stricte (par exemple les États-Unis ou la France). D'autres tentent peu à peu d'accroître la part de leur chiffre d'affaires réalisée sur des marchés régulés ;

– enfin, les sites disposant d'un agrément dans un pays qui n'est pas un « paradis du jeu » et qui n'accepte que les mises des citoyens des États où ils disposent d'une licence officielle. Ces derniers, telles les loteries nationales lorsqu'elles opèrent en ligne, restent encore extrêmement minoritaires.

Peu à peu, cette situation s'améliore car de nombreux États tentent de mettre en place des procédures pour lutter contre le jeu illégal (c'est-à-dire les sites de jeux en ligne qui n'ont pas d'agrément dans un pays donné et qui s'adressent, activement ou passivement, à la population de ce pays, par la langue, l'offre de jeu ou les incitations publicitaires). En effet, la capacité des autorités nationales à endiguer ce phénomène est essentielle pour asseoir leur modèle de régulation du marché des jeux d'argent sur Internet. Les trois principaux outils à leur disposition sont les suivants :

– le blocage des sites illégaux (ou l'obligation pour les FAI – fournisseurs d'accès à Internet – d'en interdire l'accès) ;

– le blocage des flux financiers entre les sites illégaux et les joueurs,

ce qui interdit à ces derniers de récupérer leurs gains (à supposer évidemment qu'ils soient payés !);

– l'interdiction de publicité, avec des sanctions pénales pour les opérateurs qui ne respectent pas les règles et des sanctions financières pour les médias qui acceptent des budgets émanant d'opérateurs illégaux.

Depuis l'an 2000, une offre de plus en plus étoffée

La plupart des sites de jeux en ligne qui se sont créés depuis la fin des années 1990 ont été confrontés à un déficit d'« honorabilité », tout au moins à leurs débuts. Leur objectif premier consistait généralement à rassurer les clients potentiels en démontrant que leurs produits n'étaient pas « biaisés » et qu'ils allaient payer les gains des joueurs.

Afin de compenser ces faiblesses majeures dans un secteur où sécurité et protection des consommateurs sont des points incontournables, les opérateurs se sont appuyés sur trois facteurs : une évolution produit permanente, des taux de retour aux joueurs très élevés (supérieurs à ceux auparavant observés sur le marché), et des procédures d'inscription sur les sites particulièrement légères.

Un peu plus tard, une fois qu'ils ont atteint une taille critique et ont encaissé des moyens financiers suffisants, ces opérateurs disposent d'une autre arme, la communication. Nombre d'entre eux ont ainsi acquis leur légitimité en utilisant la marge de manœuvre que leur procurait leur très faible fiscalité pour sponsoriser un club de football d'envergure sans pour autant être en possession d'une licence de jeu dans le pays correspondant. D'autres ont mis en avant le fait qu'ils étaient désormais cotés sur une place boursière, ce qui leur a permis *a minima* de revendiquer leur transparence financière.

Une évolution produit permanente

Les opérateurs de jeux en ligne sont pour la quasi-totalité d'entre eux devenus des « généralistes ». Seuls quelques grands sites de poker restent exclusivement concentrés sur leur cœur de métier. Tous les autres opérateurs proposent désormais indifféremment des jeux de casinos, poker, bingo, jeux d'adresse et paris en ligne. Même les spécialistes des paris sportifs ne réalisent aujourd'hui que 50 % de leur produit brut des jeux (PBJ) avec cette activité. De même, les leaders des casinos en ligne ne tirent qu'un peu plus de 40 % de leur PBJ de ce segment.

L'objectif de ces opérateurs est clair : il s'agit d'attirer, parfois à un coût élevé, puis de rentabiliser, la cible incontournable des « gros joueurs », ces clients réguliers au fort panier moyen qui aiment jouer à tout.

Chaque année, de nouveaux produits apparaissent ainsi sur ce marché. Les opérateurs tentent ainsi de se démarquer de leurs concurrents, même s'ils copient généralement leur offre produit les uns sur les autres.

Jeux de casino

En matière de jeux de casino, si les *slots* (les machines à sous virtuelles) réalisent toujours la moitié du PBJ des leaders du marché, rares sont les opérateurs en ligne qui proposent une gamme de moins de 100 produits différents. On trouve ainsi chez les principaux acteurs du marché de multiples *slot machines*, mais également des jeux de table (roulette), jeux de cartes (black-jack, baccara), vidéo-poker, jeux de loterie (Keno), bingos. En fonction des jeux et de leurs publics, débutants ou « pros », la mise de base peut très fortement varier : de 0,01 euro pour certaines machines à sous jusqu'à plus de 100 euros pour les « grandes » tables de black-jack.

Signalons également deux « nouveautés » en forte progression :

– les *live dealers*, où un croupier physique est filmé *via* une webcam, qui donnent aux joueurs la sensation de se retrouver eux-mêmes dans un casino ;

– les jeux (souvent gratuits, parfois à abonnements) basés sur des réseaux sociaux comme Facebook, du type Zynga ou Mytopia, qui permettent de réunir des millions de joueurs et constituent un bon vecteur de recrutement pour les jeux d'argent.

Poker en ligne

Segment de jeu en ligne à part entière, à la fois considéré comme un jeu de hasard et un jeu d'expertise, le poker en ligne s'est développé en 2002 grâce à la médiatisation des championnats du monde de poker, mais également avec le succès de la célèbre formule du Texas Hold'em. En moins de cinq ans, le produit brut des jeux du poker a atteint près de 3 milliards d'euros au plan mondial. Le poker en ligne, qui a remplacé le « cow-boy Marlboro » dans l'imaginaire des jeunes, est aujourd'hui plus qu'un simple phénomène de mode.

Paris sportifs

Mais c'est sans aucun doute le secteur des paris sportifs qui a connu la révolution la plus importante des dix dernières années.

En 1990, les paris mutuels représentaient la forme de paris la plus populaire dans le monde, à l'exception de certains pays comme le Royaume-Uni. Le « Totocalcio » en Italie ou le « Loto sportif » en France faisaient « gentiment » rêver des parieurs qui devaient trouver les quinze vainqueurs des principaux matches de football du week-end pour prétendre au gros lot.

Avec Internet, une exubérance de l'offre et de nouvelles formes de paris sont apparues dès la fin des années 1990.

Tout d'abord, les paris à cotes ont séduit une clientèle d'« experts » qui préfèrent connaître leur gain à l'avance (gain = mise × cote), mais surtout parier sur le vainqueur d'un petit nombre de rencontres (et si possible sur un seul match – ce qu'on appelle en jargon le *single bet*).

Forts de ce succès, les opérateurs ont alors créé une gamme de paris à cotes dérivées (paris sur le score exact, le vainqueur à la mi-temps, etc.), avant de proposer des paris pendant la rencontre (le *live betting*, où les cotes sont réévaluées par des « traders » en fonction de l'évolution du match).

Simultanément au *live betting* sont apparues les bourses d'échanges de paris (*betting exchange*, le *peer-to-peer* du pari), qui permettent aux joueurs indifféremment de « prendre » (*back*) ou de « poser » un pari (*lay*, ce qui leur donne le rôle de bookmaker). Les sociétés de *betting exchange* se rémunèrent en prélevant un pourcentage – entre 1 et 5 % – sur les gains. Leurs « meilleurs » clients sont des opérateurs de paris sportifs « classiques » qui utilisent le *betting exchange* pour se couvrir contre un risque financier (*hedging*).

Enfin, le *spread betting* (paris fourchettes) est inspiré de certains produits dérivés des marchés financiers. L'opérateur détermine une fourchette pour un pari donné, le *spread*. Quant au parieur, plus il a raison plus il va gagner d'argent, mais plus il a tort plus il va en perdre sans pouvoir le mesurer à l'avance !

Au-delà des formules ci-dessus, les principaux opérateurs ont par ailleurs fortement accru leur offre de sports et de compétitions. En moyenne, un site de paris en ligne d'envergure propose aujourd'hui plus de 30 sports différents et près de 10 000 paris simultanément. On peut ainsi miser le même jour sur les championnats régionaux de football britanniques, sur une rencontre amicale de rink hockey ou sur l'Open de Chine de snooker.

Les skill games

Dernière nouveauté, les *skill games* sont des jeux d'adresse à travers lesquels les joueurs ont la possibilité de s'affronter et de gagner des gains réels. Ce sont des jeux de redistribution, où les mises des perdants sont remportées par les gagnants, et qui font appel à des qualités de rapidité, d'adresse ou de réflexion : belote, fléchettes, puzzles, mah-jong, sudoku, etc. En plein essor, le produit brut de ce type de jeux devrait rapidement atteindre 1 milliard d'euros au plan mondial. La frontière entre *skill games* et *games of chance* est évidemment ténue et allégrement franchie par certains opérateurs peu respectueux des lois.

En Europe, selon le cabinet d'études GBGC, le produit brut, c'est-à-dire la dépense moyenne par joueur en ligne actif, aurait augmenté de 70 % entre 2003 et 2007, démontrant si besoin était l'impact d'une offre pléthorique sur la consommation de jeux sur Internet.

Le chiffre ci-dessus est d'autant plus impressionnant que, simultanément à l'explosion de l'offre, les taux de retour aux joueurs moyens ont fortement progressé. Ce phénomène, lié à une concurrence effrénée entre opérateurs sans régulation, constitue aujourd'hui le premier facteur de risque pour l'industrie en question.

Le taux de retour aux joueurs (TRJ) est une variable essentielle de ces jeux. En effet, un TRJ élevé permet aux opérateurs de proposer des fréquences de gains importantes, de manière à susciter le réinvestissement chez leurs clients. C'est le principe des machines à sous, où le joueur est tenté de recycler ses gains pour viser le jackpot. Contreparties négatives et inévitables de cette dérive, les risques de dépendance au jeu et de blanchiment d'argent se multiplient en remontant la courbe du TRJ !

En quinze ans, les taux de retour aux joueurs en ligne ont ainsi considérablement augmenté.

Pour les paris sportifs, avant Internet, les TRJ des paris mutuels dépassaient rarement 60 %, et ceux des paris à cotes restaient inférieurs à 80 %. La plupart des pays s'en tiennent là pour le jeu physique. Le jeu en ligne reste souvent prohibé. Dans les pays à forte tradition de régulation, comme la France où le régulateur a fixé le seuil de TRJ à 85 %, les taux de retour aux joueurs se sont envolés : plus de 92 % en moyenne chez la plupart des opérateurs de jeux en ligne, plus de 96 % chez les opérateurs de *betting exchange*, et souvent plus de 98 % sur certains matches chez les bookmakers en ligne qui évoluent sur les marchés asiatiques. Enfin, il est aujourd'hui possible de réaliser des *sure bets*, c'est-à-dire

d'obtenir un TRJ sur une rencontre supérieur à 100 % en misant simultanément chez plusieurs opérateurs du marché.

Tandis que les machines à sous françaises rendent en moyenne 85 % aux joueurs, les *slot* machines virtuelles ne rapportent jamais au-dessous de 96 %. De même, au poker en ligne, le *rake* (commission de l'opérateur) reste faible de sorte que les TRJ dépassent 96 % et souvent plus avec les bonus.

Une étude réalisée en 2008 révèle qu'à chaque « clic » supplémentaire, un site Internet perdrait près de la moitié des internautes. Il était donc naturel que les sites de jeux en ligne, confrontés à une forte concurrence, tentent de limiter au mieux les contraintes pour leurs clients potentiels. Très souvent, quelques renseignements non vérifiés sur l'identité et un numéro de carte bancaire – qui peut être usurpé – suffisent encore pour commencer à miser, même si des pays comme la France ont adopté des mesures sérieuses de contrôle.

La nécessité de penser autrement les jeux d'argent ?

Depuis dix ans, la révolution technologique Internet a bouleversé le paysage des jeux d'argent : nouveaux modes de consommation, apparition d'une multitude d'acteurs qui ont bénéficié – et bénéficient souvent encore – de la persistance d'un déficit de régulation sur la Toile, et bien entendu essor incontrôlé du marché.

Il reste désormais à étudier les conséquences de cette mutation du marché sur la société civile et de proposer les mesures correctrices qui s'imposeraient.

Tout d'abord, il convient de s'arrêter quelques instants sur le bénéfice pour le consommateur, fréquemment avancé par les partisans d'un jeu « libéralisé ». Ce bénéfice reste tout relatif si on le compare aux avancées d'autres secteurs comme la téléphonie ou l'énergie par exemple. En effet, aujourd'hui, le joueur a certes davantage de choix – il peut rester chez lui pour miser, joue beaucoup plus longtemps avec une somme donnée –, mais surtout il va dépenser en moyenne pratiquement deux fois plus qu'il y a dix ans. C'est en ce sens que l'avocat général Bot, dans ses conclusions du 14 octobre 2008 sur l'affaire *Santa Casa* de la CJCE (cons. 245 *sq*.), souligne que la concurrence et le marché intérieur ne sont pas en ce domaine favorables au consommateur.

En revanche, il existe aujourd'hui quatre menaces bien réelles directement liées au développement d'Internet.

Le blanchiment d'argent

Des organisations mafieuses utilisent les jeux en ligne pour blanchir l'argent issu de leurs activités criminelles. Comme le rappellent plusieurs experts, tels l'IRIS (Institut de relations internationales et stratégiques) et Transparency International, les possibilités technologiques offertes par Internet, auxquelles s'ajoutent la souplesse et la réactivité des outils de la mondialisation financière, ont changé la donne. Pour mener leurs méfaits, les cybercriminels disposent de réseaux de serveurs mondiaux et parfois gèrent directement certains hébergeurs. À grand renfort d'astuces juridiques et financières, ils finissent par noyer les gains illicites dans l'économie classique, massivement et rapidement. Les paradis fiscaux deviennent des « paradis criminels », dont le jeu en ligne non régulé constitue un outil essentiel.

En matière de jeux en ligne, deux actions semblent à ce titre prioritaires : coordonner au plan international la lutte contre le jeu illégal et limiter les TRJ, comme l'a fait par exemple la réglementation française (à 85 %).

La remise en cause de l'intégrité du sport

Depuis plusieurs années, des scandales de rencontres sportives arrangées liées aux paris éclatent chaque semaine, démontrant, si besoin était, que le phénomène est en forte recrudescence. Cette forme de triche n'est pourtant pas nouvelle, puisque, dès 1917, un scandale avait éclaboussé l'équipe de base-ball des White Sox de Chicago, un réseau de parieurs ayant réussi à soudoyer huit membres de l'équipe favorite du championnat afin qu'elle ne le gagne pas. Internet n'est donc pas le seul responsable de ce phénomène. Toutefois, il est clair que l'expansion de l'offre de paris multiplie les risques. Par ailleurs, le caractère international d'Internet favorise, selon l'expert Declan Hill, la progression exponentielle de ce fléau. En effet, les organisations criminelles qui ont investi le jeu en ligne pour blanchir de l'argent ont compris que les structures sportives, de par leur fragilité, leur autonomie et parfois leur manque de transparence, pouvaient également être utilisées pour rapporter de l'argent au même titre que la drogue ou la prostitution, sans risquer les mêmes sanctions pénales.

Deux types d'actions pourraient être prioritairement envisagés pour réduire la portée du phénomène :

– mettre en œuvre les conditions d'une coopération internationale entre opérateurs de paris sportifs responsables et organisations sportives engagées. Le mouvement sportif doit apprendre à mieux comprendre les enjeux des paris, mais également à s'exprimer sur les risques qu'il

conviendrait d'interdire ou de limiter. Les opérateurs doivent de leur côté contribuer au financement et à la mise en place d'outils de préservation de l'intégrité du sport ;

– éduquer le mouvement sportif, et notamment les jeunes sportifs, sur les méthodes d'approche mafieuses et les conséquences d'une affaire de corruption. Le sport mondial doit mieux s'organiser face à une menace criminelle qui ne recule devant rien et qui le laisse souvent démuni.

Les risques de dépendance au jeu

Par définition, nous manquons de recul pour démontrer sur une longue période qu'Internet accroît les risques de jeu excessif. Nous ne pouvons en outre nous appuyer que sur un nombre limité d'études sérieuses sur le sujet (les études commanditées par certains acteurs du jeu en ligne sont réputées biaisées et donc sujettes à caution). Cependant, la conviction commune dont la Cour européenne de justice (arrêt *Santa Casa* précité) s'est faite l'écho, c'est qu'un jeu accessible 24 heures sur 24 – et le plus souvent intense et peu régulé – doit avoir des effets sur le comportement des joueurs. L'ensemble des analyses reconnaît d'ailleurs que le pourcentage de cas pathologiques parmi les joueurs en ligne (c'est-à-dire, selon la définition de l'OMS, des individus qui jouent avec excès et passibles de troubles d'ordre financier, social ou psychologique) n'est pas négligeable (entre 0,2 % et 7,8 % selon les pays et les sources). Par ailleurs, on l'a vu, la dépense moyenne par joueur européen a progressé de 70 % en moins de dix ans. L'absence de régulation et la concurrence illégale ont placé les opérateurs légaux dans un dilemme. Subir sans réagir ou tenter de canaliser le jeu en ligne en imitant ses acteurs. En France, avant l'ouverture des paris et du poker en ligne, quelque 50 % de l'offre hippique en ligne, près de 95 % de l'offre de paris sportifs et 100 % de l'offre de poker étaient illégales [1]. Certains États, de l'avis d'observateurs experts, auraient poussé trop loin le jeu légal et seraient même devenus « accros » à ces recettes et, par voie de conséquence, aveugles aux risques qu'un jeu excessif fait courir à la population. Dans tous les cas, dans des pays comme l'Australie par exemple qui a libéralisé les *pokies*, les coûts liés à la lutte contre la dépendance au jeu sont désormais à la fois élevés et en forte augmentation. Au nom de la protection de leurs populations, les gouvernements devront avoir la volonté d'imposer aux opérateurs et à eux-mêmes des contraintes renforcées, chaque fois que ce renforcement est nécessaire, dussent-ils y perdre des revenus. C'est ce que la Norvège,

1. Selon l'Arjel (Autorité de régulation des jeux en ligne).

par exemple, a fait en réduisant et en encadrant fortement les machines à sous jusqu'ici largement disséminées. Une approche économique du jeu montrerait que cette mobilisation en faveur d'un jeu plus responsable est rentable dans la durée. Le corollaire indispensable de cet encadrement est évidemment une lutte déterminée contre le jeu illégal qui, sur Internet, passe par une véritable coopération entre les États.

Un déficit de solidarité

Historiquement, le jeu d'argent a été conçu et autorisé afin de bénéficier à l'intérêt général ou pour financer le développement d'un secteur d'activité (filière équine, sport). Affecter une partie des recettes issues du jeu à des causes jugées utiles ou au budget de l'État revient à mettre en place une mécanique solidaire, où le joueur participe à l'effort de la cité. Lorsque le jeu est « public », cette affectation est toute naturelle. En 2008, les membres de l'Association européenne des loteries d'État ont ainsi apporté plus de 22 milliards d'euros à la collectivité, à comparer à un peu plus de 100 millions d'euros pour les opérateurs en ligne.

Avec Internet, le risque est élevé de voir disparaître une partie de ces revenus publics liés aux jeux en ligne. Certains pays ont ainsi perdu une part importante de leurs recettes, tout simplement parce que des opérateurs avaient transféré leur activité vers un « paradis du jeu ». Ailleurs, par exemple en Allemagne pour les paris sportifs, les revenus des loteries, et donc de l'État, diminuent à cause du jeu illégal. Dans d'autres pays enfin, telle l'Italie qui a autorisé en quelques années plus de 100 000 machines à sous, la baisse de la fiscalité liée aux jeux doit être compensée par un accroissement de l'offre.

Le secteur des jeux d'argent n'est pas une activité économique comme une autre. Pour rester une pratique récréative dans le cadre d'un modèle durable, il semble essentiel que l'offre de jeu d'argent respecte les quatre principes suivants :

– spécificité : le jeu ne peut être banalisé sans risque pour la société civile ;

– subsidiarité : le jeu relève d'une régulation au niveau des États ;

– sécurité : toute politique de jeu doit être inspirée par les principes de précaution et de protection des consommateurs ;

– solidarité : un jeu d'argent qui ne bénéficie pas à l'intérêt général ne présente que des risques pour la société.

Il n'y a pas, en ce domaine, une opposition entre « libéraux » et « interventionnistes ». Tout le monde s'accorde que, s'il y a un domaine où l'État doit intervenir pour faire respecter l'ordre public et veiller au bien de la population, c'est bien celui du jeu. Mais, dans le même temps, nos sociétés ont désormais un lien plus décontracté, moins moral, par rapport aux jeux d'argent. Cette maturité de la vision du jeu, associée à une sensibilité de cette activité meilleure qu'avant, rend encore plus nécessaire un encadrement tout à la fois modernisé et renforcé dans sa responsabilité.

Ce consensus universel pourrait-il aller jusqu'à l'établissement d'un code de conduite mondial pour lutter contre la « piraterie » du jeu et pour encourager par un haut niveau de régulation un jeu tout à la fois intègre et récréatif ?

Et pourrait-il aller jusqu'à imaginer qu'au-delà des causes d'intérêt national auxquelles contribue légitimement le résultat d'un tel jeu, une cause mondiale serait apte à illustrer de manière symbolique le « bon côté » du jeu ?

Le débat ne fait que s'ouvrir.

RÉSUMÉ

Le secteur des jeux d'argent n'est pas une activité économique comme une autre. Pour rester une pratique récréative dans le cadre d'un modèle durable, il semble essentiel que l'offre de jeu d'argent respecte quatre principes fondamentaux que sont sa spécificité, la subsidiarité, la sécurité et la solidarité. Or, le secteur des jeux d'argent a subi de plein fouet la révolution technologique d'Internet. Depuis quinze ans, la Toile a brisé les frontières de ce domaine d'activité réputé sensible, provoquant l'apparition d'une multitude de sites qui, grâce à un déficit de régulation, se sont installés dans des « paradis du jeu » avec une offre pléthorique et des taux de retour aux joueurs très (trop) élevés. Malheureusement, la société civile est souvent obligée de payer le prix fort de cette évolution : blanchiment d'argent, corruption sportive et risques de dépendance se sont développés. Cet article fournit quelques pistes visant à penser autrement les jeux d'argent de demain.

Francis Donnat

LES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD ET LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

« Une industrie milliardaire, qui concerne une activité dangereuse et culturellement sensible. Un service qui, grâce aux nouveaux moyens de communication, franchit facilement les frontières. Un secteur non harmonisé sur lequel n'existe qu'une jurisprudence au cas par cas[1]. » Assurément, les jeux d'argent et de hasard ne sont pas une activité économique tout à fait comme les autres. C'est ainsi fort logiquement que le droit de l'Union européenne leur accorde un traitement qui comporte de nombreuses particularités. La première d'entre elles, et non la moindre, est qu'il s'agit d'un droit principalement jurisprudentiel. Faute de texte de droit dérivé régissant spécifiquement la matière, c'est la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui est venue dire ce que le droit de l'Union autorisait ou interdisait en matière de jeux d'argent et de hasard. Au fil des affaires, la Cour de justice a été conduite à confronter des législations nationales souvent très précises et contraignantes, allant parfois jusqu'au pénal, au regard des grands principes découlant des libertés économiques de circulation garanties par le traité.

La deuxième particularité tient au fait qu'il s'agit d'une matière dans laquelle les spécificités nationales sont très marquées et où les législations s'expliquent toujours par l'histoire du pays, par ses traditions juridiques et par des questions d'ordre moral, culturel et religieux. La Cour

1. Paolo Mengozzi, conclusions sur l'affaire *Markus Stoß e.a.* (C-316/07 e.a.) présentées le 4 mars 2010, paragraphe 1.

se montre naturellement prudente dans ce genre de situations, et rechigne à faire de l'harmonisation forcée par voie jurisprudentielle là où, précisément, le législateur de l'Union n'a pas encore voulu légiférer. Les États membres jouissent donc en la matière d'une réelle marge de manœuvre.

Il n'en reste pas moins que la Cour doit tout de même faire la part entre, d'un côté, ce qui relève de cette marge d'appréciation qu'elle reconnaît aux États membres et, de l'autre, les exigences qui découlent de sa jurisprudence classique sur la cohérence et la proportionnalité des mesures nationales susceptibles de porter atteinte aux libertés de circulation garanties par le traité.

Faute de texte spécifique, une activité économique

40

Les jeux d'argent et de hasard ne sont pas une activité économique tout à fait comme les autres et sont appréciés, faute de texte, au regard des libertés de circulation garanties par le traité.

Pas de directive

Première observation : il n'y a pas, à l'heure actuelle, de texte de droit dérivé spécifique applicable en la matière. Le législateur de l'Union, sans doute confronté à la difficulté de trouver un consensus européen sur la question, s'est montré très prudent. C'est ainsi, pour ne prendre que quelques exemples, que les jeux d'argent et de hasard sont expressément exclus du champ d'application de la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000, dite « directive sur le commerce électronique », ou que les jeux d'argent le sont également du champ d'application de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. De même, ces jeux ont été expressément exclus, par amendement, du champ d'application de la future directive du Parlement européen et du Conseil relative aux droits du consommateur.

Ce n'est qu'indirectement que certaines dispositions de droit dérivé sont applicables aux jeux d'argent et de hasard, comme le sont, notamment, celles de la directive 2007/65/CE du 11 décembre 2007, dite « directive services de médias audiovisuels », qui vise les émissions consacrées à de tels jeux, tout comme certaines dispositions de la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 sur les pratiques commerciales déloyales, ou encore la directive concernant les contrats à distance, la directive antiblanchiment, la directive sur la protection des données, la directive « vie privée et communications électroniques » et la directive relative au système commun de TVA.

Une activité économique

En l'absence de droit dérivé spécifiquement applicable aux jeux d'argent et de hasard, c'est parce qu'ils constituent une activité économique relevant des articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – qui garantissent, respectivement, la liberté d'établissement et la libre prestation des services – que la Cour de justice a eu à en connaître.

Elle leur applique alors sa grille d'analyse classique, qui comporte, en substance et ainsi que l'on sait, trois temps : toute mesure nationale qui entrave ou est susceptible d'entraver l'exercice de l'une de ces libertés est une restriction, *a priori* incompatible avec le droit de l'Union ; celle-ci peut être toutefois justifiée, notamment par des raisons impérieuses d'intérêt général ; cette justification est cependant soumise à la condition que ces restrictions soient non discriminatoires, propres à garantir la réalisation des objectifs visés et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre.

Guère de particularités à signaler s'agissant du premier temps du raisonnement. C'est sans surprise que la Cour a affirmé que constitue une restriction à l'une de ces libertés une réglementation interdisant ou limitant le droit d'exploiter des jeux de hasard dans un État membre (CJCE, 6 novembre 2003, *Gambelli*, C-243/01, *Rec.*, p. I-13031), la législation d'un État membre empêchant les opérateurs des autres États membres de procéder eux-mêmes à la collecte de paris sur le territoire national (CJCE, 21 octobre 1999, *Zenatti*, C-67/98, *Rec.*, p. I-7289), ou encore le fait de réserver l'exploitation de jeux de hasard dans les établissements de jeux aux seuls opérateurs ayant leur siège sur le territoire de cet État membre (CJUE, 9 septembre 2010, *Engelmann*, C-64/08, point 32).

Les deux autres temps du raisonnement, qui portent sur l'éventuelle justification de la restriction, présentent ici plus d'intérêt. Alors que la Cour de justice est en général très stricte dans son appréciation de l'adéquation de la mesure et de sa nécessité, elle se montre, dans les affaires concernant les jeux d'argent et de hasard, particulièrement respectueuse de la compétence des États membres et soucieuse de leur permettre d'encadrer ces activités au nom de « raisons impérieuses d'intérêt général » qu'elle rattache, en substance, à la protection des consommateurs et à celle de l'ordre social.

Pragmatisme de la Cour et marge de manœuvre des États membres

La Cour de justice, tout en encadrant les législations nationales, laisse aux États membres une réelle marge de manœuvre et se montre compréhensive quant aux justifications apportées.

Les particularités socioculturelles des États membres

Ainsi qu'elle l'a affirmé à plusieurs reprises, c'est aux seuls États membres qu'il revient de déterminer l'étendue de la protection qu'ils entendent assurer sur leur territoire en matière de jeux d'argent (CJCE, 24 mars 1994, *Schindler*, C-275/92, *Rec.*, p. I-1039, point 61 ; *Zenatti*, précité, point 33), eu égard, ainsi que la Cour le dit dans des termes à vrai dire assez inhabituels sous sa plume, aux « particularités socioculturelles de chaque État membre », ou aux « particularités d'ordre moral, religieux ou culturel ».

Ces particularités expliquent ainsi que les autorités nationales jouissent d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer les exigences liées à la protection des joueurs et à celle de l'ordre social. À ce titre, elles sont libres de fixer les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard et d'argent et de définir le niveau de protection qu'elles recherchent. Le pouvoir d'appréciation assez large qui leur est reconnu porte tant sur les modalités d'organisation des jeux que sur le volume de leurs enjeux ou sur l'affectation des profits qu'ils dégagent.

La prise en compte des particularités socioculturelles de chaque État membre conduit la Cour à reconnaître que le fait, pour un État membre, de choisir un système de protection différent de celui adopté par un autre est sans incidence sur l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité des dispositions nationales en cause (par exemple : CJCE, 21 septembre 1999, *Läärä e.a.*, C-124/97, *Rec.*, p. I-6067 ; CJCE, 8 juillet 2010, *Sjöberg et Gerdin*, C-447/08 et C-448/08, point 38). Celles-ci ne doivent être appréciées qu'au regard des objectifs poursuivis par les autorités nationales et du niveau de protection qu'elles entendent assurer, de sorte qu'un État membre est parfaitement en droit d'interdire certains types de jeux ou certains supports, pourtant autorisés par d'autres.

La jurisprudence de la Cour laisse ainsi une assez large palette aux États membres : il leur appartient d'apprécier si, au regard du but poursuivi, il est nécessaire d'interdire totalement ou partiellement des activités de cette nature ou seulement de les restreindre et de prévoir des modalités de contrôle plus ou moins strictes. Un État membre est en droit

d'interdire totalement l'exercice d'un jeu sur son territoire (*Schindler*, précité, au sujet de l'interdiction au Royaume-Uni des loteries à grande échelle), de n'octroyer qu'à un nombre limité d'opérateurs économiques le droit d'exploiter un jeu d'argent et de hasard (CJCE, 11 septembre 2003, *Anomar*, C-6/01, *Rec.*, p. I-8621, au sujet du régime portugais de concession), ou encore de n'attribuer qu'à un seul organisme des droits exclusifs (*Läärä*, précité, au sujet du monopole finlandais pour l'exploitation des machines à sous).

De même, rien n'interdit à un État membre de prévoir un monopole pour certains jeux et de soumettre les autres à un régime d'autorisations délivrées à des opérateurs privés (CJCE, 8 septembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, point 63), de n'attribuer l'exploitation des jeux de hasard qu'à des organismes publics ou caritatifs (*Sjöberg et Gerdin*, précité, point 43) ou encore de n'octroyer que des concessions de longue durée, pouvant aller par exemple jusqu'à quinze ans (*Engelmann*, précité, point 48).

Les jeux en ligne

Les États membres jouissent d'une marge de manœuvre sans doute encore plus importante en matière de jeux en ligne. Le principe de reconnaissance mutuelle ne leur est tout d'abord pas applicable : un État membre peut interdire à des opérateurs, pourtant légalement établis dans d'autres États membres, de fournir sur son territoire des services de jeu de hasard sur Internet (CJCE, 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International*, C-42/07, *Rec.*, p. I-7633). De même, un État membre peut apporter à l'offre de jeu sur Internet des limitations qu'il n'impose pas aux mêmes jeux offerts physiquement, en raison des risques de fraude et de dépendance « de nature différente et d'une importance accrue par rapport aux marchés traditionnels de tels jeux » (*Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International*, précité, points 70 à 72 ; *Carmen Media Group*, précité, points 101 à 105).

La Cour reconnaît qu'il peut certes être difficile, pour les autorités nationales, de faire respecter leur législation sur Internet. Mais de telles difficultés pratiques sont sans influence sur l'appréciation de la compatibilité des mesures en cause. Ainsi, la circonstance que les autorités compétentes d'un État membre seraient en peine de faire respecter un monopole sur les jeux d'argent par des organisateurs établis à l'étranger et opérant sur Internet en infraction avec ce monopole est sans incidence sur la question de savoir si celui-ci est compatible avec

le droit de l'Union (CJCE, 8 septembre 2010, *Stoß e.a.*, C-316/07 e.a., points 84 à 87).

Une Cour compréhensive

La Cour de justice se montre en outre compréhensive quant aux motifs de justification apportés qui, ainsi qu'il a été dit, peuvent être tirés de la protection des consommateurs, de celle de l'ordre social, de la lutte contre la fraude ou contre la dépendance au jeu. Deux exemples témoignent du pragmatisme dont elle fait preuve en la matière.

Le premier a trait à la question de savoir s'il faut tenir compte de la circonstance que les revenus du jeu peuvent être affectés au financement d'activités sociales ou d'utilité publique. La jurisprudence de la Cour est à cet égard nuancée. Elle juge certes que le fait, pour un État membre, d'affecter ces revenus à un tel financement ne saurait constituer, en tant que tel, une justification de la mesure, conformément en cela à sa jurisprudence traditionnelle selon laquelle des considérations d'ordre strictement budgétaire ne peuvent être estimées comme des raisons impérieuses d'intérêt général de nature à justifier une restriction aux libertés de circulation garanties par le traité. Toutefois, dit la Cour, il n'est pas « indifférent », dans l'appréciation à laquelle elle doit se livrer, que les recettes tirées des jeux d'argent et de hasard soient affectées au financement d'activités désintéressées (*Zenatti*, précité, point 36). Le fait que des activités sociales ou d'utilité publique bénéficient des revenus provenant des jeux, sans être un motif de justification à part entière, est ainsi bien pris en compte au moment d'apprécier la proportionnalité de la mesure. C'est au nom de considérations analogues qu'il est loisible à un État membre de ne confier l'exploitation des jeux qu'à des organismes publics ou caritatifs, dans la mesure où, dit la Cour dans des termes d'une grande fermeté, « selon l'échelle des valeurs propres à chacun des États membres », il pourrait être « considéré comme inacceptable de permettre que des profits privés soient tirés de l'exploitation d'un fléau social ou de la faiblesse des joueurs et de leur infortune » (*Sjöberg et Gerdin*, précité, point 43).

Le second exemple peut être trouvé dans l'évolution jurisprudentielle consacrée par l'arrêt *Placanica* (CJCE, 6 mars 2007, C-338/04 et C-360/04, *Rec.*, p. I-1891), qui reconnaît l'intérêt qu'il peut y avoir, pour la protection de l'ordre social, à ce que l'État poursuive lui-même une politique d'expansion contrôlée de l'offre de jeu.

Jusque-là, la jurisprudence de la Cour était fixée en ce sens qu'un État membre ne pouvait, pour justifier des restrictions aux activités de jeu,

invoquer valablement l'argument tenant à la nécessité de réduire les occasions de s'y livrer lorsque, sur le plan national, ce même État poursuit, dans le but d'en retirer des bénéfices, une politique de forte expansion du jeu et des paris (*Gambelli*, précité, points 68 et 69). La position de la Cour consistait, en quelque sorte, à dire aux États d'être cohérents avec eux-mêmes et de ne pas restreindre l'exploitation de jeux de hasard par certains, tout en encourageant l'offre de ces mêmes jeux par d'autres, opérateurs agréés par l'État.

Cela semblait de bon sens. L'argument pouvait toutefois prêter le flanc à une critique simple consistant à dire qu'il vaut mieux, à tout prendre, que les jeux soient organisés par l'État, de manière publique et officielle, plutôt que de laisser le jeu illégal prendre la place que les jeux agréés n'occupent pas. C'était notamment la position défendue par la République française dans l'affaire *Placanica* (précitée), où elle faisait valoir qu'une politique nationale trop restrictive en matière de jeux pourrait aller à l'encontre des objectifs de protection des consommateurs et de l'ordre social dès lors que cela risquait de favoriser l'apparition de jeux illégaux et clandestins, dont les dangers sont évidents. C'est la raison pour laquelle, soutenait la France, la régulation et la maîtrise par les États membres de l'offre de jeu peuvent aussi passer par une expansion contrôlée de ces derniers.

C'est ce terrain que la Cour a retenu, jugeant qu'une « politique d'expansion contrôlée » dans le secteur des jeux de hasard peut être cohérente avec l'objectif visant à protéger les consommateurs, canalisés vers des offres légales et contrôlées par les pouvoirs publics, en attirant vers les activités autorisées et réglementées les joueurs qui s'adonnent aux jeux et paris clandestins (arrêt *Placanica*, points 55 *sq*.). Une telle politique d'expansion contrôlée est compatible non seulement avec l'objectif de lutter contre la criminalité liée aux jeux de hasard mais également avec celui de refréner la dépendance au jeu (CJCE, 3 juin 2010, *Ladbrokes Betting & Gaming*, C-258/08, point 26). Et la Cour est allée jusqu'à préciser que, afin d'atteindre cet objectif, les opérateurs autorisés doivent constituer une alternative « fiable et attrayante » par rapport aux activités interdites, ce qui peut justifier l'offre d'une gamme de jeux étendue, une publicité d'une certaine envergure et le recours à de nouvelles techniques de distribution (*Placanica*, précité, point 55). Il y a toutefois des limites : ainsi, la publicité éventuellement mise en œuvre par le titulaire d'un monopole public doit rester « mesurée et strictement limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser […] les consommateurs vers les réseaux de jeu autorisés » (*Stoß*, précité, point 103).

L'encadrement mesuré des législations nationales

On le voit à ce précédent : le pragmatisme de la Cour en la matière ne signifie pas que toute réglementation nationale est compatible avec le droit de l'Union. Un État membre ne saurait ainsi valablement réserver les concessions octroyées pour l'exploitation de casinos aux seules sociétés anonymes établies sur son territoire national, une telle discrimination apparaissant disproportionnée au regard de l'objectif visant à combattre la criminalité (*Engelmann*, précité, points 34 à 37), même si, il est vrai, il pourrait peut-être en aller autrement s'agissant des loteries par Internet, eu égard aux particularités des jeux en ligne (voir, en ce sens, les conclusions de l'avocat général Bot présentées le 31 mars 2011 sur

l'affaire *Dickinger et Ömer*, C-347/09). De même, dans les États où les jeux de hasard sont soumis à des droits exclusifs, la publicité illégale pour des jeux organisés dans un autre État membre ne saurait être passible de sanctions plus sévères que celles prévues en cas de publicité, également illégale, pour des jeux organisés sans autorisation sur le territoire national (*Sjöberg et Gerdin*, précité, points 56 et 57).

La politique suivie doit en outre être cohérente et les mesures adoptées à cette fin proportionnées. Ainsi, aux yeux de la Cour, une mesure aussi restrictive qu'un monopole ne saurait se justifier qu'en vue d'assurer un niveau de protection des consommateurs particulièrement élevé, de sorte qu'elle doit être accompagnée d'un cadre normatif garantissant que le titulaire du monopole poursuive effectivement cet objectif d'une façon cohérente, par exemple au travers d'une offre de jeu quantitativement et qualitativement aménagée (*Stoß*, précité, point 83). Dans la pratique, le respect de telles exigences, et notamment de celle de cohérence, peut évidemment s'avérer difficile. Par exemple, une politique d'expansion et de création de nouveaux jeux d'argent et de hasard, entourée de surcroît de publicité, ne peut être considérée comme cohérente avec l'objectif de protection des consommateurs contre la dépendance au jeu qu'à la condition, dit la Cour, que les activités illégales revêtent dans l'État membre en cause une telle ampleur qu'il est justifié de lutter contre elles de la sorte (*Ladbrokes Betting & Gaming*, précité, point 30). La voie est assurément étroite pour les pouvoirs publics, et elle l'est de plus en plus, entre ce qui peut être considéré comme relevant d'une politique d'expansion contrôlée des jeux d'argent et de hasard et ce qui risque d'apparaître, aux yeux de la Cour, incohérent ou disproportionné.

La Cour, consciente de sa volonté, depuis quelques années, d'être plus précise encore dans l'encadrement des pouvoirs des États membres, semble vouloir contrebalancer en quelque sorte cette évolution par un renvoi plus fréquent au juge national, à qui on laisse le soin d'apprécier si les entraves sont justifiées au regard des objectifs poursuivis ou si la législation nationale est cohérente.

Ainsi que l'on sait, la Cour de justice, lorsqu'elle est saisie à titre préjudiciel, n'est pas, dans la pureté des principes, juge de l'affaire au principal, et doit se borner à interpréter le droit de l'Union sans l'appliquer à un litige. Dans la réalité, il arrive toutefois qu'elle donne au juge national une réponse tellement précise qu'elle ne lui laisse plus grand-chose à juger… C'est ce qu'elle faisait très souvent, en matière de jeux, jusqu'à l'arrêt *Gambelli* de 2003. Depuis lors, la Cour semble être revenue à une démarche plus orthodoxe, consistant à poser le cadre dans lequel doivent agir les États membres, mais confiant au juge national le soin d'appliquer ce cadre au litige dont il est saisi. En d'autres termes, la motivation des arrêts était, avant 2003, sans doute plus générale et moins contraignante, mais se prononçait au cas par cas sur la compatibilité avec le droit communautaire de la législation nationale. Depuis 2003, la Cour dicte une ligne de conduite plus rigoureuse au juge national, mais le laisse prendre ses responsabilités dans l'exercice classique consistant à concilier différents objectifs ou à apprécier la proportionnalité entre les atteintes aux libertés garanties par le traité et leurs justifications.

Il n'est sans doute pas anodin de remarquer que cette évolution a été initiée dans une affaire qui mettait en cause les paris sur Internet, comme si la Cour avait voulu, à la fois, introduire plus de rigueur face aux possibilités accrues de fraude et de détournement qu'offrent les paris en ligne, tout en reconnaissant que la complexité matérielle de ces affaires plaide pour qu'elles soient réglées par le juge le mieux à même de les apprécier, à savoir le juge national.

Plusieurs exemples récents illustrent cette démarche à la fois plus rigoureuse et plus respectueuse du rôle des juridictions nationales. Ainsi, dans son arrêt *Ladbrokes Betting & Gaming* de 2010 (précité), la Cour invite le *Hoge Raad* néerlandais à examiner « si les activités de jeux illégales peuvent constituer un problème aux Pays-Bas et si une expansion des activités autorisées et réglementées serait de nature à remédier à un tel problème » et « si l'évolution du marché des jeux de hasard aux Pays-Bas permet de constater l'existence d'un contrôle effectif par les autorités de cet État membre de l'expansion des jeux de hasard, au niveau tant de l'ampleur de la publicité effectuée par les bénéficiaires d'une autorisation

exclusive que de la création par ceux-ci de nouveaux jeux, et, par conséquent, de concilier d'une manière appropriée la réalisation simultanée des objectifs poursuivis par la réglementation nationale » (points 29 et 37), sans nullement préjuger du résultat de cet examen.

De même, dans les affaires *Stoß* et *Carmen Media Group* (précitées), la Cour de justice a répondu aux doutes dont elle était saisie quant à la compatibilité avec le droit de l'Union d'un monopole institué afin de lutter contre la dépendance envers le jeu en disant à la juridiction de renvoi que, si elle constatait que d'autres types de jeux de hasard, présentant un danger supérieur, pouvaient être exploités par des opérateurs privés et que ces derniers jeux faisaient par ailleurs l'objet d'une politique d'expansion de l'offre menée par les autorités compétentes, elle pourrait alors légitimement considérer qu'un tel monopole n'est
48 pas propre à assurer la réalisation de l'objectif poursuivi. Même si elle le fait dans des termes d'une grande précision, la Cour de justice laisse au juge national le soin d'apprécier et de pondérer ces divers éléments.

En définitive, si les États membres jouissent d'une réelle marge d'appréciation en matière de réglementation des jeux d'argent et de hasard, ils n'en restent pas moins tenus de poursuivre une politique cohérente et systématique. À cet égard, il semble de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics de mener une politique d'expansion contrôlée des jeux sans franchir la limite qui sépare ce qui est justifiable au nom de la protection de l'ordre social de ce qui est incohérent ou disproportionné. Tout cela plaide sans doute en faveur d'une harmonisation au niveau européen. Celle-ci, toutefois, risque fort de s'avérer délicate à atteindre. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire les prudentes conclusions du 3057e Conseil « compétitivité » du 10 décembre 2010 sur le cadre relatif aux jeux de hasard et aux paris dans les États membres de l'Union européenne ou de parcourir le Livre vert de la Commission européenne sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur du 24 mars 2011 (SEC [2011] 321 final). La Cour de justice aura contribué à éclairer le débat en précisant les critères que doivent respecter les réglementations nationales des jeux d'argent et de hasard.

BIBLIOGRAPHIE

Littler, Alan, Hoekx, Nele, Fijnaut, Cyrille et Verbeke, Alain-Laurent (sous la dir.), *In the Shadow of Luxembourg, EU and National Developments in the Regulation of Gambling*, Leyde-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

RÉSUMÉ

Faute de droit dérivé spécifiquement applicable aux jeux d'argent et de hasard, c'est la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui a progressivement forgé les règles que les États membres doivent appliquer. Consciente de ce qu'il s'agit d'une activité économique pas tout à fait comme les autres, dans un domaine où les spécificités nationales sont très marquées, elle leur a reconnu une réelle marge de manœuvre, laquelle ne justifie toutefois pas l'adoption de législations incohérentes ou de mesures disproportionnées.

Jean-Pierre Martignoni-Hutin

UNE SOCIOLOGIE DU *GAMBLING* CONTEMPORAIN

La sociologie des jeux de hasard relève de plusieurs niveaux d'entendement. Dans une tradition durkheimienne elle consiste à dessiner les profils des *sujets* sociaux qui s'engagent dans l'aventure ludique, afin de ne pas inféoder cet engagement à une simple volonté individuelle. Nous prendrons l'exemple des joueurs de machines à sous qui apportent l'essentiel du volume d'affaires des 196 casinos nationaux qui ont enregistré 34,7 millions d'entrées en 2010. Dans une tradition plus wébérienne, la sociologie des jeux d'argent permet de lister les éléments qui rendent compte du *sens* que les joueurs donnent à leur pratique quand ils entrent dans le jeu et ont ensuite l'*illusio* du jeu. Nous préciserons les motivations des joueurs qui alimentent les 22 000 bandits manchots tout en soulignant les logiques ludico-existentielles des *liberty bells* [1], dont leur inventeur Charly Fey (1862-1944) pensait qu'elles invitaient le joueur à « prendre sa vie en main ». Mais cette sociologie des logiques sociales et ludiques qui expliquent qui sont les joueurs, pourquoi ça joue, n'apparaît pas suffisante pour comprendre le *gambling* contemporain et ses récentes évolutions. D'autres jeux que les *slots* [2] existent, d'autres acteurs que les joueurs gravitent dans ce champ, d'autres objets le traversent. Nous aborderons notamment les questions de la recherche sur le jeu (observatoire des jeux, jeu excessif, jeu responsable…) qui sont centrales depuis *la révolution machine à sous* et plus récemment depuis la légalisation des jeux en ligne [3], afin de comprendre comment les pro-

1. Les « Cloches de la liberté » sont un des premiers signes à paraître sur les machines à sous, et elles les désignent par extension.

2. *Slot* : fente ; *slot machines* : machines à fente, synonyme de machines à sous.

3. 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.

tagonistes du secteur (État croupier, Parlement français, Union européenne, opérateurs historiques et notamment la Française des jeux, *doxa* du jeu pathologie maladie, opérateurs privés…) ont utilisé leurs *pouvoirs* respectifs (politique, réseau d'influence, lobbying…) pour traiter ces problématiques.

Des machines et des hommes

Les machines à sous sont un jeu à prédominance masculine (52 %), mais en dix ans la population des slotistes s'est féminisée. Les casinotiers ont su faire évoluer leur offre en matière d'accueil, de sécurité, d'hygiène, d'animation, afin d'ouvrir davantage aux femmes un espace de jeu traditionnellement masculin. Les machines à sous séduisent toutes les tranches d'âge de la population française mais les personnes âgées de 61-70 ans (21 %) et dans une moindre mesure les 50-60 ans (20 %) sont les plus nombreuses. Soulignons le cas du quatrième âge, 71 ans et plus, dont la présence a été multipliée par plus de trois en dix ans (14 % en 2008 contre 4,5 % en 1998). Les Français et les Françaises les plus âgés – et la palette du vieillissement est désormais très large – fréquentent les casinos pour de multiples raisons : jouer, déjeuner, dîner, se distraire, danser, parler… Ces populations ne sont pas forcément attirées par la modernité des casinos virtuels, elles préfèrent les sociabilités et l'ambiance des casinos terrestres, des espaces protégés où, connues et reconnues, elles ont souvent un rapport privilégié avec le personnel. La clientèle casinotière est plus jeune le week-end mais les casinos restent avant tout un lieu festif où se côtoient des populations d'âges très différents. Ce mélange des générations participe de l'ambiance conviviale observable généralement dans un casino, qui de ce point de vue constitue un *espace social intergénérationnel* assez atypique.

Une majorité des joueurs de machines à sous travaille (51 %) mais cette majorité apparaît plus faible qu'en 1998 (59 %). La proportion d'employés augmente, 46 % contre 25 % en 1998, alors que les populations ouvrières fréquentent nettement moins les casinos (12 % contre 21 %). Arrivée de l'euro, crise économique, baisse du pouvoir d'achat ont fortement impacté le *pouvoir de jouer* de ces catégories. De la même manière, les professions intermédiaires, cadres et professions intellectuelles supérieures, sont moins présentes. Malgré ces évolutions les casinos se caractérisent par une *forte mixité sociale* qui confirme leur démocratisation depuis l'introduction des machines à sous. Les casinos ont peu ou prou perdu leur caractère élitiste. Ils apparaissent fondamentalement comme

un espace populaire où des catégories sociales différentes se côtoient, grâce à une passion commune qu'elles partagent. Toutes les tranches de revenus fréquentent les casinos, qui soulignent leur rôle d'espaces ludiques *accessibles à toutes les bourses*. Pas besoin d'être fortuné pour fréquenter une salle de machines à sous, jouer à la boule, au black-jack, à la roulette et désormais au poker. Notons que ce sont les plus bas salaires, 500 euros et moins, et les plus hauts revenus, 5 000 euros et plus, qui jouent le moins aux machines à sous (4 %). Ces chiffres confirment une thèse défendue depuis longtemps à partir des statistiques Insee[4]. Ce sont les personnes les plus pauvres et les plus riches qui jouent le moins aux jeux de hasard. Cette analyse infirme les théories de certains économistes[5]. Théorie de la pauvreté d'un côté, la plus médiatisée, *plus on est pauvre plus on joue*, théorie de la richesse de l'autre, *plus on est riche plus on joue*. Ces modèles économiques paradoxaux semblent davantage correspondre à un fantasme idéologico-moralisateur qu'à la complexité de la relation entre revenus et jeu.

La quasi-totalité des personnes (95 %) qui fréquentent les casinos joue aux machines à sous. Ces personnes apportent 90,99 %[6] du produit brut des jeux (PBJ). Par contre 24,5 % seulement de la clientèle s'adonne aux jeux de table (JDT). Malgré leurs efforts – et l'évolution de plusieurs éléments de réglementation favorables aux JDT –, les casinos jugulent difficilement la baisse structurelle des jeux traditionnels. La démocratisation sociologique de ces jeux, qualifiés autrefois de *nobles*, apparaît inachevée malgré la récente montée en puissance du poker. Le type de JDT pratiqué confirme les statistiques nationales établies par le Service central des courses et jeux (SCCJ) dirigé par Jean-Pierre Alezra. Suprématie de la roulette, percée confirmée du poker, consolidation du black-jack, faible présence de la boule, pratique nano-ludique des autres jeux traditionnels (craps, punto-banco…). Déjà bien positionné en semaine (29 %, contre 37 % pour la roulette), le poker devance désormais la roulette le week-end, 46,5 % contre 21,5 %. Sans aller jusqu'à dire que « la France s'enflamme pour le poker[7] », il y a bien un phénomène observable dans les casinos et sur Internet. Ce jeu a apporté aux casinos une nouvelle clientèle, plus

4. Jean-Pierre Martignoni-Hutin, « Faites vos jeux : notes historiques et statistiques sur les jeux de hasard et d'argent contemporains », in *Regards sociologiques*, n° 8, 1994, p. 57-75.

5. Gabrielle A. Brenner et Reuven Brenner, « Les loteries, pourquoi les Québécois y participent-ils ? », *Rapport de recherche*, n° 82-10, avril 1982, Montréal, Québec, HEC.

6. *Bilan statistique des casinos, saison 2009-2010*, Service centrale des courses et jeux, décembre 2010.

7. « La France s'enflamme pour le poker », *Le Parisien*, 7 novembre 2009.

jeune, essentiellement masculine. La synergie poker en ligne, poker en dur semble bien fonctionner et fonctionne dans ce sens. Reste à savoir si la légalisation des jeux sur Internet confortera cette synergie ou pénalisera à terme les casinos terrestres. Le fait que les groupes casinotiers (Partouche, Barrière, Tranchant…) se soient positionnés en amont et en aval de cette synergie – par exemple Joa Groupe à travers son site joa-online.com [8] – montre que la profession a bien compris *les enjeux contradictoires de la problématique des jeux en ligne*, dont le poker constitue l'exemple emblématique, mais qui à terme pourrait (comme en Italie) concerner tous les jeux de casino et notamment les machines à sous.

Une majorité des slotistes (61 %) s'adonnent à ce jeu depuis plus de six ans, dont 33 % depuis dix ans voire depuis plus longtemps. La population machines à sous a vieilli, les *liberty bells* possèdent désormais une histoire. Les machines à sous ayant été autorisées en 1986 par Charles Pasqua alors ministre de l'Intérieur, montées en puissance en 1992, généralisées ensuite dans l'ensemble des exploitations, ces résultats reflètent pour partie cette histoire mais soulignent aussi que la profession a su fidéliser une population qui ne s'est pas forcément ruinée en jouant. Malgré la crise économique et de multiples pierres d'achoppement (arrivée de l'euro, contrôle aux entrées, interdiction de fumer…), les Français aiment toujours les machines à sous mais introduisent moins de *tokens* (jetons) dedans. Le PBJ des casinos, 2,29 milliards pour la saison 2009/2010, a baissé de 18,72 % en trois ans. À cause de la crise, nos concitoyens viennent toujours pour jouer mais ne viennent pas que pour cela. En soirée et le week-end notamment, les casinos jouent un rôle d'attraction considérable dans les villes et stations où ils sont implantés. Ils attirent également curistes et touristes, notamment pendant la période estivale. Par ailleurs, le professionnalisme des patrons de casino en matière de sécurité, nonobstant le rôle déterminant joué par la police des jeux, a contribué à forger un lien de confiance. À l'heure où l'on s'interroge sur la sécurisation des jeux en ligne et sur les risques de cybercriminalité qu'introduisent les paris sur Internet [9], la sécurité des jeux dans les casinos terrestres doit être soulignée.

8. « Avec joa-online.com le casino s'installe chez vous », *Joa & Vous*, n° 5, novembre 2009, avril 2010.

9. « Les conditions de régularisation des jeux et paris en ligne inquiètent certains experts », *Les Échos*, 19 mai 2009.

Gagner

Une kyrielle de raisons explique pourquoi les Français jouent aux machines à sous. La première (21 %) concerne la volonté de « gagner » de l'argent. La *raison utilitaire* – et tout simplement le bon sens et la logique – s'impose à la *raison psychanalytique* qui contre toute attente définit le joueur comme un sujet qui chercherait à « perdre » son argent pour « se punir ». Au-delà de cette hypothèse freudienne improbable, l'exposé des représentations montre les multiples variations de la volonté de gagner affichées par les joueurs. Une majorité d'entre eux (38,5 %) ne parle pas d'argent, ils jouent simplement « pour gagner ». Un nombre important de joueurs aime bien gagner ponctuellement, même si au bout du compte ils sont perdants financièrement. Ces victoires sur le jeu, sur la machine, préservent l'intégrité ludique du joueur et son *illusio*. Ceux qui cherchent à « se refaire » apparaissent très minoritaires (2,5 %). Cela apporte une nouvelle contradiction aux tenants du jeu pathologie/maladie. Cette *doxa* voit le joueur tomber dans un cercle vicieux pour récupérer ce qu'il a perdu antérieurement, ou pour retrouver les sensations obtenues lors d'un *big win* en début de carrière.

Mais contrairement à ce qu'on pourrait croire de prime abord pour un jeu qui comporte le mot « sous » dans son nom et auquel toute la symbolique est associée au « pactole » (le *jackpot*), cette raison intéressée n'est pas unique. Quatre autres motivations soulignent les fonctions hédonistes, existentielles, ludiques et festives des machines à sous. Si les Français jouent aux *slots*, c'est pour le plaisir (19 %), passer le temps (14 %), s'amuser (8 %), se distraire (6 %). Ce jeu permet de passer du temps et souvent du « bon temps ». Cette attitude pascalienne permet de lutter contre l'ennui mais possède fondamentalement des vertus existentielles. Les machines à sous instaurent de nouvelles temporalités. Un temps immuable qui revient toujours « au même » se met en place. Mais ce temps n'est pas figé ou ennuyeux, c'est une temporalité ludique aléatoire où tout est possible. Terminons par les motivations « autres » (32 %), qui dévoilent le formidable pouvoir d'engendrement de ce jeu. Si les Français se lancent dans l'aventure ludique des machines à sous c'est pour se détendre, rigoler, se défouler, se relaxer, s'éclater, se déstresser, oublier leurs soucis, se changer les idées, se vider la tête, ne penser à rien... Quelques joueurs apportent des réponses négatives, médicalisantes. Pour eux, ce jeu est une drogue, une maladie, une folie. « Je suis accro », disent certains. Mais à l'inverse d'autres trouvent aux bandits manchots… des vertus thérapeutiques.

Loin d'être exhaustifs ces quelques éléments d'analyse confirment qu'une sociologie du *gambling* est nécessaire. Elle informerait objectivement les pouvoirs publics et éviterait bien des instrumentalisations. Seul un observatoire pluridisciplinaire dédié *aux jeux d'argent et de la socialisation ludique contemporaine* peut réaliser ce travail. Ce n'est pas le cas actuellement. La composition de l'Observatoire des jeux, annoncée par un arrêté le 11 mars 2011 [10] et qui sera dirigé par Charles Coppolani, a confirmé nos craintes d'*observatoire croupion*. Il semble que nous avons là pour l'instant plutôt une commission, un Cojer (Comité consultatif pour l'encadrement des jeux et du jeu responsable) *bis*, qu'un observatoire scientifique des jeux. Nous souhaitons que les pouvoirs publics sachent revoir leur copie en matière de recherches et d'études, afin d'être mieux à même d'appréhender la sociologie des jeux *en dur* et désormais celle du *gambling* virtuel.

La légalisation partielle des jeux en ligne ne règle pas tous les problèmes

Historiquement, 2010 restera en effet pour la France l'année de la libéralisation des jeux d'argent en ligne, prémices probables à une évolution similaire dans de nombreux pays, États-Unis compris, malgré le récent *Black Friday* [11]. Certes, cette ouverture a été souhaitée « maîtrisée » par le législateur. Elle n'en marque pas moins la fin d'une prohibition qui, outre son aspect rétrograde vis-à-vis du développement d'Internet, mettait la France en contradiction vis-à-vis d'une volonté européenne de *libéraliser les services* et d'offrir plus de *concurrence* en matière de jeux. En réalité, l'Union européenne n'a rien imposé, mais comme les deux opérateurs historiques – Française des jeux en tête – s'étaient lancés dans les jeux en ligne et pratiquaient depuis des années sur leur réseau terrestre, un activisme commercial se situant *aux antipodes d'une politique des jeux raisonnable et responsable*, il a été impossible à la France et à Bercy de s'opposer de manière cohérente à cette volonté européenne, y compris sur le plan juridique. Après bien des vicissitudes, qui ont ressemblé parfois à des pantalonnades indignes de notre pays (opérateurs virtuels arrêtés et menottés), un certain nombre de jeux en ligne ont été autorisés. Mais la fin relative de la prohibition du *gambling* virtuel ne règle pas tous les problèmes.

10. *JO* du 13 mars, p. 4563, texte n° 20.

11. Jean-Pierre Martignoni-Hutin, « Le pays du poker vient d'effectuer une opération liberticide spectaculaire contre le poker… en ligne », *L'Observatoire citoyen des jeux*, avril 2011, 4 pages.

Ainsi on peut s'interroger pour savoir si « le marché est devenu légal à 90 % [12] », comme le précise Jean-François Vilotte, président de l'Arjel (Autorité de régulation des jeux en ligne), ou si, à l'inverse, « les sites autorisés ne représentent pas plus de 30 % du marché des jeux en ligne et favorisent la fraude », comme l'affirment l'homme d'affaires, actionnaire de nombreuses sociétés de jeux en ligne, Stéphane Courbit [13] et Nicolas Béraud (président de BetClic Everest Group). L'ouverture n'étant pas totale, le cadre réglementaire étant très rigoureux pour les opérateurs et pour les joueurs, la question doit être posée sans tabou. Le fait que Betfair n'ait pas demandé de licence ne peut être ignoré. Ce leader mondial des jeux en ligne estime que le marché français est le pire des marchés régulés : « il est apparemment ouvert mais on ne peut rien faire [14] ». On peut également s'interroger sur la fiscalité (taxation des mises et non des revenus nets) qui serait prohibitive pour certains opérateurs et empêcherait de capter « les gros joueurs étrangers », selon Tim Phillips, responsable Europe de Betfair.

Ainsi le taux de retour au joueur (TRJ) a été limité arbitrairement afin – c'est la thèse officielle – de lutter contre l'addiction. L'ancien ministre du Budget affirmant, sans en apporter la preuve scientifique, que plus le taux de redistribution d'un jeu était élevé plus il était pathogène. Nous avons condamné à l'époque cette instrumentalisation et François Trucy était intervenu pour dire qu'Éric Woerth était allé un peu vite en besogne. C'est à l'Observatoire des jeux de réaliser des études *quanti et quali* sur cette question centrale qui doit être abordée sans *a priori*. On voit tout l'intérêt que peut avoir la Française des jeux (FDJ), sous couvert de lutte contre l'addiction, d'imposer un TRJ bas pour ne pas phagocyter ses jeux et pour lutter contre les nouveaux opérateurs afin qu'ils ne puissent pas offrir des taux de retour attractifs. Plus globalement, on voit tout l'intérêt à terme de l'ensemble des opérateurs d'avoir des TRJ pingres, intérêt qui s'oppose à celui des joueurs.

De la même manière on peut s'interroger sur le caractère plus ou moins pathogène des différents jeux. La *doxa* du jeu pathologie maladie

12. Interview de Jean-François Vilotte, « Le marché des jeux en ligne est devenu légal à 90 % », lepoint.fr, 9 décembre 2010.

13. Interview de Stéphane Courbit, « La loi sur les jeux en ligne favorise la fraude », lefigaro.fr, 28 novembre 2010.

14. Christophe Palierse, « Pour le Britannique Betfair, la France est le pire des marchés régulés », *Les Échos*, 8 février 2011.

a d'abord affirmé que la roulette et les jeux de table étaient les plus dangereux, instrumentalisant *le mythe du joueur freudien* et le symbole de *l'enfer du jeu*, le casino. Certains psychologues et psychiatres ont ensuite décrété que les machines à sous étaient particulièrement addictives à cause de leur côté répétitif. Rapido est assez vite devenu le nouveau démon pathogène de la *doxa* parce qu'il était… rapide et à tirages fréquents. La FDJ a accusé le coup mais a ensuite transformé – la formule est testée depuis quelques mois – le Rapido en Amigo, grâce à la complicité active de la *doxa*, partie prenante de ce relookage sémantico-marketing, au mépris de toute déontologie. Désormais Amigo (clone du Rapido en réalité) ne serait plus pathogène. Bien entendu pour les jeux d'argent en ligne, cette même *doxa*, curieusement nettement moins alarmiste sur le caractère addictif des jeux vidéo [15], a affirmé immédiatement qu'ils allaient être particulièrement pathogènes à cause de leur proximité domestique, de leur disponibilité permanente, de *l'isolement* du joueur devant son ordinateur. Mais comme au sein de la communauté scientifique un certain nombre de personnalités sont de plus en plus « sceptiques » [16] sur le concept d'addiction au jeu en ligne grâce à l'avancée des recherches sur « la dépendance » [17], la *doxa* continue régulièrement de pousser des « cris d'alarme » [18] en faveur de l'équation, jeux en ligne = drogue [19].

Tant que la critique des jeux d'argent et la volonté de soigner et d'aider les joueurs problématiques se sont cantonnées au travail d'une association parisienne (SOS Joueurs) et à un centre de soins historique spécialisé dans la toxicomanie (Marmottan), cet activisme, relayé par les médias à coups de titres racoleurs (« Les drogués du jeu », « La maladie du jeu », « Les joueurs compulsifs ») et de statistiques improbables, fut sans doute nécessaire bien que déjà critiquable. Il servit de tambour, d'alerte, à un État croupier exploitant lui-même sans vergogne – Française des jeux en tête – *la poule aux œufs d'or*, sans trop se soucier des conséquences sociales et en termes de santé publique. Pour éviter que ces questions

15. Tristan Vey, « L'addiction aux jeux vidéo reste complexe et marginale », lefigaro.fr, 24 novembre 2010.

16. Anne Jouan, « Addiction au jeu en ligne : les neuroscientifiques sceptiques », lefigaro.fr, 6 juillet 2010.

17. Franck Niedercorn et Catherine Ducruet , « Drogues et dépendance : de nouvelles pistes », *Les Échos*, 9 décembre 2010.

18. Anne Jouan, « Paris et jeux en ligne : le cri d'alarme des psychiatres », lefigaro.fr, 6 juillet 2010.

19. Michel Reynaud et Abdou Belkacem, « Addiction aux jeux : Internet renforce la dépendance », francesoir.fr, 6 juin 2011.

cruciales ne soient instrumentalisées comme elles le sont actuellement et comme elles vont l'être avec plus d'acuité quand les « études » en cours sous influence seront publiées, il faut de la recherche, de la réflexion pluridisciplinaire. C'est la mission fondamentale de l'Observatoire des jeux. Comme le précisait Jean-François Vilotte avant que le sénateur Trucy ne soit réinstallé, « il faut pour évaluer correctement le marché des jeux, notamment au regard des enjeux d'ordre public et social, avoir une vision complète en intégrant les jeux restés sous monopole, tel est l'objet du CCJ (comité consultatif des jeux), il est urgent qu'il soit installé [20] ».

Certes, on peut s'interroger pour savoir si ces organismes (comité, autorité de régulation, observatoire...) ne sont pas trop nombreux. Ce à quoi Alex Türk, président de la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés), répond : « On dit qu'il y en a trop mais on n'arrête pas d'en créer de nouveaux : Hadopi, Arjel [21]… » D'autres craignent que la prolifération d'autorités indépendantes n'entraîne une dépossession du politique par lui-même et une vision parcellaire de l'action publique. En matière de jeux, si ces craintes existent, elles nous paraissent injustifiées. L'Arjel *régule*, ne définit pas une politique. Le Comité du jeu sera simplement *consultatif.* Quant à l'Observatoire des jeux, il devra mesurer dans le cadre épistémologique de la neutralité scientifique. En final, l'État ayant une appréhension globale de l'intérêt général pourra toujours définir les grandes orientations d'une politique des jeux nationale qui – dans un cadre et un marché ludique européen et mondial en évolution – trouvera son équilibre, entre liberté, responsabilité... et fiscalité.

Jeu pathologique ou jeu dionysien ?

Sur le fond scientifique du dossier, nous pensons qu'il y a danger à aborder les jeux d'argent à travers la problématique de l'addiction, car une fois acceptés comme entité morbide individualisée, ces jeux sont analysés comme des formes plus ou moins aiguës de jeu pathologique. C'est une évidence, toute pratique ludique excessive « peut » être dangereuse mais rien ne prouve que le jeu soit la cause originelle de cette excessivité. Il faut analyser la biographie du joueur, son histoire sociale,

20. Interview de Jean-François Vilotte, « Paris en ligne illégaux : un phénomène marginal », républicainlorrain.fr, 28 janvier 2011. Cf. également J.-F. Vilotte, « Cérémonies des vœux de l'Arjel », 21 janvier 2011, http://www.arjel.fr/, p. 8.

21. Interview d'Alex Türk, *Les Échos*, 8 février 2011.

économique, familiale, conjugale… avant de le traiter un peu facilement de drogué du jeu. Les dernières recherches neurobiologiques en matière de dépendance – qui étudient l'hypothèse génétique, une hypothèse déjà très osée [22] pour un sociologue – sont très prudentes. « Elles précisent qu'il y a probablement une sensibilité génétique mais elle se combine avec l'environnement, notamment avec l'histoire de l'individu, pour entraîner une vulnérabilité biologique [23]. »

Rien n'indique en outre que l'excessivité dans le jeu soit synonyme de pathologie. Prenons l'exemple des machines à sous. Les Français qui jouent à ce jeu se fixent majoritairement une limite financière (à 78 %). Mais ils peuvent dépasser leurs limites, flamber. L'ambiance festive, joyeuse, électrique, parfois survoltée qui règne dans les casinos, notamment le week-end en soirée ou en nocturne, peut favoriser la passion ludique agonistique. Le joueur va ponctuellement se lâcher, faire chauffer sa CB ou son chéquier. Il n'est pas dans la compulsivité d'un *jeu* pathologique, il est dans l'excessivité d'un jeu dionysien [24]. Le joueur va jouer gros jeu, appuyer durablement sur la mise maxi. Grâce à cet écart, à cause de cette prise de risque, il peut tout perdre mais aussi gagner gros et sortir du jeu. La question de l'engagement dans le jeu et de l'*illusio*, qui ne peut être rangée sans débat dans le registre de la pathologie ou dans celui de la morale, montre ici toute sa complexité.

Il faut bien entendu mesurer scientifiquement toutes les conséquences négatives mais aussi positives des jeux d'argent. Toutefois ce n'est en aucune manière à la *doxa* du jeu pathologique financée par les opérateurs de le faire [25]. Qu'ils se contentent de soigner les joueurs, ce ne sera déjà pas si mal ! Et en espérant qu'ils obtiennent de meilleurs résultats qu'en matière de drogue. Car jusqu'à présent c'est chez les toxicomanes

---

22. C'est cette hypothèse qui a permis à l'enfant gâté du PAF, l'animateur Jean-Luc Delarue qui consacrait une partie de ses gros revenus à l'achat de cocaïne, de préciser dans sa confession publique : « j'ai découvert que ce n'était pas ma faute si j'étais dépendant, c'était inscrit dans mes gènes », cité par Franck Niedercorn et Catherine Ducruet, *in* « Drogues et dépendances : de nouvelles pistes », art. cité.

23. Serge Ahmed, chercheur CNRS 5541 de Bordeaux, cité *ibid*.

24. « Dionysos : divinité de la mythologie qui symbolise la rupture des inhibitions. Il est le Dieu qui préside aux déchaînements, qui provoque l'ivresse. Il symbolise l'énergie de la vie tendant à émerger de toute contrainte et de toute limite », *in* Jean Chevalier et Alain Gheerbrant, *Dictionnaire des symboles*, Robert Laffont, « Bouquins », 1982, p. 357-358.

25. La Française des jeux finance la *doxa* du jeu pathologie maladie (notamment le CRJE de Nantes) mais accélère sa croissance. L'opérateur historique vient de lancer (juin 2011) *une campagne nationale sur l'addiction aux jeux* et dans le même temps des membres de la *doxa* (MM. Vénisse, Reynaud et Belkacem) rédigent *un fascicule sur le jeu pathologique en 100 questions*, publié et distribué… *via* un mécénat de la Française des jeux.

qu'on a étudié les effets de la drogue, et pour l'instant cela n'a pas permis de déboucher sur des traitements efficaces. C'est sans doute pour cette raison que certains spécialistes en toxicomanie, mais également des sociologues qui oublient de séparer le savant du politique, mènent campagne en faveur des salles d'injection. Cet engagement démagogique souligne un renoncement, une idéologie du politiquement correct poussée à l'extrême, outre un mépris du peuple jamais consulté, mais censé financer ces « thérapies » hasardeuses. Par contre, remarquons qu'à l'endroit des jeux, cette *doxa* n'a jamais proposé de fournir un pécule quotidien aux « drogués du jeu », pour qu'ils aillent « jouer proprement » dans les casinos ou sur Internet. *Idem* pour l'addiction aux jeux vidéo où cette *doxa* semble beaucoup moins alarmiste [26] qu'en matière de jeux d'argent. En agissant ainsi de manière différenciée, elle dévoile peut-être plus de sa proximité culturelle avec certains produits (drogues), de son ethnocentrisme avec d'autres (jeux d'argent populaires), que de sa volonté d'œuvrer réellement pour une politique de santé publique.

Bien qu'étant une question ancienne pour les casinos, voire une question historique si l'on tient compte du joueur dostoïevskien et des symboliques culturelles, littéraires, cinématographique liées à l'« enfer du jeu » et aux « drogués du jeu », la problématique du jeu excessif constitue désormais une donnée incontournable, aussi bien pour des raisons réglementaires que vis-à-vis de l'image éthique et de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) des opérateurs. Même si la *doxa* du jeu pathologie maladie est contestée par certains chercheurs en sciences sociales [27], notamment des sociologues [28], même si l'expertise Inserm [29] – à laquelle nous avons participé – souligne la complexité de cette problématique et les controverses scientifiques existantes au niveau international, sur ce qui apparaît avant tout comme un construit social et une pathologisation abusive d'une pratique culturelle, nous nous devions d'insister sur cette question qui est au centre des débats actuels sur les jeux en ligne, les machines à sous, le poker…

Sur ce terrain miné historiquement par l'idéologie, la morale, et désormais contaminé par une vision médicale du jeu, différentes questions

26. Tristan Vey, « L'addiction aux jeux vidéo reste complexe et marginale », lefigaro.fr, 24 novembre 2010.

27. Amnon Jacob Suissa, *Le Jeu compulsif. Vérités et mensonges*, Montréal, Fides, 2005.

28. Jean-Pierre Martignoni-Hutin, « Que peut apporter la sociologie dans le débat sur le jeu compulsif ? », *Psychotropes*, n° 2, 2005, vol. 11, p. 55-86.

29. Voir le rapport de l'expertise collective de l'Inserm sur le jeu excessif, *Jeux de hasard et d'argent. Contextes et addictions,* Les Éditions de l'Inserm, juillet 2008.

pourraient être posées sereinement. Qu'est-ce qu'un jeu responsable, qui est responsable du jeu ? Comment définir la responsabilité des différents acteurs du champ, sans remettre en cause la liberté de jouer et celle d'exploiter une industrie ? Comment définir l'excessivité dans le jeu de manière scientifique sans la classer *a priori* dans les registres de la pathologie ? Faut-il intervenir (information/prévention, modérateurs de jeu…) dans cette excessivité facteur de risque mais aussi d'*illusio*, ou favoriser l'autorégulation et l'autoresponsabilité dans une société ludique contemporaine qui, de fait, a supprimé la prohibition ? Doit-on – question centrale – réguler économiquement le marché des jeux dans une économie de marché – comme nous en prenons la direction actuellement – ou établir une véritable concurrence entre les opérateurs ? Bien que de nombreuses réponses aient déjà été apportées par les spécialistes du *gambling* dans différents colloques et publications (cf. bibliographie), il convient de poursuivre les recherches.

La France a tardivement légiféré sur « l'ouverture à la concurrence et la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne » après s'être fait plusieurs fois tirer l'oreille par l'Union européenne. Le sénateur François Trucy a construit une nouvelle architecture ludique solide sous la houlette de Gérard Larcher et avec le soutien actif de certains ténors du Palais du Luxembourg, notamment Jean Arthuis. Le Parlement a débattu avec passion, amendé la loi. La démocratie, c'est compliqué, mais la France n'est pas une république bananière. Néanmoins, pour poursuivre sa politique des jeux – entre liberté, responsabilité et fiscalité –, éviter la guerre des lobbys (Arjel contre Afjel [30], opérateurs historiques contre nouveaux entrants), ne pas tomber dans le piège de l'usine à gaz que construit la *doxa* du jeu pathologie maladie, préserver l'exception ludique nationale (loteries, paris hippiques, casinos) sans refuser la modernité (jeux en ligne) et sans tomber dans le protectionnisme, la France a désormais besoin – si elle ne veut pas changer d'assiette fiscale et de TRJ tous les dix-huit mois – de chiffres fiables et d'études scientifiques (que doit fournir un Observatoire des jeux revisité), comme l'a reconnu récemment Jean-François Lamour à l'occasion de la présentation de ses 21 propositions pour le jeu en ligne [31]. Souhaitons que Nicolas

30. Association française du jeu en ligne.

31. Rapport d'information n° 3463 présenté par Jean-François Lamour et Aurélie Filippetti (Assemblée nationale, mai 2011).

Sarkozy, soucieux de mener une politique des jeux moderne mais responsable, et que François Baroin, « compte tenu de l'intérêt qu'il attache à ce dossier », soient sensibles à ces arguments, qui n'ont pour but que de défendre l'intérêt général, tout en respectant la passion ludique de nos concitoyens pour les jeux d'argent.

BIBLIOGRAPHIE

HÄFELI, Jörg, « Un instrument d'évaluation du potentiel de dangerosité des jeux de hasard et d'argent », et HURST, Samia A., MAURON, Alex, « Financement industriel de la recherche et conflits d'intérêts », *in* C. Dunand, M. Rihs-Middel et O. Simon, Actes du colloque *Prévenir le jeu excessif dans une société addictive. D'une approche bio-psycho-sociale à la définition d'une politique de santé publique*, Genève, Éditions Médecine & Hygiène, 2010.

MARTIGNONI-HUTIN, Jean-Pierre, « L'industrie des jeux de hasard et d'argent est-elle compatible avec les notions de jeu responsable et de développement durable ? Intérêts, contradictions et enjeux », *in* C. Dunand, M. Rihs-Middel, O. Simon, Actes du colloque *Prévenir le jeu excessif dans une société addictive. D'une approche bio-psycho-sociale à la définition d'une politique de santé publique*, Genève, Éditions Médecine & Hygiène, 2010.

MARTIGNONI-HUTIN, Jean-Pierre, « Jeu problématique, jeu responsable : le jeu excessif est-il vraiment pathologique ? », in *Jeux d'argent, Jeux de hasard. Comprendre, prévenir, soigner*, ouvrage collectif à paraître, L'Harmattan, 2011.

MOLÉNAT, Xavier, « La Française des jeux et "le jeu responsable" », *Sciences humaines*, n° 224, mars 2011, p. 24.

RÉSUMÉ

De l'autorisation des machines à sous (1986) à la légalisation de certains jeux en ligne (2010), le gambling *a connu une profonde évolution. Loteries, jeux de grattage, paris hippiques, poker… les Français ne se sont jamais autant intéressés aux jeux de hasard et d'argent. Leurs dépenses quotidiennes consacrées au jeu sont passées de 47,7 à 72,16 millions d'euros en huit ans (2002-2010). Après avoir donné les principaux indicateurs sociologiques des joueurs de machines à sous, nous montrerons comment les protagonistes du secteur (État, Française des jeux,* doxa *du jeu pathologie maladie…) ont traité cette mutation qui n'est pas sans conséquence (jeu excessif, jeu des mineurs…) et qui est loin d'être achevée, malgré la mise en place récente de différents organismes (autorité de régulation, comité consultatif, observatoire des jeux…) dont les missions et surtout les moyens dont ils disposent restent à définir.*

François Trucy

LES MULTIPLES ASPECTS D'UN PHÉNOMÈNE SOCIAL MAJEUR

Il ne serait pas cohérent d'aborder l'examen de la situation nouvelle créée, en France, par la loi de mai 2010 sans, auparavant, décrire le terrain sur lequel s'est jouée cette difficile partie de bras de fer entre l'État (français), la Commission européenne (et tout particulièrement le commissaire McCreevy) et le Parlement pour une fois sollicité de légiférer, en un endroit où les gouvernements depuis des « siècles » ne savaient que lui dire : « Circulez, il n'y a rien à voir [1]. »

Tout étant par nature dans tout, la lecture de ce qui suit permettra (je l'espère en tout cas) de comprendre tout ce qu'il y a de particulièrement innovant dans la loi d'ouverture aux jeux en ligne (JEL).

Le jeu est un phénomène social majeur : tout commence dès la plus petite enfance, et c'est heureux puisque le jeu est un puissant moteur du développement intellectuel et physique.

À l'âge adulte, les jeux d'argent et de hasard deviennent totalement antinomiques de la quête de l'argent par le travail, ce qui explique en partie l'attirance qu'ils suscitent chez ceux qui en espèrent le profit sans avoir à déployer des efforts.

La religion catholique, dès son origine, a particulièrement combattu ce fantasme qui contrariait gravement l'adage selon lequel (en raison d'une bavure importante de comportement des premiers occupants du Paradis terrestre) l'Homme était condamné à « gagner son pain à la sueur de son front ».

La peine encourue et appliquée n'ayant jamais été levée, malgré de

1. Rapport I de votre serviteur en 2002 : « L'État croupier, le Parlement croupion ».

multiples recours, l'attrait pour un gain sans effort reste permanent. Il est le moteur majeur des jeux.

Ne vous étonnez pas de son universalité, de le rencontrer dans les salons royaux de Versailles comme dans les ruelles de Canton spécialisées dans le mah-jong. Beaucoup de gens s'intéressent au jeu, qu'il soit en dur ou en ligne : les joueurs, les parieurs qui souvent perdent de vue qu'il s'agit là d'un divertissement et en espèrent plus et trop, les dirigeants des États qui, pris entre l'impossibilité de juguler le phénomène et l'appât du gain, doivent se contenter de « réguler » (« Je suis leur chef donc je dois les suivre »), les opérateurs de jeux à l'imagination infatigable qui multiplient les offres… et toute la faune des tricheurs, des fraudeurs, des délictueux et des criminels qui n'a pas attendu 2011 pour savoir qu'il était plus rentable de gérer des machines à sous clandestines que des prostituées, que le blanchiment de l'argent sale était moins coûteux dans le jeu qu'ailleurs et que le succès dans ces entreprises exigeait simplement, de temps à autre, quelques sanglants règlements de comptes qui rappellent au public béat et benêt que le crime adore le jeu.

Si le sujet a, de tous les temps, intéressé les populations (le mot est faible), le problème suscite en France un redoublement d'intérêt en raison de la promulgation le 12 mai 2010 d'une loi ouvrant le marché français aux jeux en ligne.

Le terrain du jeu français présentait l'aspect d'un chantier bien tenu et relativement paisible. Mais deux faits majeurs sont venus déstabiliser cet équilibre rassurant. L'État face à cette situation s'est alors résolu à légiférer et à mettre sur pied une régulation nouvelle. Comment s'est déroulée la première année de ce nouveau système ? Quelles sont les perspectives ?

Le monde des jeux, un chantier bien tenu

Jusqu'en mai 2010, la France du jeu d'argent était totalement soumise à la législation et à la réglementation de l'État. Le mot « régulation » étant à la mode, on peut dire que l'État en France avait régulé de son mieux l'ensemble des jeux d'argent et de hasard, puisqu'il est de coutume de lier ces deux facteurs.

Au fond, le système français était assez simple : toute activité de jeu d'argent, quelle que soit la part du hasard dans les techniques adoptées, est interdite et il est interdit à quiconque de faire des offres de jeu autres que celles que l'État autorise nommément (et encadre rigoureusement).

L'arsenal réglementaire fourbi par les services de l'État y veille, qui

contrôle d'une manière particulièrement draconienne toutes les formes autorisées. L'éventail des sanctions pénales est remarquable.

Le marché est relativement simple, lui aussi, puisque constitué de quatre secteurs bien distincts : la Française des jeux et le PMU, les casinos et les cercles de jeu, deux monopoles et deux secteurs libres.

Tirage et grattage sont les deux mamelles de la Française des jeux

C'est ainsi que sont autorisées, je dirais « depuis toujours », les loteries qui furent sauvages, puis royales, avant d'être (bon gré mal gré) acceptées par la jeune République. Modernisées à chaque instant par l'opérateur d'État, les loteries étaient et restent présentes en Europe dans pratiquement tous les pays.

Partout elles restent encore monopole d'État au grand dam d'une Commission européenne qui aimerait bien faire litière de ces « séquelles de la période pré-communautaire » présumée obscurantiste par ladite Commission.

Partout les vieilles loteries ont donné naissance à une autre catégorie de jeux : les jeux de grattage, particulièrement séduisants pour les joueurs parce que ceux-ci ont, en quelque sorte, le sentiment, en grattant eux-mêmes leur carton, de tenir leur destin en main et qu'il y a là, pour eux, une véritable garantie de succès et de gain.

Comme les jeux de « tirage », les jeux de « grattage » sont dans le monopole de l'État, car, si l'opérateur français est la Française des jeux (valeureuse héritière de la Loterie nationale), on est là face à une société d'économie mixte dont l'État détient 72 % du capital et qui n'est dirigée que par de très hauts fonctionnaires issus du ministère des Finances.

Puisque l'État est vertueux, puisqu'il veille de manière régalienne à la sécurité et à la santé publiques, et qu'il monopolise, régule et soutient seul cette activité, n'est-il pas légitime qu'il en tire d'importantes ressources ?

Quand, en 2008, la FDJ présente un chiffre d'affaires de 9 203 millions d'euros, de ces chiffres conséquents 61 % vont aux joueurs gagnants et 27,7 % (soit 2 522 millions d'euros) à l'État. On comprend mieux les tentatives protectrices des gouvernements au regard des menées anti-monopoles de la Commission européenne.

J'ai bien dit « des gouvernements », parce qu'il est clair qu'au rythme des alternances politiques dont notre pays bénéficie très démocratiquement on n'a jamais noté de variation significative des politiques de l'État à l'égard des jeux suivant la couleur des partis au pouvoir.

De la ferme d'élevage du Calvados aux paddocks de Longchamp

La deuxième industrie majeure des jeux dans notre pays est représentée par les courses de chevaux qui font, avec l'opérateur du PMU, littéralement partie de l'histoire de France et, sans aucun doute, de l'histoire tout court, toujours actuelle, de certaines régions dont on peut dire (à l'inverse du dicton) que « l'Homme y est la plus noble conquête du cheval ».

Puissamment organisé par des sociétés de courses spécialisées dans les formes de courses de trot, de galop ou d'obstacles, le monde du cheval et des courses hippiques a un poids économique considérable.

Considérable aussi est le nombre des emplois directs affiché par la profession : 45 000, 70 000, 80 000, ce nombre a une tendance manifeste à croître au même rythme que les menaces que font peser sur la filière cheval la conjoncture et la Commission européenne et que les inquiétudes réelles qui en découlent.

Avec talent et opiniâtreté, le lobbying (ce n'est pas un substantif désobligeant) des sociétés du PMU et de leurs innombrables et puissants soutiens s'exerce dans toutes les circonstances où les intérêts de la filière sont menacés, et Dieu sait que ces situations sont nombreuses et particulièrement difficiles à traiter.

Si les chevaux appartenant aux différentes catégories de courses n'ont jamais manifesté d'hostilité les uns pour les autres, il n'en a pas toujours été de même pour les dirigeants des sociétés de courses dont les affrontements par le passé ont longuement agité les couloirs des haras et des champs de courses.

Mais l'État a beaucoup fait à l'époque pour ramener l'harmonie en rappelant qu'historiquement chacun était là pour « l'amélioration de la race chevaline » et pas autre chose. Depuis le calme règne à Auteuil et à Hyères.

Comme dans le domaine des loteries, les enjeux économiques du PMU sont considérables

En 2008, le chiffre d'affaires du PMU était de 9 262 millions d'euros ; 1 096 millions d'euros (11,8 %) revenaient à l'État et 736 millions d'euros à la filière hippique. L'essentiel de cette manne était destiné au soutien financier d'une multitude d'activités liées depuis l'élevage jusqu'à la formation professionnelle des acteurs de courses. Ce soutien est absolument essentiel. Tous les pays qui ont négligé ou abrogé ces dispositions auxquelles la France tient essentiellement ont vu péricliter rapidement

leurs filières équines, les structures sociales et les infrastructures. Dans ces pays (Italie, Allemagne...), les filières sinistrées ont même cessé d'exister.

Le PMU était sous le régime du monopole jusqu'à mai 2010. Nous verrons ce qu'il advint.

Les casinos français : paisibles mais de moins en moins prospères

Le troisième secteur du jeu, en 2011, est représenté par les 197 casinos qui occupent cette spécialité avec une offre de jeu très étendue, faite des incontournables machines à sous (*slot machines*) et de tous les jeux de cercle et de casino auxquels ils sont tenus d'ajouter (c'est une obligation stricte) une restauration de qualité et des animations.

Ce sont des entreprises commerciales et industrielles, 60 % d'entre elles sont réunies dans des groupes souvent très importants, d'autant plus connus qu'ils opèrent aussi dans les domaines hôteliers et touristiques (Barrière, Partouche, Tranchant, Émeraude, Joa, Viking, etc.).

Plusieurs groupes sont cotés en Bourse, ce qui ne va pas sans certaines difficultés en période de crise.

40 % des casinos ont conservé (non sans mal) leur statut d'indépendants, mais pendant longtemps (lors de la période euphorique de la croissance à deux chiffres) ils ont été absorbés par les grands prédateurs en mal de croissance.

Cette tendance n'est plus de mode en 2011 car les casinos, après une longue période de croissance, ont subi deux « catastrophes climatiques ».

La première fut, en 2008, l'obligation d'effectuer aux entrées un contrôle strict pour l'accès des personnes interdites de jeu du ministère de l'Intérieur.

La seconde, plus significative encore, fut l'interdiction de fumer dans les établissements, mesure de salubrité de bon ton, certes, mais redoutable pour des casinos dont les clients de tous âges et de toutes conditions ne sont pas à ranger dans la catégorie des abstinents du tabac, de l'alcool... et du jeu.

Ajoutez à ce tableau plutôt morose les effets de la crise économique et ceux, moins faciles à mesurer, d'une concurrence croissante des jeux en ligne, et vous obtenez trois années très difficiles, avec des baisses d'activité cumulées de l'ordre de 20 à 25 % en moyenne nationale.

On a relevé des dépôts de bilan, des fermetures, des tentatives (réussies ou non) de ventes obligées d'établissements, des augmentations de capital relativement laborieuses et, cela va de soi, des plans, jusqu'ici modérés, de licenciements.

On est bien loin des années folles où la réussite démesurée des machines à sous, grâce à leur autorisation miraculeuse par un ministre de l'Intérieur particulièrement bienveillant, avait mis fin à une période très sombre, pendant laquelle le nombre des établissements ne cessait de diminuer d'année en année. Les « bandits manchots », qui ne méritent plus leur nom depuis que la pression d'un simple bouton a remplacé le geste éminemment sportif de tirer sur un levier, avaient sauvé les casinos. D'où viendra le sauveur des années 2010 qui redonnera aux casinos l'espoir et la prospérité ?

Si les casinos et les tenants de leurs capitaux sont affectés par cette situation, c'est aussi le cas des communes d'implantation qui sont directement intéressées au produit brut des jeux (PBJ) de *leur* casino. Trois mois après un fléchissement de l'activité de l'établissement, le budget communal est directement touché par cette baisse. La commune souffre davantage encore quand les investissements touristiques du casino flanchent, qu'il y a des réductions de personnel et que les animations cessent.

La plupart des casinos sont implantés dans de toutes petites communes dont ils sont souvent la première entreprise (voire la seule) : c'est là le résultat des lois anciennes qui n'accordaient l'autorisation d'ouvrir un casino que dans des communes à vocation balnéaire, thermale et climatique.

La définition même de la loi privilégiait ces petites communes, réalisant, avant la lettre, un aménagement du territoire pour le moins réussi, à ceci près que l'on constate aujourd'hui une très remarquable et peu raisonnable concentration sur les littoraux et un large vide géographique dans le centre du pays. Pour les grandes villes, d'autres textes ont modifié de manière substantielle ces contraintes obsolètes et l'on a vu surgir (merci, Jacques Chaban-Delmas) des casinos à Lyon, Toulouse, Bordeaux, Lille. À quand Marseille et Paris ?

Les choses évoluant toujours à une grande allure, un nouveau problème est en train de voir le jour. Le bénéfice pour une commune d'obtenir l'autorisation d'avoir *son* casino étant à ce point vital, les communes voisines (souvent de quelques malheureux kilomètres) multiplient les demandes d'autorisation nouvelle.

L'ex-Commission supérieure des jeux, maintenant intégrée dans le Comité consultatif des jeux créé par la loi de mai 2010, est tenue de donner un avis sur ces demandes. Or si, constatant l'existence de sept ou huit casinos sur le même littoral, elle refuse pour la énième fois la demande de la commune de X, elle peut voir l'avis qu'elle donne au ministre de l'Intérieur être attaqué pour favoritisme !

M. Jean-François Lamour (ancien ministre des Sports), dans un rapport récent de la commission des finances de l'Assemblée nationale, vient de suggérer que les dotations spéciales accordées aux communes « ayant un hippodrome » soient partagées entre *les* communes sur les territoires desquelles lesdits champs de courses sont établis. Ce qui paraît relativement équitable.

Je pense que je ne tarderai pas à défendre devant le Comité consultatif des jeux une telle disposition pour les communes ayant un casino et faisant partie d'une intercommunalité ayant pris la compétence économique. Cela sera plus équitable et facilitera un tant soit peu la tâche (ingrate) de la Commission.

Au fond, *avant* tout semblait aller pour le mieux. L'État veillait à tout, veillait sur tout, autorisait, contrôlait, sanctionnait et remplissait pleinement sa mission régalienne de sécurité publique. S'il y avait eu par le passé des courses hippiques truquées, elles étaient peu nombreuses et il y a belle lurette que l'on ne se souvient même plus en quoi consistait l'« affaire du tiercé de Bride abattue ».

De nos jours, sur ce terrain assagi, les préoccupations des sociétés de courses, du PMU et des pouvoirs publics concernent principalement la lutte contre le dopage pour lequel une politique très stricte est mise en place. Dans le même temps, on peut dire que la Française des jeux, avec ses loteries, puis ses jeux de grattage, et, encore beaucoup plus tard, ses initiatives dans le domaine des paris sportifs, n'a pas prêté le flanc à la critique.

Tout au plus, à l'heure actuelle, est-elle obligée de rappeler constamment à ses détaillants (ils sont 36 600) de ne pas vendre des jeux aux mineurs, de ne pas mettre leurs distributeurs automatiques sur le trottoir, tout au plus sait-elle qu'il y a des petites opérations de blanchiment d'argent à partir du rachat (à 200 %) de ses tickets gagnants, et qu'elle doit affronter (noblesse et succès obligent) des procédures plus ou moins tordues de la part de clients mécontents.

Mais, tandis que les casinos, eux aussi assagis, groupés de manière très professionnelle, ne faisaient plus parler d'eux en mal et, comme « embourgeoisés », tenaient dans les communes le rôle de maisons de la culture et de l'animation municipale, qu'en était-il des cercles de jeu ?

Cette quatrième et dernière catégorie de « maison de jeu » est très intéressante. Très intrigante aussi parce que nous avons affaire là à des sociétés loi 1901 (!), à but social (!), dont les structures sont peu communes.

Un conseil d'administration (qu'il n'est nullement question bien sûr de qualifier de fantoche) semble être le dirigeant du cercle mais, en fait,

la direction des jeux est confiée à une tout autre équipe, tandis que, selon toute apparence, l'animation des jeux est dans les mains de personnages hauts en couleur, les « banquiers », véritables joueurs professionnels, véritables patrons parmi les patrons.

Presque exclusivement cantonnés à Paris (qui n'a pas le droit de posséder de casinos), les cercles, dont on annonce régulièrement qu'ils vont « bénéficier » d'une réforme, ne laissent pas de poser problème. Au cours des années 2010 et 2011, trois d'entre eux (sur la dizaine existante) se sont attiré les foudres majeures de la police nationale.

Pour s'être par trop montrés négligents des règles et/ou avoir par trop mélangé leurs pinceaux avec ceux du banditisme, ils ont été fermés, au grand dam de leurs salariés et d'une clientèle aussi asiatique que fidèle.

Deux nouveautés troublantes

Si, en 2002, le premier rapport d'information de la commission des finances du Sénat ne parlait pas d'Internet, celui de 2006 insistait lourdement sur son émergence et sur les conséquences, que l'on prévoyait considérables, d'un développement des jeux d'argent sur la Toile qui ne faisait que commencer. Le Sénat pressait l'État de s'en préoccuper et de ne pas attendre plus pour intervenir.

Rien ne se passa pour autant et il n'y eut aucune surprise quand les opérateurs en ligne, de leur « territoire » illégal, commencèrent à interpeller le gouvernement français pour se voir reconnaître le droit de travailler en France, comme ils avaient commencé à le faire dans d'autres États membres de la Communauté européenne, moins exigeants, moins rigoureux et moins protecteurs de leurs propres monopoles.

C'est alors que la Commission européenne, jalouse de défendre les « traités », peu soucieuse d'entendre le Conseil des ministres européens et le Parlement européen qui ne voulaient pas que les jeux d'argent soient traités (fussent-ils en ligne) comme d'autres activités de service, s'acharna sur la France, mais également sur six ou sept autres États membres, pour les contraindre à casser leurs monopoles et à ouvrir leur marché aux opérateurs en ligne.

Chacun sait que, de procédure en procédure, jamais les arguments français n'ont été admis par le commissaire en charge à l'époque et que notre gouvernement s'est rapidement trouvé dans l'antichambre de la Cour de justice européenne avec des chances tout à fait raisonnables de se voir condamné.

Le fait que plusieurs pays se trouvent dans le même cas n'a jamais constitué une ligne de défense exploitable. Le gouvernement français devait négocier, mais, pour le faire, il lui fallait céder sur certains points et légiférer pour bien prouver qu'il les acceptait.

La loi du 12 mai 2010

Comme il n'est pas aisé pour un gouvernement de dire qu'il légifère sous une contrainte, fût-elle européenne, les arguments exposés pour justifier la loi sur les jeux furent sensiblement différents.

Le ministre Éric Woerth avait la tâche difficile de convaincre tous ceux qui voyaient d'un très mauvais œil que l'on développe l'offre de jeu dans le domaine d'Internet en raison des risques d'une augmentation de l'addiction.

Mais s'il ne mettait pas au premier plan un souci de sortir de la crise ouverte avec la Commission européenne auquel on aurait tout à fait compris qu'il soit attaché, il disposait d'un autre argument très sérieux et plus susceptible de toucher les opposants au projet de loi.

Éric Woerth a, tout du long du débat parlementaire, expliqué qu'il fallait mettre un terme au développement du marché illégal du jeu en ligne qui s'était installé confortablement dans les zones d'ombre d'Internet.

Il n'était pas difficile de démontrer, dans un pays très habitué à une régulation du jeu protectrice et transparente, l'impérieuse nécessité de légaliser le jeu en ligne (paris hippiques, paris sportifs et poker), de protéger les mineurs et les joueurs fragiles, de lutter contre l'addiction par la prévention et les soins, de lutter contre le blanchiment d'argent et la cybercriminalité et de faire payer aux opérateurs les taxes requises.

Si le débat dans les deux chambres fut très intense, il fut abrégé parce que le gouvernement avait déclaré l'« urgence » et que, de ce fait, il n'y eut qu'une navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Le ministre avait exposé que, si l'on voulait être prêts pour la Coupe du monde de football en Afrique du Sud, encore fallait-il que la loi fût votée en temps voulu. L'argument était peu raisonnable mais il joua son rôle.

Mieux, pour la même raison, le rapporteur au Sénat profita de cette « bousculade » et du fait que l'Assemblée nationale serait bien obligée de donner un vote conforme au texte issu du Sénat, faute de quoi une commission paritaire deviendrait nécessaire pour faire passer un certain nombre d'amendements qui n'enthousiasmaient aucun ministère.

En fin de compte, le Parlement avait bien travaillé et grandement amélioré le texte en particulier pour tout ce qui concerne la lutte contre

l'addiction et la protection sociale des joueurs. Le 12 mai 2010, l'inévitable recours au Conseil constitutionnel de l'opposition ayant été débouté, la Commission européenne s'étant déclarée (enfin) satisfaite, le texte était promulgué.

La Coupe du monde de football donnait l'occasion à l'équipe de France de faire une démonstration mondiale de sa nullité publique et les spécialistes (il y en a) s'apercevaient que, de toute façon, ladite Coupe étant organisée par la seule Fédération internationale de football, les paris sur les matches pouvaient être pris par n'importe qui et n'importe où. Vrai ou faux, la chose est piquante et méritait d'être dite.

Le bilan de la loi

En dépit du fait qu'un an pour juger du succès ou non d'une loi, dans des domaines aussi innovants, qui rompent avec des décennies d'un système d'État aussi encadré, est vraiment très court, il est possible en juin 2011 de tirer quelques premières conclusions.

La chose la plus importante et quelque peu surprenante est la rapidité avec laquelle une masse énorme de comptes de joueurs, jusqu'alors dissimulée dans la pénombre du secteur illégal, a fait irruption dans la sphère légale. D'un seul coup, plus de 1,5 million de joueurs découvraient les joies de la légalité et des prélèvements fiscaux de l'État. Nombreux sont ceux qui n'ont pas supporté cet excès de plaisirs des sites en « .fr » et sont depuis retournés en « .com ».

Des esprits chagrins font observer que, si certains opérateurs, nouveaux entrants majeurs et tout fraîchement agréés, ont pu si rapidement surgir sur le marché, c'est qu'ils n'ont pas respecté l'obligation qui leur était faite par la loi de clôturer tous les comptes de leurs joueurs en « .com » avant de les réinscrire sur leur site en « .fr ».

N'y a-t-il pas du vrai dans ces griefs ? Les craintes des opérateurs historiques et monopolistiques de se voir dévorés par les nouveaux opérateurs entrants se sont révélées vaines. Il n'y a pas eu de « cannibalisation » des paris hippiques ou des loteries en dur.

Bien au contraire la FDJ et le PMU ont enregistré en 2010 des résultats plus que corrects ; pour l'une parce qu'elle avait parfaitement anticipé l'évolution du marché et que son réseau est d'une grande solidité, pour l'autre parce que son réseau de 10 000 points de vente est tout aussi solide, qu'il a fortement augmenté le nombre de ses courses et s'est lancé avec des partenaires vers de nouveaux jeux dont le poker.

Au bout d'un an, même s'il pose encore de très nombreux problèmes,

le modèle de régulation à la française peut, non sans quelques réserves, prétendre à une certaine réussite.

Il est pétri de bonnes intentions, bourré de dispositions de bon aloi pour ce qui est de la sécurité publique, très riche en précautions pour la santé publique (domaine dans lequel l'État avait jusqu'ici été particulièrement mauvais, indifférent et peu soucieux des « accidentés du jeu »).

À ce titre le système semble intéresser plusieurs États membres qui cherchent eux aussi le chemin de Damas de leur régulation.

À ce titre aussi, il paraît avoir intéressé les rédacteurs du Livre vert du commissaire européen Michel Barnier, lancé sur la place publique courant mai 2011 et qui pourrait être un document plus ou moins fondateur d'un début de politique du jeu dans la Communauté. Espérons-le en tout cas.

L'avenir du jeu en ligne

Là encore, il est trop tôt pour dire quel va être l'avenir immédiat de cette loi et surtout des parties prenantes. Le texte de loi et, peut-être davantage encore, les textes réglementaires, qui sont très nombreux et très complexes, méritent beaucoup de modifications.

Dans le cadre extrêmement contraint de la clause de « revoyure », si généreusement inscrite dans la loi elle-même, les rapporteurs en charge d'une mission de suivi de la loi, tant au Sénat qu'à l'Assemblée, savent bien d'ores et déjà ce qu'ils vont tenter d'obtenir du ministre du Budget François Baroin. Ils fourbissent leurs propositions et chaque jour qui passe, dans les colloques ou dans les médias, celles-ci se font jour. Car rien n'est gagné.

Le secteur illégal et son offre sont toujours vivants, leur attractivité est intacte et détourne chaque jour des joueurs soucieux de gagner plus ou, à tout le moins, de jouer plus pour leur argent. La lutte contre ce secteur illégal s'avère aussi difficile que prévu. L'attractivité du marché légal est insuffisante, l'assiette des taxes est inadaptée et durement critiquée, comme le taux de retour aux joueurs (TRJ) qualifié d'insuffisant face à la concurrence.

Déjà le marché des paris sportifs baisse beaucoup et inquiète. Les Français seraient-ils moins parieurs que d'autres ? Les paris hippiques en dur et en ligne résistent. Par contre le marché du poker en ligne se porte comme un charme et dévoile une population toute nouvelle de joueurs au visage et au comportement très intéressants, très différents

des stéréotypes plus ou moins sympathiques dont ils étaient jusqu'ici affublés.

Pendant ce temps les casinos français se morfondent, cherchent les voies de leur redressement et s'inquiètent d'entendre les opérateurs nouveaux entrants réclamer déjà un élargissement du marché et l'autorisation d'offrir des jeux de casino.

À ce compte-là, craignant que l'État n'accepte cette demande, les casinos demandent qu'on leur offre tout de suite les cercueils et une fosse commune. *Avant*, le marché français était bourré de défauts et de disparités de concurrence, mais il était paisible et discipliné. *Après*, il ne le sera jamais plus, la multitude des intervenants, la croissance géométrique des problèmes technologiques et économiques, la nécessité de protéger chaque jour davantage les mineurs et les joueurs addictifs feront que le monde des jeux du pays évoluera sans cesse, créant mille difficultés aux pouvoirs publics et réclamant d'eux une vigilance de tous les instants.

RÉSUMÉ

« Qu'est-ce qu'il y a à l'intérieur d'une loi ? Qu'est-ce qu'on y voit quand elle est ouverte ? » – Charles Trenet parlait, lui, d'une noix.
La loi de 2010 a légalisé les jeux d'argent en ligne dans un marché français jusqu'ici confortablement installé avec ses monopoles et ses industries du jeu hyper cadrées par l'État. Quelle était la situation de ce marché avant les assauts d'Internet et de la Commission européenne ? Qu'ont voulu le gouvernement et les parlementaires législateurs ? Les objectifs régaliens de sécurité et de santé publiques sont-ils préservés ? Quels impacts de l'ouverture sur les opérateurs historiques ou nouveaux entrants ? Le modèle français peut-il servir d'exemple aux autres États membres et inspirer les instances communautaires ? Que peut apporter la « revoyure » de novembre 2011 ?

Simon George

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

De même qu'il n'est pas de société sans drogue, il n'est pas de société sans jeu [1]. 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.

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 XIXe 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 [2], 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 [3]. 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.

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 [4], 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 XIXe siècle.

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 réglementer 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 [5] 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) [6].

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 XIXe 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 Néris-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, agrée 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 [7], 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 [8] ».

1933 : la renaissance de la loterie d'État

La loterie nationale et l'ensemble des jeux de loterie développés par la Française des jeux (FDJ) [9] 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 [10].

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 [11] »… 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'édictant 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.

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) [12].

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.

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 [13]. 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).

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 [14], 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.

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 du14 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 » [15].

La loi procède également à la définition, pas toujours très heureuse [16], 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).

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 [17].

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.

RÉSUMÉ

Produit d'une lente construction historique dont les fondements législatifs remontent à la fin du XIXe 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.

Pierre-Yves Gautier

PASSIONS ET RAISON DU DROIT EN MATIÈRE DE JEUX D'ARGENT

Le grand jurisconsulte de l'Ancien Régime, Robert-Joseph Pothier (1699-1772), professeur à Orléans, écrivait vers le milieu du XVIIIe siècle au sujet des jeux d'argent, qu'il dénommait le « gros jeu » : « chacun des joueurs ne cherche qu'à dépouiller celui contre qui il joue, comme deux duellistes cherchent réciproquement à s'ôter la vie […]. Le contrat de jeu est directement contraire aux principes de la société civile, qui n'a établi les commerces et les contrats que pour que les membres de cette société s'aidassent mutuellement […]. Le contrat de jeu, considéré du côté de sa fin, comme tel, doit être proscrit [1] ».

Cette formule sévère est-elle encore d'actualité de nos jours ? Non, c'est clair. Tâchons de réfléchir brièvement sur ce point.

Le jeu, ou pari, se définit comme une mise effectuée par un parieur en vue d'obtenir un gain, dépendant du hasard ou de l'habileté d'autrui, qui lui sera ou non versé par l'organisateur, ou son adversaire, selon les résultats de l'aléa. C'est-à-dire l'événement à venir qu'on ne maîtrise pas, qui procède pour une part du hasard et renvoie ainsi l'homme à la relativité de son destin et à sa fragilité intrinsèque, dans ses rapports avec le monde extérieur. Il le renvoie aussi à une des plus profondes caractéristiques de l'âme humaine : l'espoir que s'accomplissent des événements heureux. Mais pas la certitude, loin de là. Ce qui explique que les rédacteurs du code civil, en 1804, l'aient rangé dans la catégorie des « contrats aléatoires ».

C'est un mélange de hasard et de divertissement. La différence sémantique est la suivante : dans le jeu, le cocontractant joue un rôle actif (poker),

1. Robert-Joseph Pothier, *Traité du contrat de jeu*, n° 38.

alors que, dans le pari, il est extérieur à l'événement qui va bientôt se dérouler (tiercé, match de football, loto).

De longue date, cette pratique fait partie des distractions, passions ou vices des sociétés humaines (dès Rome, qui l'a abordée avec une ambiguïté plurimillénaire, passée jusqu'à nous : frénésie des citoyens, réticences juridiques dans un sénatus-consulte de Septime Sévère).

Le pari sportif, plus particulièrement, en ligne ou dans le monde physique, consiste à miser de l'argent dans le cadre des compétitions des principaux sports ; et à faire porter les paris sur les vainqueurs finaux de ces compétitions, mais aussi leurs différentes étapes, sur les joueurs eux-mêmes, les points marquants de chacune de ces compétitions, etc.

On étudiera la *position du droit face à la spéculation*, puis la nécessité d'une *recodification* du droit des jeux et paris.

De Pothier aux marchés financiers et Internet

Tout commence par la morale et finit par le pragmatisme.

Régime restrictif : morale triomphante, tolérance a minima

Le jeu a connu trois époques : la première, très longue, allant de l'ancien droit (première trace dans les capitulaires de Charlemagne, puis Charles le Bel, Louis XIII, etc. [2]) au début du XXe siècle : opprobre, immoralité, admission de sa légalité dans quelques cas limitatifs – c'est le régime du code civil, tel que Napoléon Bonaparte le fit promulguer en 1804. La deuxième est celle de l'intérêt financier et fiscal croissant de l'État pour les paris collectifs du type Loto, tiercé, cartes à gratter et la mise en place d'une autorisation des jeux d'argent dans les casinos. La troisième, qui vient de s'ouvrir, est celle de la généralisation des jeux et des paris sur Internet. À nouveau : celui-ci emporte les interdits sur son passage.

Il y a dans le jeu deux éléments non juridiques et peu rationnels – alors que le droit est par essence affaire de logique, de raison et de mesure [3]. Ce sont le hasard et la moralité :

– Le hasard. Écoutons Jean Carbonnier, dans sa préface à la thèse d'Alain Bénabent sur *La Chance et le Droit* : « Là même où [le droit] a eu le plus clairement conscience du rôle que [la chance] tient dans la vie des hommes, il a éprouvé remarquablement comme un mouvement

2. Voir *ibid.*, n° 45 *sq.*

3. *Ibid.*, n° 37 : « désir déréglé du gain, qui n'est pas conduit par la raison mais par la passion ».

de recul […]. Peut-être parce que seules les choses sérieuses sont dignes d'être juridiques, non les amusements, et que la *causa jocandi* appartient à la zone du non-droit[4]. » Ainsi, hasard et amusement sont le domaine du non-droit (une de ses idées marquantes), c'est-à-dire que la Cité ne s'immisce pas volontairement dans des affaires qui ne concernent que notre sphère privée. Encore moins dans nos sentiments les plus profonds : espoir, désespoir, tristesse, impulsions…

– La moralité. C'est le prolongement du jansénisme de Pothier (c'en était un d'envergure, même s'il est arrivé après la bataille). Pourtant, ainsi que le relevait à nouveau Carbonnier, qu'est-ce que la société « peut bien reprocher d'immoral à la chance ? Sans doute de faire au travail et à l'épargne une concurrence déloyale[5] ».

Le droit n'a jamais eu une attitude résolue à l'égard du jeu : ni condamnation radicale ni admission sans limites. Au départ, il y a l'article 1965 du code civil, inchangé depuis le code Napoléon de 1804 et qui est toujours en vigueur en 2011 : « La loi n'accorde aucune action pour une dette de jeu ou pour le paiement d'un pari. » Par conséquent, le gagnant à un jeu ne peut réclamer en justice le paiement forcé de son gain ; de sorte que le perdant bénéficie d'une « exception de jeu » : il pourra opposer au premier que ni la loi civile ni le juge ne lui permettront d'obtenir condamnation en justice.

L'influence de Pothier est claire : le jeu est contraire à l'amour du prochain, car un joueur ne peut faire de gains considérables qu'en ruinant ou appauvrissant celui contre lequel il joue. « Cette recherche du gain est directement opposée au premier précepte du droit naturel, qui nous ordonne d'aimer notre prochain comme nous-mêmes[6]. » Ce qui se traduit par une conception rigide de l'ordre public.

La seule exception notable, à l'intérieur du code civil, porte sur la noblesse des jeux d'adresse ou d'exercice : l'article 1966 se montre favorable aux « jeux propres à exercer au fait des armes, les courses à pied ou à cheval, les courses de chariots, le jeu de paume et autres jeux de même nature qui tiennent à l'adresse et l'exercice du corps ».

Cependant, on a beau se trouver dans le non-droit, il y a l'honneur du perdant : « dette de jeu, dette d'honneur ». Tout ce que le gagnant peut espérer est que le perdant le règle spontanément. Auquel cas, si la dette de jeu a été acquittée, celui-ci ne peut exercer l'action en « répétition »

4. Alain Bénabent, *La Chance et le Droit*, LGDJ, 1973, préface de Jean Carbonnier, p. XIII.
5. *Ibid.*
6. Voir Robert-Joseph Pothier, *op. cit.*, n° 38.

(art. 1967, très énergique : « en aucun cas, le perdant ne peut répéter ce qu'il a volontairement payé… »). C'est ce qu'on appelle l'obligation naturelle, procédant peu ou prou du droit du même nom, non sanctionnable en soi, mais contraignante dans les règles que se donnent mutuellement les hommes. De sorte que celui qui a exécuté un devoir moral en conscience ne saurait revenir sur son acte, alors même que le droit ne l'y forçait point. Ce qui correspond au fameux adage susvisé, qui fait ici office de pis-aller, d'ultime secours. C'est assez mince, tout de même.

Ce n'est pas tout : celui qui prête une somme d'argent à un joueur ne peut lui non plus se la faire restituer, parce qu'il encourage la passion et l'endettement de l'emprunteur – il participe à un acte illicite ; à lui aussi, le débiteur peut opposer l'exception de jeu. Ainsi, un joueur avait signé au profit du casino d'Enghien un chèque en contrepartie de plaques de jeu ; le chèque étant sans provision, le casino assigna vainement le joueur : « Si toute remise de plaques contre un chèque ne constitue pas une avance et ne caractérise pas une opération de crédit, il en est autrement lorsque les circonstances de l'espèce démontrent que celle-ci n'a eu pour but que de couvrir un prêt consenti par le casino pour alimenter le jeu [7]. » Le message est clair : pas de crédit en matière d'immoralité ; également pour ne pas encourager les vices et « l'addiction » du joueur. Il y a des nouvelles et romans fameux sur ce sujet (par exemple *Les Vingt-Quatre Heures de la vie d'une femme* de Stefan Sweig), dans la littérature, que le droit rejoint ainsi.

Que se passe-t-il si le tireur a émis un chèque sans provision ? Il a commis une infraction, mais, civilement, le porteur ne peut en réclamer le paiement, ni obtenir des dommages-intérêts (art. 1965 précité), car le chèque a une « cause » illicite (une des notions favorites des juristes et des plus disputées). Cependant, demeure toujours le règne de l'équivoque : la Cour de cassation a posé une exception au profit des casinos autorisés par l'administration. Lorsqu'ils ont reçu un chèque en paiement d'une somme d'argent destinée au jeu, ils peuvent en réclamer le paiement ou des dommages et intérêts lorsque le chèque est sans provision [8].

---

7. Civ. 1re, 30 juin 1998, *D*, 1999, somm. 112, obs. Rémy Libchaber. Autre exemple : la Cour de cassation vient de décider que le joueur interdit de machine à sous, qui a quand même pu pénétrer dans la salle sans contrôle, peut réclamer des dommages et intérêts au casino qui l'a laissé s'adonner à son vice : Civ. 2e, 30 juin 2011, *D*, 2011, 1896.

8. Cass., ch. mixte, 14 mars 1980, *Société des hôtels et des casinos de Deauville*, *Bull. civ. ch. mixte*, n° 3 : « la tenue des jeux de hasard au casino de Deauville est autorisée par la loi et réglementée par les pouvoirs publics et cet établissement est habilité à recevoir les chèques ».

On voit que ce régime de droit commun, qui dure depuis si longtemps, ne brille pas par son libéralisme ni par sa cohérence. Mais il est pour une bonne part obsolète, ce qu'il faut maintenant vérifier.

Libéralisation-dématérialisation des jeux et paris

Commençons par une observation sociologique : une des raisons majeures de la libéralisation – qui se distingue à l'œil nu lorsqu'on entre dans un bureau de tabac ou lorsqu'on se connecte à une plate-forme de paris – est la *collectivisation* des jeux et paris ; on a vu plus haut que si l'Église catholique a longtemps fulminé contre le jeu, c'est que celui-ci risque de ruiner un adversaire frère humain. Ce qui n'est pas le cas dans notre société moderne et de consommateurs, où les paris sont pris en charge par une sorte de mutualisation étatique ou par des sociétés commerciales, qui pèsent leurs risques et profits.

« Chacun jouant contre tous, contre une multitude sans visage […] il est aujourd'hui loisible de se livrer au jeu chrétiennement[9]. » L'obstacle moral se voit ainsi levé. Une hypocrisie ? Pas exclu, car cela laisse sur le bord de la route le consommateur « drogué » du jeu et dont les moyens financiers ne correspondent pas à sa passion. Quoi qu'il en soit, le pari quotidien s'est installé durablement dans nos villes et villages.

On doit également évoquer les loteries publicitaires, longtemps vues d'un très mauvais œil par une vieille loi de 1836, puis notre code de la consommation, mais qui sont en voie de libéralisation, sous l'influence de l'Union européenne.

Il n'y a pas que les consommateurs qui jouent aux variétés de lotos et au tiercé, il ne faut pas oublier la place considérable qu'occupe le jeu sur les marchés financiers : l'article L. 211-35 du code monétaire et financier, codifiant une loi de 1885, déclare valables les marchés à terme (dans le marché à terme, le vendeur et l'acheteur conviennent qu'à une date postérieure à la conclusion du contrat et pour un prix fixé, l'un livrera des marchandises ou des valeurs, l'autre en prendra livraison). Le marché peut se régler par la seule différence de cours, sans livraison effective (art. L. 211-35 précité). De sorte que le contrat devient entièrement spéculatif et abstrait. Ces opérations, complètement dématérialisées, sont courantes sur les marchés[10]. Les origines du mécanisme juridique d'encadrement des

9. Jean Carbonnier, *op. cit.*, p. XIV.

10. Thierry Bonneau et France Drummond, *Droit des marchés financiers*, Economica, 2010, n° 45 et 65, 3e éd., qui rappellent la racine prohibitive de l'article 1965.

spéculations boursières sont souvent mal connues. Et pourtant, c'est une grande part de l'activité des *traders*… Si on s'en souvenait, peut-être cela permettrait-il de prévenir, au moins pour partie, scandales et crises.

Il reste le marché des paris sportifs, qui fait retour aux consommateurs. La loi du 12 mai 2010 sur « l'ouverture à la concurrence et la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne » a confirmé l'ouverture (européenne) et le caractère licite des paris sportifs, dont elle a fixé le régime. Les paris portent sur toutes les activités ludiques possibles, du match de football ou de tennis au tournoi de cartes et autres paris, mais sous le contrôle d'une autorité administrative indépendante (encore une !), l'Arjel (Autorité de régulation des jeux en ligne), qui délivre les agréments aux opérateurs de jeux, afin de préserver l'ordre public, celui-ci subsistant tout de même un peu.

La lecture des premiers articles de la loi est singulière, peu juridique et fait retour à l'équivoque française sur le sujet : « les jeux d'argent et de hasard ne sont ni un commerce ordinaire ni un service ordinaire ; dans le respect du principe de subsidiarité, ils font l'objet d'un encadrement strict au regard des enjeux d'ordre public, de sécurité publique et de protection de la santé et des mineurs » (art. 1er) ; « la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation […] ; compte tenu des risques d'atteinte à l'ordre public et à l'ordre social, l'exploitation des jeux d'argent et de hasard est placée sous un régime de droits exclusifs délivrés par l'État » (art. 3). Il y a quelque chose d'étonnant dans ce rapport juridique pudique, voire pudibond, avec les jeux d'argent. Pothier et Napoléon ne sont pas morts, de ce point de vue. La référence au consommateur est elle aussi topique : c'est en tant que tel que le joueur se trouve appréhendé. De sorte que le caractère *a priori* équilibré de n'importe quel contrat, y compris de jeu – qui est le modèle de notre code civil – laisse place à la philosophie d'assistanat et d'infantilisation qui est le standard de la législation contemporaine, dans sa systématisation de la protection de la partie faible.

Cette loi est intervenue dans un contexte européen particulier. D'un point de vue factuel, tout d'abord, étaient mises en cause les législations nationales prohibant les jeux de hasard ou les réservant à certaines activités spéciales (casino, loterie nationale, etc.). Ces législations, pour partie anciennes, risquaient l'inefficacité à raison d'Internet et de son exploitation par des entreprises privées établies sur le territoire d'un pays permissif. Du point de vue juridique, ensuite, les réactions des États tentant

de sanctionner, par la voie civile, pénale ou administrative, les contrevenants à leur législation installés *offshore*, furent confrontées aux libertés supranationales de commerce et d'établissement telles qu'elles sont spécialement consacrées et garanties dans l'ordre de l'Union européenne. La jurisprudence de la Cour de justice, nourrie par des saisines répétées émanant des opérateurs de jeux en ligne, est mesurée : elle considère que les législations nationales, bien que constituant des entraves à la liberté d'établissement ou de prestation de service, peuvent être justifiées par des motifs d'ordre public, tenant à l'éthique culturelle et sportive, ainsi qu'à la lutte contre la criminalité, à condition que les mesures mises en place soient proportionnées et qu'elles correspondent à une « limitation cohérente et systématique des jeux de hasard [11] ». Le droit de la concurrence s'intéresse à tout, également au jeu.

Le standard juridique universel de la « proportionnalité » est ici encore à l'œuvre. Dans ce contexte européen, et tenant compte des pratiques des États voisins, la France a fait le choix d'une libéralisation contrôlée des jeux d'argent en ligne. Le législateur français a mis en place un dispositif complet et cohérent, gravitant autour d'un contrôle administratif, que l'on peut présenter ainsi : outre la création de l'Arjel, le maintien d'un principe de prohibition des paris hippiques, sportifs et autres jeux d'argent, à destination du public français ; l'autorisation de commercialisation des jeux et paris en ligne, accessibles en France, subordonnée à un agrément des entreprises souhaitant devenir opérateurs de paris en ligne. L'agrément suppose le respect d'exigences impératives de configuration du site Internet et de gestion des opérations qui y sont reliées (stockage des données personnelles, modalités de paiement des paris et des gains, etc.), dans une optique de protection du public des parieurs et afin d'éviter des dangers liés aux jeux d'argent.

Du point de vue du déroulement des paris, la loi s'assure que le joueur qui a gagné sera effectivement payé par l'opérateur de paris en ligne [12]. L'action en exécution découle de leur reconnaissance par la loi (les conditions de paiement de son gain au joueur sont nécessaires pour obtenir l'agrément de l'Arjel). Le jeu est ici entièrement régi et admis par le droit, il sort complètement du non-droit. La loi prévoit également que l'approvisionnement du compte du joueur ne peut se faire que par des « instruments de paiement » fournis par un prestataire de service de

11. Voir CJUE, 3 juin 2010, *Ladbrokes Betting*, aff. C-258/08.

12. Art. 17, dernier alinéa de la loi du 12 mai 2010, qui prévoit même qu'il aura lieu par « virement ».

paiement établi dans l'Union européenne. Mais il y a des limites à la libéralisation : ainsi, sur Internet comme dans le monde physique, « le jeu à crédit est interdit » (art. 30). La loi prévoit également des mesures tendant à prévenir « le jeu excessif ou pathologique » (art. 3 et 26) : le jeu est traité comme une drogue, ce qu'il est probablement, en sociologie. Il est en outre interdit aux mineurs, pour les mêmes raisons.

Pour une recodification du droit des jeux et paris

Tout cela est très disparate et décousu.

Dans la dernière édition du manuel des *Contrats spéciaux*, publié avec les professeurs Philippe Malaurie et Laurent Aynès [13], le chapitre sur le jeu, qui restait très stable depuis l'origine, a dû être substantiellement modifié, précisément du fait de la loi de 2010.

Le constat qu'on peut faire est alors le suivant : on a désormais d'un côté une libéralisation entière, contrats avec les parieurs sur Internet, et, de l'autre, un code civil, rigide et daté, qui n'a même pas été retouché à cette occasion. Si un jour il y avait des QPC (questions prioritaires de constitutionnalité) sur une des dispositions susvisées ou sur la jurisprudence qui les accompagne, cela risquerait d'être sévère.

Est-ce qu'Internet est un monde à part, qui doit recevoir sa propre réglementation, autonome par rapport au monde physique ? Où tout serait neuf et différent ? Une fois de plus, on est ainsi conduit à remarquer qu'à la fois les comportements humains et ici les règles de droit qui les gouvernent seraient supposés recevoir un traitement différent, selon qu'on se trouve dans le monde physique ou dans l'univers immatériel.

Certainement pas : les problèmes sont les mêmes, seul l'environnement technologique change. Et pas l'être humain, ni, ici, ses passions récréatives et/ou spéculatives.

Le code civil (écrit électronique), le code de commerce (distributions en ligne), le code de la consommation (ventes à distance), etc., appréhendent de la même façon – avec les adaptations et équivalents indispensables – les mondes physique et digital.

Les organisations sportives (football, tennis, etc.), par exemple, ont eu beaucoup de mal à faire admettre que les paris en ligne sur les compétitions sportives, libérés pour une bonne part des carcans administratifs

13. Philippe Malaurie, Laurent Aynès et Pierre-Yves Gautier, *Les Contrats spéciaux*, Defrénois, 2011, 5e éd.

du monde physique, restent assujettis à un minimum de réglementation et au versement d'une juste rémunération. Étant souligné que celle-ci reste très modeste (souvent de l'ordre de 1 % sur l'assiette des mises des parieurs), alors que la compétition est par essence au cœur du contrat de jeu et des paris entre les usagers et les plates-formes qui leur proposent leurs services. Elle constitue l'objet même du contrat de jeu.

Cette libéralisation sur Internet devrait porter le dernier coup à l'hostilité juridique contre le jeu bien qu'elle soit enracinée dans l'Histoire.

Il n'est pas raisonnable de conserver un régime si divers, avec des sources aussi éclatées : d'un côté, le socle du code civil, la « Constitution de la France » (encore Carbonnier), au régime calqué sur la philosophie de Pothier, anachronique ; de l'autre, le droit spécial, notamment avec la loi de 2010, énonçant sur certains points le contraire du premier. Elle a été codifiée, pour la part touchant aux paris sportifs, dans le code du sport. Avec des myriades de décrets compliqués.

Il y a un droit commun et un droit spécial, c'est d'accord. Et c'est bien sûr une figure juridique classique, mais ici, le droit commun est trop en porte-à-faux par rapport à la réalité et à la légalité. C'est le droit spécial qui est en fait devenu le droit commun.

Au demeurant, avant même la libéralisation d'Internet, l'ordre de valeurs avait été inversé par le phénomène social des jeux collectifs, « à gratter », chevaux, etc., comme nous l'avons vu.

Le droit n'est pas seulement fragmenté, il est surtout devenu incohérent.

Par exemple, le refus du code civil, droit commun de la France, de permettre l'action en paiement contre le joueur est en contradiction avec les droits spéciaux d'Internet, celui des casinos, des lotos, etc. Sans même évoquer le droit de l'Union européenne, aux antipodes de la pensée janséniste de Pothier.

Il est encore singulier que la loi de 2010, qui porte par définition sur les « jeux d'adresse » et en renouvelle entièrement le régime, n'ait pas touché une virgule à l'article 1966 du code civil, dont c'est l'objet même. À l'heure où ces lignes sont écrites, il subsiste toujours dans sa version de 1804.

Ce qui exprime en passant et de manière symbolique le caractère éclaté de la légistique contemporaine et l'influence déterminante des groupes de pression, ainsi que l'autonomie de l'action de chaque ministère sur la confection des lois, alors même que leur objet en intéresserait principalement un autre. Dans notre exemple, la chancellerie,

gardienne du code civil, a-t-elle été associée à la préparation de la loi de 2010, très – trop – portée sur le droit de la concurrence ? C'est à voir. Et si elle l'a été, elle n'aurait alors pas suffisamment fait entendre sa voix.

On doit rappeler les avertissements de Kelsen : un droit digne de ce nom ne saurait sans blesser la logique abriter des « propositions contradictoires » ; tout ordre juridique doit être doté d'une « unité logique [14] ». La cohérence du système juridique est à la fois un idéal et une nécessité pratique [15].

Il serait par conséquent souhaitable de recodifier. Un nouveau code des jeux et paris ? Lançons l'idée, avec prudence. Ce nouveau code cependant ne saurait par définition être à droit constant, car beaucoup doit être supprimé, amendé, repris.

Un vrai code, modifiant, retranchant, ajoutant, émondant, donc, qui permettrait en passant d'échapper aux griefs portant sur le droit constant, pourrait être élaboré [16].

Sauf à ce qu'une refonte complète du chapitre 1er du titre XII (« Des contrats aléatoires », Livre III du code civil), « Du jeu et du pari », soit plus satisfaisante ?

Cela aurait le mérite de laisser la nouvelle réglementation, au moins le régime général, dans le droit commun. Et d'éviter une nouvelle variété de « pullulement des codes » [17]. Cela aurait certainement plus d'allure et de logique.

Aurait-on imaginé que les jeux d'argent conduisent ainsi à une nouvelle réflexion sur la codification où les spéculations ludique, monétaire et intellectuelle se rejoignent ?

---

14. Voir Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, reprint LGDJ, 1999, p. 206 *sq*.

15. Charlotte Goldie-Genicon, *Contribution à l'étude des rapports entre le droit commun et le droit spécial des contrats*, LGDJ, 2009, n° 391.

16. Sur les différentes formes de la codification : François Terré, *Introduction générale au droit,* Dalloz, 2009, n° 431 *sq*., 8e éd.

17. Voir Nicolas Molfessis, « Le code civil et le pullulement des codes », in *1804-2004. Le Code civil. Un passé, un présent, un avenir*, Dalloz, 2004, p. 338, rappelant les exhortations de Cambacérès : « ne jamais détacher d'une matière une disposition ou des lois qui la compléteraient ; ne jamais diviser, pour conserver une plus grande régularité des dispositions qui s'éclairent par leur rapprochement ».

RÉSUMÉ

Cette contribution a pour objet de présenter le statut décousu des jeux d'argent en droit privé, très imprégné des anciennes conceptions morales, mais en même temps sollicité de toutes parts pour accueillir les paris des joueurs, fondés sur la chance et l'optique de récolter leur argent. Le goût du jeu reste le même et les interdits sont progressivement levés. Internet et l'Union européenne en sont de puissants facteurs. Une des conséquences de cette évolution normative est cependant l'incohérence des sources : le vieux code civil, conservateur du droit commun de la France sur ce chapitre, reste inchangé, alors que le droit spécial, de plus en plus libéral, s'épanouit en marge. Il ne serait pas du luxe de recodifier le régime légal du contrat de jeu.

Véronique Degermann
et Jean-Pierre Alezra

LE DROIT PÉNAL DU JEU

Le monde du jeu fascine. Les salles aux lumières tamisées où des joueurs fortunés misent des sommes considérables dans une atmosphère feutrée, ne laissant entendre que le bruit de la bille sur le cylindre de la roulette, le décor de couleur et de lumière rythmé par les cliquetis des machines à sous des casinos, les clameurs qui entourent le déroulement des courses hippiques ou encore le silence qui règne autour des tables de poker constituent un univers particulier. Pour certains, c'est le paradis de l'argent facilement gagné, pour d'autres, cela peut devenir un véritable enfer.

Dans la réalité des chiffres, le secteur des jeux français fait partie du paysage économique du pays, non seulement par les ressources qu'il procure à l'État et aux établissements de jeu mais également en raison des emplois qu'il génère.

À titre d'exemple, pour la saison 2009-2010, les 195 casinos ont comptabilisé un produit brut des jeux de 2,29 milliards d'euros (dont 90 % provenant des machines à sous), en 2010, le PMU a enregistré 2,37 milliards d'euros de paris sur les courses sur un chiffre d'affaires total de 9,54 milliards d'euros et la Française des jeux a un chiffre d'affaires de 10,55 milliards d'euros.

Ces montants permettent de comprendre pourquoi crime et jeux d'argent sont souvent associés. Utiliser les jeux et paris pour escroquer, frauder et blanchir des fonds a toujours été considéré comme l'apanage de la grande criminalité qui, animée par le goût du risque et l'appât du gain, est naturellement attirée par le monde du jeu.

Les infractions classiques commises par les professionnels de la triche, si elles existent encore sous forme de marquage des cartes, de « poussettes » ou « tirettes » à la roulette (enjeux mis sur le numéro gagnant après son annonce par le croupier), bille truquée, montage de combinaisons

aux cartes, semblent aujourd'hui dépassées et ont cédé la place au blanchiment de l'argent sale.

Aux États-Unis, la prostitution et les organisations mafieuses ont présidé à la création et au développement de Las Vegas, ville du jeu, les casinos du Nevada permettant de blanchir et de faire fructifier les millions accumulés par la mafia. En Asie, les triades se profilent également derrière les établissements démesurés de Macao.

Le cinéma américain a mis en scène les liens existant entre le jeu et le crime organisé dans *Le Kid de Cincinnati* de Norman Jewison avec Edward G. Robinson et Steve McQueen (1965), *L'Arnaque* de George Roy Hill avec le duo Newman/Redford (1973), *Casino* de Martin Scorsese avec Robert De Niro (1995) ou encore *Casino Royale* (2006) dans la série des James Bond.

En France aussi, assassinats, enlèvements, extorsions et autres formes de violence sont apparus en toile de fond du monde des jeux. En sont les illustrations la disparition d'Agnès Le Roux afin de prendre le contrôle du Palais de la Méditerranée à Nice ou les assassinats de Noël Fratoni, fils de Jean-Dominique Fratoni, l'empereur des jeux sur le Côte d'Azur, de Marcel Francisci, exploitant d'un cercle de jeu parisien, de Francis Vanverberghe, dit Francis le Belge, dans un club de courses à Paris.

Le dispositif pénal français qui régit le secteur des jeux traditionnels, bien que méritant d'être adapté et modernisé sur certains points, s'est révélé efficace pour encadrer et protéger ces activités ludiques.

Le droit pénal du jeu s'est forgé au fil du temps, répondant à une double exigence contradictoire : préserver les citoyens contre les risques d'addiction et de fraude mais aussi préserver les intérêts des pouvoirs publics pour lesquels les jeux génèrent des ressources considérables.

Il a posé des principes d'interdiction des jeux, paris et autres loteries tout en accordant certaines exceptions, principalement en faveur de monopoles d'État. Ces législations successives ont permis d'endiguer la pénétration du crime organisé dans ce secteur.

Cependant la révolution Internet et le développement des jeux et paris en ligne ont remis en cause l'efficacité de cet ordre juridique protecteur et nécessitent la mise en place d'un nouvel arsenal et de nouvelles méthodes.

Le droit pénal encadrant les jeux traditionnels : un dispositif protecteur et efficace

Le dispositif pénal s'articule autour d'un service de police spécialisé, d'un arsenal législatif ancien mais très complet et d'un traitement judiciaire qui se concentre sur la lutte contre l'infiltration du crime organisé dans le monde des jeux et paris.

Le rôle de la police des jeux : le service central des courses et jeux de la Direction centrale de la police judiciaire

La police des jeux est apparue dès 1892 pour veiller au bon déroulement des courses hippiques. Elle s'est définitivement structurée en 1946, année de son rattachement au sein du ministère de l'Intérieur à la Direction centrale des renseignements généraux. Depuis 2008, cette police spécialisée à compétence nationale dépend de la Direction centrale de la police judiciaire.

Le service central des courses et jeux (SCCJ) est chargé de la surveillance des établissements de jeu, des champs de courses, des paris hippiques et sportifs et des jeux liés aux nouvelles technologies. Il exerce des missions de police administrative et de police judiciaire qu'il exécute en coordination avec ses correspondants locaux, fonctionnaires de police affectés dans les directions interrégionales de police judiciaire, couvrant ainsi l'ensemble du territoire sur lequel se trouvent 195 casinos et 250 hippodromes.

Le SCCJ est chargé de réprimer les infractions de droit commun dans le domaine des jeux et de lutter contre les jeux clandestins ou illégaux, dont ceux d'argent et de hasard sur Internet.

Désigné comme autorité de contrôle de l'ensemble des acteurs autorisés à exploiter des jeux de hasard en « dur » par un décret de décembre 2009 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il s'assure également du respect des obligations de déclaration de soupçon par les directeurs de casinos et des cercles.

Enfin, le SCCJ surveille le secteur des courses hippiques, diligentant les enquêtes administratives préalables aux autorisations de « faire courir, d'entraîner et de monter ». Il réprime les infractions au code des courses, qu'il s'agisse des courses de chevaux ou de lévriers, et est chargé du recueil de l'information sur le milieu hippique, ses acteurs et leur entourage.

Un arsenal pénal spécifique ancien pour encadrer les secteurs de jeux traditionnels et lutter contre les fraudes

Alors que, sous l'Ancien Régime, des édits prohibant les jeux de hasard se sont succédé, la Révolution a prôné une certaine tolérance. En 1810, l'article 410 du code pénal est venu réprimer la tenue de maison de jeux de hasard et celle de loteries.

Les paris sur les courses de chevaux

La loi du 2 juin 1891 a dérogé à l'interdiction générale en autorisant, sous certaines conditions, les paris sur les courses de chevaux et en instaurant le principe de *mutualisation*. Les parieurs jouent les uns contre les autres et se partagent les gains, une fois effectués les prélèvements légaux prévus par la loi au profit de l'État et de l'institution des courses. Plus ils jouent sur un cheval, plus ils en font baisser la cote.

La loi du 2 juin 1891 qui a pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux punit quiconque aura, en quelque lieu ou sous quelque forme que ce soit, offert de recevoir ou reçu des paris sur les courses de chevaux, soit directement soit par intermédiaire. La tentative comme la complicité sont punissables. C'est le seul jeu prohibé dans lequel le joueur est punissable.

Des procédures judiciaires ont illustré comment le crime organisé a pu tenter de pénétrer le domaine des jeux par différents biais : en utilisant un homme de paille connu dans le milieu hippique pour acheter un cheval avec de l'argent sale, en finançant l'achat d'un bar PMU ou encore en cherchant à corrompre un entraîneur afin de doper un cheval pour en tirer un meilleur gain. Depuis la loi du 12 mai 2010, plusieurs opérateurs de jeux sont également autorisés à prendre des paris sur les courses de chevaux.

Les loteries

En droit, c'est l'opération, quelle qu'en soit la dénomination, offerte au public et par laquelle un gain et un avantage quelconque sont attribués à une ou plusieurs personnes par la voie du sort [1].

Dérogeant au principe d'interdiction, la loi du 31 mai 1933 autorise le gouvernement à créer la Loterie nationale. De nombreux systèmes de loteries ont été offerts au public avec un succès croissant. Les loteries,

1. Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2007.

qui sont un monopole de l'État, sont exploitées par la Française des jeux, société d'économie mixte dont l'État détient 72 % du capital et dont le président est nommé par décret.

Pour que le délit de loterie soit constitué, quatre éléments doivent être réunis : l'offre d'une loterie faite au public, l'espérance d'un gain, le caractère aléatoire du gain qui doit être acquis par la voie du sort, la participation financière, même minime, du participant.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010, la Française des jeux avait officiellement le monopole des jeux de loterie et de paris sportifs sur tout le territoire. Elle conserve encore aujourd'hui le monopole des loteries.

La loi du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard

L'article 1er de la loi du 12 juillet 1983 réprime « le fait de participer, y compris en tant que banquier, à la tenue d'une maison de jeux de hasard où le public est librement admis, même lorsque cette admission est subordonnée à la présentation d'un affilié ».

La loi du 12 mai 2010 a donné la définition suivante : « Est un jeu de hasard un jeu payant où le hasard prédomine sur l'habileté et les combinaisons de l'intelligence pour l'obtention d'un gain. »

Pour que l'infraction soit établie, il faut un *enjeu,* même minime, qui peut porter sur de l'argent ou des objets. La jurisprudence définit l'enjeu de façon extensive. Les joueurs ne sont pas punissables, à moins qu'ils n'aient participé à l'organisation ou à l'administration de la maison de jeu illégale.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010, c'est sur la base de la loi du 12 juillet 1983 qu'étaient poursuivis les opérateurs de jeux en ligne qui exploitaient des casinos virtuels sur le territoire français. Reprenant un décret-loi de 1937 venu prohiber les machines à sous qui arrivaient des États-Unis, l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 interdit « tout appareil dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui permet, éventuellement par l'apparition de signes, de procurer un avantage direct ou indirect de quelque nature que ce soit, même sous forme de parties gratuites ». L'appareil doit fonctionner « moyennant enjeu » (présence d'un monnayeur).

Des exceptions à la prohibition sont prévues dans l'enceinte et pour la durée des fêtes foraines, ainsi que, sur autorisation, dans les casinos.

La réglementation des jeux dans les casinos

La loi du 15 juin 1907 légalise l'exploitation des casinos dans lesquels sont pratiqués des jeux de hasard : « un casino est un établissement comportant trois activités distinctes : le spectacle, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique sans qu'aucune d'elles puisse être affermée ».

Par dérogation à l'interdiction de la tenue d'une maison de jeux de hasard édictée par la loi du 12 juillet 1983, il peut être accordé aux casinos des stations balnéaires, thermales ou climatiques et des villes de plus de 500 000 habitants ayant un Opéra l'autorisation temporaire d'ouvrir au public des locaux spéciaux distincts et séparés où seront pratiqués certains jeux de hasard strictement énumérés.

Cette autorisation, qui porte également sur la possibilité d'exploiter des machines à sous, est accordée par arrêté du ministre de l'Intérieur. Celui-ci contrôle la gestion des casinos et le respect de la réglementation des jeux. Il délivre les agréments pour toute personne employée dans une salle de jeu.

La loi du 15 juin 1907 fixe des sanctions délictuelles en cas d'exercice sans agrément, en cas de dissimulation de tout ou d'une partie du produit des jeux ou encore en cas de fonctionnement en infraction aux dispositions de l'arrêté d'autorisation. Il s'agit d'infractions spécifiques rarement commises.

Moins bien protégés que les banques mais détenteurs de quantités importantes d'espèces, les casinos sont devenus des cibles nouvelles pour les équipes spécialisées dans les vols à main armée.

Réglementation des jeux dans les cercles : un cadre spécifique à adapter

Le fonctionnement des cercles de jeu

Légalisés par la loi du 30 juin 1923, les cercles de jeu (sept à Paris et un à Reims) ont un statut qui peut paraître ambigu : ce sont en effet des associations régies par la loi de 1901, ce qui interdit toute distribution de bénéfice. Ils sont néanmoins soumis à l'impôt sur les sociétés.

Le cercle doit poursuivre « un but principal social, sportif, artistique, littéraire ou autre. Il doit justifier de l'aide réelle qu'il y apporte ». Un cercle ne peut proposer que le poker, le baccara chemin de fer et le baccara à deux tableaux, le billard multicolore ainsi que d'autres jeux pratiqués sous la forme de jeux de cercle (poker 21, punto banco).

Comme pour les casinos, une série de règles encadre le fonctionnement des cercles. Ainsi, les conditions d'accès dans les salles de jeu

sont très réglementées. Les cercles étant des associations privées, seuls les membres à jour de leur cotisation annuelle ont le droit de pénétrer dans les salles où sont pratiqués les jeux. Les ressources des cercles sont constituées par les cotisations des membres, les cagnottes (prélèvements effectués sur les gains des joueurs par le cercle) et les produits des restaurants et bars.

La police des jeux assure dans les cercles une présence importante en surveillant le déroulement des jeux et en contrôlant les documents, les cagnottes, le respect du contrôle des interdits de jeu et de l'obligation de déclaration de soupçon imposée aux cercles de jeu.

La loi du 30 juin 1923 prévoit l'application des sanctions pénales édictées par la loi du 12 juillet 1983 modifiée contre quiconque administre, dirige ou exploite un cercle où seraient pratiqués des jeux de hasard sans autorisation ou après retrait de l'autorisation.

Le rôle particulier du banquier, membre du cercle

Dans les jeux de cercle, les membres de l'association jouent entre eux et, dans certains jeux comme le multicolore ou le baccara, l'un d'eux, appelé « banquier », assure la contrepartie des enjeux.

En théorie, chaque joueur a vocation à tenir la banque pour un temps déterminé. Dans la réalité, eu égard au dispositif légal, aux montants de l'enchère et à la nécessité d'un dépôt de garantie en espèces suffisant, la banque est souvent tenue par les mêmes personnes.

La réglementation n'oblige pas le banquier à justifier de l'origine des fonds qu'il dépose pour l'adjudication, même si la police des jeux s'assure de leur provenance. Toutefois, en cas de gains par séance dépassant la somme de 5 000 euros, son nom et son adresse doivent être enregistrés par le cercle. Il n'y a aucune obligation pour un cercle de déclarer les banquiers. Cette situation peut favoriser le recours à des prête-noms qui sont des personnes à la moralité irréprochable.

Ce dispositif particulier tend à démontrer que, en réalité, le cercle est entre les mains du ou des banquiers, raison pour laquelle le SCCJ se montre extrêmement vigilant dans le contrôle du respect de l'obligation de déclaration de soupçon par les directeurs des jeux et de l'origine des mises de fonds des banquiers qui se déclarent dans les nouveaux cercles. Pour autant, ceux-ci peuvent en permanence augmenter leurs dépôts en liquidités par le versement de leurs gains aux tables qui peuvent avoisiner 5 000 euros par séance.

L'harmonisation des sanctions pénales

En 2004, les sanctions prévues pour les différentes infractions susvisées ont été aggravées, ce qui a permis une réponse judiciaire plus efficace avec la possibilité de placer les mis en cause en détention provisoire et le prononcé de peines dissuasives.

Afin d'assurer le respect du principe d'égalité devant la loi qui commande que l'offre illégale de jeu soit punie des mêmes peines, quelles que soient les formes de jeux, la loi du 12 mai 2010 a opéré une harmonisation des textes répressifs en matière de jeux et paris prohibés, par un alignement sur les peines applicables à l'offre illégale de jeu en ligne.

Les peines encourues en matière d'offres illégales sont désormais conséquentes, de l'ordre de trois ans d'emprisonnement, portés à sept ans lorsque l'infraction est commise en bande organisée, outre de fortes peines d'amende.

La loi prévoit une série de peines complémentaires très efficaces, notamment la confiscation des biens meubles ou immeubles, *divis* ou *indivis*, ayant servi directement ou indirectement à commettre le délit ou qui en sont le produit, ou encore la fermeture définitive ou temporaire de l'établissement ayant servi à commettre l'infraction. Avec le partenariat d'un service de police spécialisé et cet arsenal législatif complet, comment s'organise la réponse judiciaire ?

Le traitement judiciaire de la délinquance traditionnelle liée au jeu

Les liens entre le jeu et la criminalité organisée ne relèvent pas de la fiction ou de l'imaginaire collectif. Le grand banditisme a depuis longtemps tenté d'investir le domaine du jeu, en particulier le marché très lucratif des machines à sous qui avait supplanté pendant un temps l'exploitation de la prostitution.

En matière de jeu, la politique pénale mise en œuvre se concentre essentiellement sur la lutte contre les réseaux d'implantation de machines à sous, les cercles de jeu clandestins et les activités de blanchiment susceptibles d'utiliser le vecteur du jeu.

La lutte contre les réseaux d'implantation des machines à sous

Destiné à fidéliser la clientèle, le jeu a toujours trouvé sa place dans les débits de boissons sous la forme de jeux de fléchettes, Baby-foot, billard et autres flippers ou jeux vidéo. Ces jeux d'amusement dont le

fonctionnement repose sur l'adresse ont parfois été détournés afin d'en augmenter la rentabilité.

Des groupes criminels se sont spécialisés dans l'importation des machines à sous clandestines et ont démarché, souvent de façon violente, les bars de certains quartiers en proposant le « placement » des machines.

Les flippers ou jeux vidéo transformés, qui dissimulent des jeux de bingo ou vidéo poker, disposent d'un logiciel ou d'un mécanisme qui permet de modifier le type de jeu. Un système donne accès à la comptabilité électronique et au réglage du taux de redistribution. Les clients gagnants obtiennent des gains en espèces dont les plus élevés peuvent avoisiner 500 euros.

Chaque machine peut rapporter plusieurs milliers d'euros par mois, répartis par moitié entre le gérant du bar et celui qui a placé le jeu. Les entreprises qui effectuent ces placements sont souvent dirigées par des gérants de paille qui dissimulent des membres du grand banditisme.

Compte tenu de l'ampleur des profits illicites dégagés, le contrôle de ce marché des machines à sous a donné lieu, dans le sud de la France, à une véritable guerre entre groupes criminels dans les années 1990 et le début des années 2000. Plus de 300 règlements de comptes attribués à ce trafic ont été dénombrés durant cette période.

Des équipes structurées, comportant les importateurs, les gérants, les « placiers » et les agents de maintenance, ont été démantelées et condamnées à de lourdes peines. Le patrimoine dégagé de ces profits illicites a été saisi et confisqué.

Les cercles de jeu clandestins

Les « tripots »

Les cercles de jeu clandestins ont toujours existé. Cependant avec l'engouement grandissant pour le poker qui touche toutes les tranches d'âge et tous les milieux, ces cercles se sont multipliés.

Les services spécialisés démantèlent régulièrement des établissements clandestins dans la capitale en utilisant les techniques d'enquête traditionnelles : surveillances, écoutes téléphoniques, perquisitions. Les procédures judiciaires engagées donnent lieu à des sanctions lourdes pour tous ceux qui participent à la tenue de la maison de jeu : peines d'emprisonnement aggravées par la circonstance de bande organisée mais aussi peines d'amende et de confiscation.

Le détournement des cercles de jeu officiels

Il arrive également que le milieu criminel exploite, sous couvert d'hommes de paille, un cercle de jeu officiel pour dissimuler une activité illégale et très lucrative consistant à organiser, à l'intérieur de l'établissement, un cercle de jeu clandestin.

Ainsi, au milieu des tables de poker régulières, se sont trouvées plusieurs tables exploitées en seule faveur de voyous spécialisés dans la pratique de ce jeu de hasard et dans celle des prêts d'argent aux joueurs perdants. Le développement de ces parties clandestines qui donnent lieu à une comptabilité parallèle et génèrent des profits considérables a donné lieu à des rivalités entre différents clans. La prise de contrôle des cercles de jeu parisiens est devenue un enjeu majeur pour certains groupes criminels. Des procédures récentes ont entraîné des séries d'arrestations et la fermeture de cercles réputés dans la capitale.

Au-delà de ces législations spécifiques,
la lutte contre les mécanismes de blanchiment

Utiliser les jeux et paris pour escroquer, frauder et blanchir des fonds a toujours été considéré comme une activité très prisée par la grande criminalité. Les procédés classiques de blanchiment sont connus : ils consistent à utiliser des jeux truqués pour expliquer la provenance de gains ou à racheter les gains de joueurs. Ces derniers sont alors payés en espèces avec un petit bonus. Les blanchisseurs disposent ainsi d'un chèque officiel émis par l'organisme qui gère les paris, ce qui justifie au regard des contrôles l'origine des fonds.

Sur les hippodromes ou dans les « points courses », il est possible d'observer des rachats de tickets gagnants. La récupération de gains peut se faire à grande échelle grâce à de nombreuses « petites mains » qui surveillent les gagnants et les abordent de manière systématique lorsqu'ils viennent encaisser leur dû. Cette utilisation de nombreux porteurs de petites sommes permet de fractionner les dépôts qui sont plus discrets.

Le grand banditisme a pu utiliser cette technique de blanchiment pour des centaines de milliers d'euros, grâce à la complicité d'exploitants de points courses. Francis Vanverberghe, surnommé Francis le Belge, a justifié ainsi de ses ressources en fournissant les photocopies d'une multitude de tickets gagnants du PMU alors qu'il faisait l'objet de poursuites pour proxénétisme.

Le procédé est le même s'agissant des tickets gagnants de loteries. Les gains élevés sont payés en chèques mais les moins importants sont directement réglés au joueur en espèces par le négociant qui récupère

le ticket. Le paiement réel du ticket est enregistré sur un réseau informatique qui permettra le remboursement du débours au négociant par la FDJ ou le PMU. Néanmoins, si le paiement se fait sans enregistrement informatique, le négociant peut disposer d'un stock de tickets gagnants qu'il peut revendre à des blanchisseurs intéressés, à moins de leur avoir désigné préalablement un gros gagnant.

Ces procédés ont donné lieu à des poursuites pour blanchiment. Un palliatif a été mis en place : tous les joueurs peuvent maintenant lire eux-mêmes les tickets joués en utilisant un appareil mis à leur disposition par la FDJ dans les commerces « points vente » desdits tickets de loteries (Loto, EuroMillions, Keno…).

L'infraction de blanchiment est difficile à établir. Enquêteurs et magistrats se heurtent à la difficulté récurrente de démontrer l'origine des fonds blanchis. Prouver l'infraction « source » et remonter les flux financiers pour des individus et des réseaux qui se livrent à de multiples activités illicites n'est pas chose aisée. Il est ainsi intéressant d'orienter également l'enquête vers la recherche d'éléments de train de vie, souvent peu en rapport avec des ressources déclarées, ce qui peut permettre d'établir les délits de non-justification de ressources, de fraude fiscale ou de blanchiment de fraude fiscale.

Le dispositif pénal existant a permis d'encadrer les jeux d'argent et de juguler les tentatives de mainmise du crime organisé dans ce secteur lucratif. Cependant, l'apparition des jeux en ligne, tout en bousculant les monopoles français, a multiplié et internationalisé l'offre de jeu.

La révolution des jeux par Internet et la mondialisation

Le développement rapide des jeux par Internet a accru les risques de fraude et de blanchiment en raison de l'opacité et de la rapidité des transactions informatisées, qu'il s'agisse de flux financiers ou de transferts des données informatiques. Avec la complicité de joueurs misant de l'argent sale, un opérateur de jeux sur Internet peut monter une véritable plate-forme de blanchiment.

Pour faire face à l'afflux d'offre de jeu en ligne qui est venu mettre à mal la prohibition de principe des jeux de hasard et des loteries ainsi que les monopoles installés, le législateur a fait le choix d'une ouverture régulée et contrôlée et a créé différents types de sanctions contre les sites illégaux.

La loi du 12 mai 2010

Ce texte, relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, vise à faire face au développement rapide de l'offre de jeux d'argent et de hasard sur Internet, offre qui s'opère le plus souvent dans un cadre illégal.

Il répond aussi à une injonction de la Commission européenne qui, depuis 2007, met en demeure la France d'ouvrir ce marché à la concurrence. Le principe de la libre prestation de service a été réaffirmé par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Toutefois des dérogations relevant des raisons impérieuses d'intérêt général sont autorisées.

La loi nouvelle ne libéralise que les paris sportifs, hippiques et les jeux de cercle et dans la seule mesure où ils sont organisés sur le réseau Internet. Le dispositif mis en place repose sur la création d'une autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel).

Il impose une obligation de vigilance : en effet, les opérateurs doivent désormais identifier les clients qui sollicitent l'ouverture d'un compte, ce compte individuel attribué pour un ou plusieurs jeux retrace les mises et les gains liés aux jeux et paris, les mouvements qui leur sont liés ainsi que le solde des avoirs du joueur. Comme pour les responsables de jeux en dur, les opérateurs sont soumis à une obligation déclarative de soupçon au service Tracfin.

L'Arjel travaille en collaboration étroite avec le service central des courses et jeux afin de coordonner les poursuites pénales envisageables en cas d'infractions constatées, le joueur conservant évidemment toute possibilité de déposer une plainte en cas d'escroquerie ou autre dol dont il serait victime.

La difficile traque des sites illégaux

Au-delà de cet encadrement très strict et complet des opérateurs agréés, il subsiste en France une offre illégale de jeu en ligne venant principalement d'opérateurs implantés à l'étranger. Comme l'a prévu la loi du 12 mai 2010, une veille sur Internet est opérée par l'Arjel et les services d'enquête spécialisés. Ainsi, un an après l'entrée en vigueur de la loi, plus de 70 sites illégaux assurant une offre de jeu à destination du public français ont été dénoncés au procureur de la République de Paris qui a ouvert des enquêtes.

Divers mécanismes de lutte contre les sites illégaux ont été mis en place :

– le président de l'Arjel peut solliciter le ministre du Budget afin que celui-ci prenne un arrêté en vue de bloquer les flux financiers en

provenance et à destination de l'opérateur visé pour une durée de 6 mois qui peut être renouvelée. Cette mesure se heurte toutefois à la difficulté pratique d'identifier les comptes bancaires de l'opérateur de jeux implanté à l'étranger ;

– le procureur de la République, qui ouvre une enquête confiée au service central des courses et jeux, le signale à la gendarmerie ou aux services de la douane judiciaire. À l'issue de cette enquête, des poursuites peuvent être engagées contre l'opérateur en application de l'article 56 de la loi qui sanctionne, de la même façon que pour les opérateurs de jeux et paris en dur, l'offre au public de paris ou jeux d'argent et de hasard en ligne, sans être titulaire de l'agrément prévu par la loi. Les auteurs de publicité pour un site illégal peuvent également être poursuivis.

Comme souvent en matière de cybercriminalité, ces enquêtes se heurtent à la difficulté principale de l'identification exacte de l'opérateur illégal et de ses comptes bancaires. Les noms de domaines changent très vite et l'opérateur peut parfois utiliser différentes sociétés-écrans. Les enquêtes s'avèrent particulièrement difficiles lorsque les opérateurs se trouvent installés en dehors de l'Union européenne, notamment dans des États relevant de la liste grise ou noire établie par l'OCDE.

Des procédures sont sur le point d'être achevées pour donner lieu à la poursuite de sociétés devant le tribunal correctionnel. Au-delà des peines d'amende ou d'emprisonnement, les mesures de saisies pénales de comptes bancaires et de confiscations qui pourront être prononcées par les tribunaux seront certainement de nature à dissuader les sites non agréés de s'adresser au marché français.

Ces saisies sont très opérantes, comme le montre l'exemple américain. Le vendredi 15 avril 2011 (opération « Black Friday »), le FBI a utilisé une inculpation de blanchiment d'argent, fraude bancaire et pratique illégale de jeu d'argent pour bloquer les sites de jeux en ligne Pokerstars, Full Tilt Poker et Absolute Poker et geler leurs comptes bancaires.

Un an après l'entrée en vigueur de la loi qui est en train d'être adaptée dans le cadre de la clause de « revoyure », force est de constater que le dispositif de lutte contre les sites illégaux mis en œuvre par l'Arjel s'est révélé efficace. Les opérateurs les plus importants ont basculé dans la légalité. Les sites illégaux démasqués ont le plus souvent obtempéré aux mises en demeure et se sont retirés du marché français, ce qui constitue incontestablement un succès.

Mais au-delà des sites illégaux surgit également une menace grandissante sur la sincérité des compétitions sportives qui est liée à la multiplicité de l'offre de paris sportifs en ligne.

La lutte contre la corruption en matière de compétitions sportives

La corruption dans le sport a toujours existé. Toutefois, hormis l'affaire ayant touché un match de football qui opposait l'Olympique de Marseille à Valenciennes, il n'y a pas d'exemple connu en France.

L'arrivée des paris en ligne a cependant considérablement augmenté les enjeux financiers et a entraîné une multiplication des parieurs, donc des personnes ayant un intérêt économique personnel et direct à la manipulation des résultats des compétitions sportives. Il faut ainsi renforcer la vigilance en matière de corruption dans le milieu du sport, non seulement en ce qui concerne les grands événements sportifs mais encore les matches sans enjeu qui font l'objet d'un grand nombre de paris. Il y a un risque réel d'atteinte à l'intégrité des compétitions sportives par la corruption ou la manipulation.

Il n'existe pas en France d'outil d'étude et d'analyse des faits de corruption sportive liés à l'activité des paris. Les cas de corruption sont le plus souvent révélés par les médias.

Le législateur a consacré un chapitre de la loi du 12 mai 2010 à la lutte contre la fraude et la tricherie dans le cadre des manifestations sportives, confiant à l'Arjel la mission de définir la liste des compétitions sportives pouvant faire l'objet de paris proposés par les différents opérateurs agréés et le contrôle des conflits d'intérêts entre les opérateurs, les organisateurs et les parties prenantes à des compétitions sportives lorsque des liens financiers existent entre eux. Les organisateurs qui commercialisent leur droit de propriété sur leur manifestation, appelé « droit au pari », ont une obligation de mettre en œuvre tout moyen pour lutter contre la fraude.

Au niveau international, les services de police ont pris conscience de la menace et ont confié à Interpol la mise en place d'une *task force* d'échanges internationaux de renseignements sur les matches truqués afin d'unifier des méthodes d'intervention. Le football, déjà objet d'actions mafieuses trouvant leur origine à l'Est et en Asie, a servi de base aux premiers échanges en 2011(opération SOCCA en 2007 et 2008 ayant réuni huit juridictions en Asie qui ont mené une action contre les paris illégaux sur le football, et autre dossier en cours traité par la police allemande BKA de Bochum portant sur onze matches de football truqués en 2009 impliquant le crime organisé croate et chinois).

Avec la création de l'Arjel et la mise en place de contrôles et de sanctions spécifiques, le dispositif pénal français a poursuivi son adaptation au nouveau paysage des jeux.

Pour contrer les nouvelles formes de criminalité, ce dispositif pourrait être complété, au-delà du système déclaratif actuel, par des enquêtes préalables sur les opérateurs candidats à l'agrément ou encore par la création du délit de corruption sportive préconisée, parmi d'autres propositions, par le président de l'Arjel dans un rapport remis au ministre des Sports.

De même, s'agissant des jeux en dur, le statut des cercles de jeu mérite d'être modifié, soit en abandonnant le système associatif actuel au profit d'une réglementation proche de celle des casinos, soit en renforçant les dispositifs de contrôle, par des vidéosurveillances obligatoires, des comptées des tables de jeu permettant de corroborer les sommes déclarées ou une responsabilité accrue du directeur des jeux. En tout état de cause, l'instauration d'un statut du banquier s'impose, sauf à ce que celui-ci ne disparaisse en devenant l'employé d'un cercle au statut de société commerciale.

Au-delà de la législation pénale, des modifications procédurales pourraient être envisagées.

L'extension aux infractions liées au jeu des règles de procédures dérogatoires, réservées aux infractions relevant de la criminalité organisée, permettrait aux enquêteurs de mettre en œuvre des infiltrations, des sonorisations ou captations d'images et de lutter ainsi plus efficacement contre les réseaux occultes qui tentent de pénétrer le secteur des jeux.

Enfin, la création d'une véritable juridiction spécialisée, compétente au niveau national pour connaître ce contentieux pénal très particulier, travaillant en partenariat avec les services de l'Arjel et les enquêteurs spécialisés, permettrait de constituer un pôle efficient de lutte contre les dérives criminelles de l'ensemble du secteur des jeux et paris en ligne.

BIBLIOGRAPHIE

Decheix, Pierre, *Jurisclasseur de droit pénal*, 1998.

Trucy, François, rapport sénatorial *Les Jeux de hasard et d'argent en France*, 2001.

Pons, Noël, *Cols blancs et Mains sales*, Odile Jacob, 2006.

Bauer, Alain, rapport *Jeux en ligne et Menaces criminelles*, juin 2008.

RÉSUMÉ

Le droit pénal du jeu qui s'est forgé au fil de l'Histoire préserve les monopoles de l'État et lutte contre toutes formes de fraudes. Attirée par le monde du jeu qui brasse des sommes considérables, la grande criminalité tente de s'implanter dans ce secteur. Le dispositif français, qui repose sur un service d'enquête spécialisé, un arsenal législatif ancien mais complet et un traitement judiciaire ciblé, s'attache à lutter contre toutes les formes de fraudes et de mainmises du crime organisé dans le domaine du jeu. Intégrant la révolution Internet, le droit pénal du jeu encadre désormais aussi le domaine des jeux en ligne. Certaines adaptations du système sont cependant nécessaires pour faire face aux nouvelles menaces criminelles.

CHRONIQUES

Jean-Louis Hérin[1]

LA NOUVELLE PROCÉDURE LÉGISLATIVE AU SÉNAT OU COMMENT CONCILIER L'ACCROISSEMENT DU RÔLE DE LA COMMISSION AVEC LE PRIMAT DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE

Au début était la séance

Dans la plupart des parlements modernes, la procédure législative comprend deux séquences, le temps de la commission, puis le temps de la séance, avec des différences plus ou moins notables qui se mesurent à l'aune de la répartition des rôles entre la commission et la séance plénière.

À la différence de l'Italie qui admet la possibilité d'adopter des lois en commission, les *leggine*, les « petites lois », notre droit parlementaire est dominé par le principe de la primauté de la séance publique, principe hérité de la tradition de la Révolution française : la loi, « expression de la volonté générale », s'élabore au vu et au su du peuple, sous le regard des citoyens.

S'il est déterminant, le rôle des commissions est uniquement préparatoire ou d'instruction, car le proposition ou la projet de loi sera débattu, réexaminé, amendé puis adopté article par article dans les hémicycles du Palais-Bourbon ou du palais du Luxembourg.

La séance a même préexisté aux commissions, institutionnalisées à la Chambre des députés en 1902 et au Sénat en 1921. Dans des délais très rapides, les commissions permanentes ont renforcé leur influence dans le processus législatif : l'Assemblée délibère non pas sur le projet de loi originel, mais sur le rapport de la commission. S'il souhaite le retour à son texte, le gouvernement, privé du droit d'amendement, n'avait d'autre voie que de trouver un parlementaire « charitable » pour déposer un amendement de rétablissement[2].

1. L'auteur du présent article est directeur de la séance au Sénat ; les opinions exprimées le sont à titre purement personnel.

2. Jean-Louis Hérin, « Article 44 », *in* François Luchaire, Gérard Cornac, Xavier Prétot (dir.), *La Constitution de la République française*, Economica, 3e éd., 2009.

Avec la Constitution de 1958, le parlementarisme rationalisé s'inscrit contre les commissions permanentes : le Sénat délibère non plus sur le rapport de la commission, mais à partir du texte du projet de loi initial ou de celui transmis par l'Assemblée nationale. Paradoxalement, cette inversion a déplacé le curseur vers la séance plénière. Autre innovation qui va renforcer le poids de la séance plénière : la constitutionnalisation à l'article 44, alinéa 1er, du droit d'amendement du gouvernement et par ricochet des parlementaires, laquelle va empêcher de « réguler » en interne, par la voie du règlement, le flux des amendements. À compter des années 1980, et notamment de la loi « Sécurité et liberté », l'opposition de gauche, puis de droite, découvre la vertu tribunicienne du droit d'amendement, et aussi sa fonction d'approfondissement, de ralentissement ou d'enlisement de certains débats. Et la majorité gouvernementale de crier souvent à l'obstruction. À l'inflation des textes s'ajoute la profusion des amendements : depuis 1970, près de 170 000 amendements déposés et de 70 000 adoptés. Les différentes tentatives de rénovation des méthodes de travail du Parlement viennent s'échouer sur le roc de l'article 44 tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel : tout amendement, fût-il déjà présenté et rejeté en commission, peut être sans limite re-présenté en séance (décision du 7 décembre 1990). Cette conception absolutiste du droit d'amendement devait entraîner une « surchauffe » de l'ordre du jour aux dépens de la fonction de contrôle, et provoquer ce que d'aucuns ont pu appeler une « crise de la séance plénière ».

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est placée sous le signe de la modernisation des institutions de la Ve République et, pour moderniser la procédure législative, le constituant a opté pour *le renforcement du rôle préparatoire des commissions.*

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sonne le retour en grâce des commissions permanentes : les assemblées vont délibérer à compter du 1er mars 2009 sur le texte de la commission, une révolution constitutionnelle : « la discussion des projets et propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie », l'ancienne procédure étant maintenue pour les projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale et de révision constitutionnelle[3]. Pour révolutionnaire qu'elle fût, cette idée n'était pas nouvelle[4]. Elle avait été préconisée par le groupe de réflexion Hoeffel puis, dans le cadre de la campagne présidentielle, par le président du groupe socialiste du Sénat, Jean-Pierre Bel[5], dans le rapport *Pour une nouvelle République* qu'il avait remis à la candidate Ségolène Royal : « afin de valoriser le travail des parlementaires en commission et de concentrer la séance publique sur l'essentiel, car débarrassée

3. Proposition n° 36 du rapport Balladur *Une Ve République plus démocratique*, La Documentation française, 2010.

4. Jean-Louis Hérin, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2001, p. 138-139.

5. Jean-Pierre Bel, *Pour une nouvelle République. Proposition de réformes des institutions à Ségolène Royal*, 8 février 2007.

de la discussion d'amendements rédactionnels ». Le doyen-sénateur Patrice Gélard a préconisé la même solution[6], de même que le professeur Guy Carcassonne. L'autre préoccupation, plus prosaïque, est de dégager du temps disponible pour les débats de contrôle. Jusqu'au 1er mars 2009, les amendements présentés par la commission représentaient en moyenne annuelle le tiers des amendements déposés, soit près de 3 000 amendements, ce qui représente, avec un « braquet »[7] moyen de 15 amendements à l'heure, près de 200 heures de séance. Autant de temps gagné pour les débats de contrôle.

La commission recouvre son statut d'antan : de simple auteur d'amendements, elle devient le rédacteur, le « fabricant » de la loi, comme avant 1958, avec un travail essentiel d'écriture, voire de réécriture grâce à l'émergence d'une nouvelle catégorie d'amendements : *les amendements de commission*. Selon la seconde phrase de l'alinéa 1er du nouvel article 44 de la Constitution, le droit d'amendement des membres du Parlement et du gouvernement « s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées dans le cadre déterminé par une loi organique ».

Pour la mise en œuvre de cette innovation, le groupe de travail pluraliste, présidé par le président Gérard Larcher, s'en est tenu à la culture du consensus sénatorial. À preuve, la désignation de deux corapporteurs, le premier de l'opposition, le vice-président du Sénat, M. Bernard Frimat (Nord), et le second de la majorité, le président de la commission des lois, M. Jean-Jacques Hyest (Seine-et-Marne). Loin de retenir la double possibilité de « simplification » du débat en séance plénière offerte par la loi organique, à savoir le « temps législatif programmé » et la « procédure d'examen simplifiée », le groupe de travail a souhaité préserver, voire sacraliser, les deux droits fondamentaux du sénateur : le droit de parole et le droit d'amendement. Pour marquer l'importance du droit d'amendement, le président Gérard Larcher a utilisé plusieurs qualificatifs tous liés au « sacré ». Le droit d'amendement est « sacré », « fondamental », « consubstantiel à la fonction parlementaire » ; le droit d'amendement, intimement lié au « cœur de métier sénatorial », doit être consacré, préservé, respecté en séance comme en commission et aucune disposition autre que celle impérativement prévue par la Constitution ou la loi organique ne saurait en restreindre l'exercice. Face au maintien d'un certain *statu quo* pour le débat en séance, le groupe de travail a centré sa réflexion sur *l'amélioration des conditions de travail en commission*.

Jusqu'alors, le travail en commission se décomposait en deux séquences bien distinctes : la première consacrée à l'examen et à l'adoption du rapport du rapporteur, comprenant ou non des amendements, la seconde à l'examen des amendements dits « extérieurs » et qui ressemble parfois à une « réunion tourne-pages », selon l'expression du président Frimat, dans

6. Patrice Gélard, « Remarques impertinentes sur la séance publique au Sénat », in *Constitutions et Pouvoirs*, *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 187-188.

7. Pour reprendre une expression chère au président Dailly qui fut vice-président du Sénat de 1968 à 1995.

la mesure où elle était réduite à la vérification de la compatibilité des amendements « extérieurs » avec la philosophie générale du rapport initial.

Pour rendre l'élaboration du rapport plus collégiale, le groupe de travail a prévu le dépôt et la discussion, dès la première réunion, d'amendements par tout sénateur, même non membre de la commission, et le gouvernement. La première réunion de la commission consacrée à l'établissement du texte peut ainsi ressembler à une « mini-séance » ou à une « avant-séance » avec *l'émergence d'une nouvelle catégorie d'amendements : les amendements de commission.*

La reconnaissance de ce nouveau droit ne doit pas pour autant attenter au droit d'amendement en séance, car le sénateur, comme le gouvernement, dispose d'une option, d'une liberté de choix pleine et entière. Soit l'amendement est déposé en commission ou en séance, soit il est déposé en commission, puis, s'il n'est pas retenu, en séance. Si le sénateur est assuré d'un avis favorable du rapporteur sur son amendement, il a plutôt intérêt à le déposer en commission, avec cette particularité qu'il n'aura pas besoin de le présenter, à la différence de la séance plénière ; s'il est adopté par la commission, il sera intégré dans le texte de la commission et mis aux voix avec celui-ci. En revanche, si le débat politique est privilégié, le sénateur ou le groupe, surtout de l'opposition, préférera « se réserver » pour l'hémicycle, plus médiatisé que la réunion de la commission. Un travail de commission plus collégial, plus politique, sans doute, mais surtout un travail plus anticipé car il paraît indispensable que le texte élaboré par la commission soit connu des sénateurs et du gouvernement le plus rapidement possible, afin de faciliter le dépôt des amendements de séance, soit une réunion programmée au moins deux semaines avant la séance, sauf dérogation accordée par la Conférence des présidents, notamment en cas d'engagement de la procédure accélérée.

La nouvelle procédure législative, telle que mise en œuvre par le Sénat, consacre ainsi la *démultiplication*, *la duplication du droit d'amendement avec la distinction entre les amendements de commission et les amendements de séance.*

Une évidence s'impose : la nouvelle procédure législative confère à la commission une responsabilité plus importante et sans nul doute un surcroît de travail, notamment pour le rapporteur et ses collaborateurs. Mais la question essentielle est de savoir si le dispositif débouche sur une nouvelle répartition des rôles entre commission et séance plénière.

Les premiers pas de la révision constitutionnelle à partir du 1er mars 2009 ont fait naître une incertitude, voire un trouble sur la portée politique du rôle de la commission. S'agit-il d'un rôle simplement préparatoire ou pré-décisionnel, voire décisionnel ? La question se pose d'autant plus que l'article 42 de la Constitution fait référence au « texte adopté par la commission ». Pour le professeur Pierre Avril, « en séance, la rédaction de la commission permet de faire l'économie d'amendements de forme ou de détail, elle marque surtout l'appropriation du texte par l'assemblée et déplace en quelque sorte le centre de gravité de la délibération, puisque le gouvernement qui veut revenir à son texte se trouve demandeur : faire adopter un amendement qui rétablit le texte déposé est moins commode que de le défendre en s'opposant à un amendement qui le

modifie[8] ». Comme l'a dit souvent le garde des Sceaux Michel Mercier, le texte soumis à la délibération n'est plus celui du gouvernement, mais de la commission.

Toujours est-il que le renforcement du poids politique de la commission a eu pour contrepartie, certains pourraient même dire pour effet pervers, de susciter le besoin d'une plus grande publicité des discussions en commission, au risque d'attenter à la spécificité du travail en commission marquée par l'exigence d'un certain « entre-soi sénatorial ».

Un effet inattendu de la réforme

La transposition progressive en commission des règles de publicité et d'accessibilité de la séance plénière a été un effet inattendu de la réforme. Les réunions de commission et les séances plénières sont régies par des règles différentes : si elle est intégrale pour la séance, la publicité des réunions de commission est maîtrisée par le président qui peut décider, après consultation du rapporteur, et, le cas échéant, de sa commission, d'ouvrir la réunion aux autres sénateurs, à la presse, voire au public, dans la salle Médicis ou la salle Clemenceau, avec la possibilité d'un enregistrement audiovisuel. Ce régime de publicité maîtrisée explique la tonalité spécifique des débats en commission, plus techniques, plus sereins, car moins « théâtralisés » qu'en séance plénière, chaque sénateur, qu'il soit de la majorité ou de l'opposition, pouvant s'exprimer et participer à la rédaction du texte, avec la garantie que ses propos ou ses propositions ne seront pas intégralement reproduits, surtout si son groupe n'a pas encore pris position sur le texte en discussion.

Dès le lancement de la réforme, l'établissement du texte de base par la commission a donné l'impression que « la loi se fait en commission », ce qui suscita la revendication par les sénateurs eux-mêmes d'une plus grande publicité et accessibilité des travaux des commissions, à travers une véritable « traçabilité » des interventions des sénateurs en commission et des amendements déposés, d'où la mise en ligne des interventions sur les fiches individuelles des sénateurs publiées sur le site du Sénat, la publication d'un compte rendu analytique des commissions ou la mise en place d'AMELI-Commissions sur le modèle d'AMELI-Séance permettant la mise en page des amendements de commission comme de séance. Parallèlement, les secrétariats des groupes politiques ont obtenu de pouvoir assister aux réunions consacrées à l'établissement du texte ; cette innovation n'a pas suscité de difficulté particulière d'application, l'assistance étant variable d'un groupe à l'autre, d'une commission à l'autre. C'est en définitive la présence du gouvernement qui a suscité la plus grande controverse, voire la polémique, car le sujet est plus que sensible, surtout au Sénat, où son irruption au sein d'une commission a été parfois regardée comme une intrusion. Aujourd'hui la présence, parfois systématique, du gouvernement ne fait plus débat sur le plan juridique dans la mesure où le règlement du Sénat a repris au mot près le considérant du Conseil constitutionnel (décision du 9 avril 2009) : « Les membres du gouvernement peuvent assister aux votes destinés à arrêter le texte des projets de loi ou propositions de loi sur lequel portera

8. Pierre Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », *op. cit.*, p. 124-126.

la discussion en séance. » Pour autant, les pratiques ou habitudes varient selon les ministères ou les commissions, la commission des lois se réunissant ordinairement le mercredi matin, au moment du Conseil des ministres. La venue d'un ministre peut même être « contre-productive », d'autant que les salles de commission ne sont pas faites pour accueillir une « armada » de commissaires du gouvernement, encore moins pour servir de cadre à une « petite séance publique », étant rappelé que les présidents de commission peuvent opter pour la salle Clemenceau ou la salle Médicis aménagée selon la forme d'un hémicycle. Pour le projet de loi sur les soins psychiatriques non consentis, la secrétaire d'État a exprimé le souhait que la commission se prononce contre l'ensemble du texte élaboré par la commission, une première depuis le 1er mars 2009, avec, pour conséquence, un débat en séance plus long que prévu.

Quoi qu'il en soit, la voie est ouverte vers la publicité intégrale des travaux des commissions, d'où l'interrogation du président Jean-Jacques Hyest : « Si les travaux des commissions étaient intégralement publiés, à quoi servirait la séance publique ? »

La permanence de la primauté de la séance plénière

Après un démarrage « sur les chapeaux de roues » comme si les sénateurs avaient manifesté dès l'origine pour cette nouveauté un certain engouement, en tout cas plus fort qu'à l'Assemblée nationale[9], « l'enthousiasme » des débuts s'est émoussé à partir du 1er janvier 2010, le « redépôt » systématique des amendements rejetés en commission aggravant le risque de redondance. Dans son discours de fin de session ordinaire, le mercredi 30 juin 2010, le président Gérard Larcher en a fait lui-même le constat : « La revalorisation du rôle préparatoire des commissions ne me semble pas avoir suffisamment entraîné le recentrage de la séance plénière sur l'essentiel. »

L'intensification du débat en commission, dont peuvent témoigner les administrateurs de la direction de la législation et du contrôle, n'a pas eu pour effet de réduire la durée des discussions législatives, ni le nombre total des amendements. Pour le professeur Pierre Avril, le constituant a peut-être « manifesté un peu d'optimisme » dans son espoir d'allégement du débat public. C'est l'inverse qui s'est produit : au cours de l'année 2010-2011, le Sénat a battu pour la troisième fois consécutive le record du nombre de jours et d'heures de séance, plus de 1 000 heures de séance en 2011.

Est-ce à dire que les parties prenantes au processus législatif n'ont pas toutes joué le jeu de la révision constitutionnelle ?

Depuis le début de 2010, force est de constater une évolution du comportement des groupes de l'opposition et des groupes minoritaires qui préfèrent attendre le moment de la séance pour des raisons à la fois d'ordre pratique et de principe. Sur le plan pratique, la nouvelle procédure législative exige autant d'anticipation de la part des groupes

9. « La séance plénière et l'activité du Sénat » (1er octobre 2008-30 septembre 2009), *Rapport annuel du service de la Séance*. Au total, il y a eu presque autant d'amendements de commission, entre le 1er mars et le 30 septembre 2009, 3 758 amendements de commission dont 1 430 retenus, contre 3 809 amendements de séance dont 794 adoptés.

que des commissions, puisqu'ils sont soumis au même délai limite, du début de la deuxième semaine précédant celle de la discussion en séance, et c'est souvent trop tôt pour procéder aux consultations éventuelles, aux différentes réunions de travail ou à la recension des différentes propositions de modification émanant de la « société civile ». Mais c'est la raison de principe qui est la plus déterminante, car quels que soient les progrès enregistrés dans la « visibilité » du travail de commission, certains groupes estiment que la séance plénière permet de parvenir à une défense des amendements plus politique, plus médiatisée qu'en commission.

Le droit d'amendement peut avoir plusieurs fonctions – qui d'ailleurs ne sont pas incompatibles –, une fonction technique, législative, d'amélioration du texte mais aussi une finalité tribunicienne d'expression d'un point de vue politique, laquelle est susceptible de trouver un meilleur écho, un plus grand retentissement dans l'hémicycle, ce qui donne lieu à un nouveau partage des rôles entre commission et séance.

La majorité travaille au sein de la commission, à travers notamment les amendements du rapporteur qui représentent le plus gros de ceux déposés et adoptés tandis que les groupes d'opposition ou minoritaires préfèrent s'exprimer et exercer leur droit d'amendement en séance. Pour résumer, la majorité amende en commission et l'opposition débat en séance plénière.

Depuis le 1er octobre 2009, on peut recenser près de 5 000 amendements de commission contre 16 000 amendements de séance, avec un taux d'adoption inversé, 61 % en commission, 20 % en séance. En quelque sorte, le texte est plus modifié en commission et plus débattu en séance. Pour la majorité, lors de la séance du 7 juillet 2010[10], le président du groupe UMP Gérard Longuet a théorisé ce partage des rôles, un amendement présenté par un sénateur de la majorité ne devant pas en principe être redéposé tel quel en séance. Les sénateurs de l'opposition ou minoritaires ne peuvent renoncer à ce « redépôt » qui fait partie intégrante du droit d'amendement, lequel peut être exercé en commission et/ou en séance. Autrement dit, le plein respect du droit d'amendement, droit fondamental du parlementaire, empêche d'éliminer toute redondance ou répétition entre le travail de commission ou de séance, cette redondance pouvant même être regardée comme la garantie de la qualité du débat parlementaire.

Au fond, le texte de la commission a une valeur de proposition ; il ne deviendra le texte du Sénat qu'avec l'onction de la séance plénière.

Les deux temps de la procédure législative, examen en commission, puis en séance, correspondent bien à deux phases différenciées, dont chacune a sa propre raison d'être ou sa légitimité spécifique. En l'état actuel de la vie parlementaire, la commission est loin de remplacer ou supplanter la séance plénière, car il ne paraît pas souhaitable de « faire du travail de séance publique en commission », comme il n'est jamais souhaitable de « faire en séance du travail de commission ». Or, c'est précisément cette hiérarchie ou cette différenciation entre les deux temps de la procédure parlementaire que le deuxième rapport Balladur cherche à relativiser : « L'opposition continue à percevoir la séance publique

10. *Journal officiel des débats du Sénat*, p. 5994.

comme le seul lieu légitime et efficace pour se faire entendre des citoyens et des médias. À terme, il faudra que chacun, parlementaire ou non, considère le travail en commission comme aussi valorisant que celui en séance. La publicité des travaux des commissions par leur ouverture à la presse et leur médiatisation sont sans doute l'une des clés de cette évolution, même si les membres du comité ont conscience que cette évolution risque de changer la nature des échanges en commission, avec une politisation accrue. »

C'est bien là le problème…

En conclusion, si l'objectif « d'alléger, de moderniser et de dynamiser le débat en séance publique afin de le rendre plus vivant, plus interactif, plus attractif[11] » et de travailler le plus en amont possible répond au souci de mieux préparer la séance plénière, encore faut-il que la rénovation du débat législatif ne vide pas la séance de sa substance. Les sénateurs sont trop attachés à leur droit de parole ou à leur droit d'amendement en séance plénière dans cet hémicycle où s'exprime, par-delà toutes les spécialisations, le pluralisme sénatorial dans toute sa plénitude[12]. La séance plénière constitue le point d'aboutissement naturel du travail en commission, l'épicentre du débat parlementaire, le lieu privilégié de la confrontation entre majorité, opposition et gouvernement. Les mœurs ou les pratiques changent moins rapidement que les textes, fussent-ils d'essence constitutionnelle[13].

Nul ne peut dire quelle sera demain l'articulation entre le travail en commission et en séance. L'application des nouveaux articles 42 et 44 est loin d'être stabilisée ; car l'histoire de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'est pas encore écrite. Suite aux prochaines sessions ordinaires ou extraordinaires…

---

11. Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, présidé par Daniel Hoeffel.

12. Voir le rappel au règlement du sénateur socialiste Jean-Pierre Sueur sur la « dimension sacrée » de l'hémicycle, *Journal officiel des débats du Sénat*, 16 juin 2010, p. 4811. Pour leurs espaces réservés, les groupes minoritaires et d'opposition ont même obtenu que la commission n'établisse pas de texte, sauf accord du groupe, de telle sorte que le Sénat délibère sur le texte originel de la proposition de loi ou de résolution européenne. Cette garantie, ce « droit spécifique » des groupes minoritaires ou d'opposition, résulte d'un *gentlemen's agreement*, d'une « convention » conclue entre les présidents de groupe et de commission au sein de la conférence des présidents : « Les propositions de loi ou de résolution inscrites à l'ordre du jour réservé sont discutées sur la base du texte initial, sauf souhait contraire des groupes intéressés. »

13. Voir les deux articles de Patrick Roger, journaliste au *Monde* : « Le "nouveau" Parlement en rodage », 30 septembre 2009 et « Les tâtonnements du "nouveau" Parlement », 30 décembre 2009. Le journaliste note même la différence entre l'Assemblée nationale et le Sénat : « C'est un texte quasiment "ficelé" qui vient en discussion dans l'hémicycle, rendant celle-ci sans enjeu ou presque, surtout quand le principal groupe y dispose de la majorité absolue, comme c'est le cas à l'Assemblée nationale. C'est un peu moins le cas au Sénat, puisque les équilibres y sont plus précaires, et les débats y regagnent de ce fait en intérêt. »

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot *

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er avril – 30 juin 2011)

Algérie

15 avril 2011. **Situation politique**. Le président Bouteflika, qui n'était pas intervenu en public depuis plus de trois mois, apparaît, très affaibli, à la télévision et annonce qu'il allait effectuer des réformes et amender la Constitution. La loi sur les partis sera révisée. La loi électorale sera modifiée pour améliorer la représentativité et il promet une nouvelle loi sur la presse. Le Front des forces socialistes critique les réformes.

Le 21 mai, une commission commence ses travaux pour mettre en œuvre des réformes « profondes » et réviser la Constitution.

Allemagne

27 avril 2011. **Verts. Bade-Wurtemberg.** Les Verts et le SPD présentent leur contrat de coalition en Bade-Wurtemberg. C'est la première fois qu'un Vert devient ministre-président d'un Land qui a connu 58 ans de gouvernance CDU. Les Verts n'auront que 5 ministères contre 6 au SPD.

Le 12 mai, Winfried Kretschmann, Vert, 62 ans, membre du comité central des catholiques allemands, professeur de chimie et d'éthique, député vert au Landtag depuis 1980, est élu ministre-président.

1er avril et 14-15 mai 2011. **Ministre. Gouvernement. FDP.** Le congrès du Parti libéral (FDP) a lieu les 14 et 15 mai alors que son leader Guido Westerwelle est devenu très impopulaire. Philipp Rösler, 38 ans, prend la présidence du parti, élu par 349 voix contre 173. Daniel Bahr, secrétaire d'État parlementaire du ministère de la Santé, devient ministre fédéral de la Santé. Le FDP accepte difficilement le mécanisme européen de stabilité. La fin du nucléaire et l'aide à la Grèce créent des tensions au sein de la majorité.

Le 11 mai, le ministre de l'Économie Rainer Brüderle est élu à la tête du groupe parlementaire du FDP au Bundestag. Le 12 mai, Philip Rösler le remplace comme ministre fédéral de l'Économie et de la

* Université de Poitiers et CNRS – UMR 6224 CECOJI.

Technologie et il succède à Guido Westerwelle comme vice-chancelier.

19 avril 2011. **Saxe-Anhalt.** Reiner Haseloff, CDU, 57 ans, est élu ministre-président de Saxe-Anhalt par 57 voix contre 45, suite à la reconduction de la coalition CDU-SPD. Il succède à Wolfgang Böhmer, CDU, 75 ans, qui avait décidé de ne pas se représenter à un poste qu'il occupait depuis le 16 mai 2002.

4 mai 2011. **Cour constitutionnelle. Rétention de sûreté.** La Cour de Karlsruhe déclare inconstitutionnelle la loi sur la rétention de sûreté appliquée aux criminels jugés encore dangereux après avoir purgé leur peine. La rétention de sûreté n'existera que pour les détenus ayant un trouble de la personnalité, dans un cadre thérapeutique et pour une période limitée.

22 mai 2011. **Brême.** Les jeunes de 16 ans peuvent voter aux élections au Sénat de Brême. C'est le seul Land à admettre le droit de suffrage pour les élections pour le Land. En revanche, la majorité électorale a été abaissée à 16 ans pour les élections municipales dans 7 Länder (Berlin, Rhénanie du Nord-Westphalie, Basse-Saxe, Schleswig-Holstein, Saxe-Anhalt, Mecklembourg-Poméranie occidentale et Brême).

Les sociaux-démocrates arrivent largement en tête avec 38,6 % des suffrages et 36 sièges sur 83, devançant les Verts (22,5 % et 21 élus), la CDU (20,3 % et 20 élus), La Gauche (5,6 % et 5 élus), Citoyens en colère (3,7 % et 1 élu). Les libéraux connaissent un échec cuisant avec 2,4 % des voix et n'ont pas d'élu. Les Verts en progressant de 16,5 % à 23 % ont devancé la CDU, qui perd 5,3 %, ce qui est un nouveau revers pour Angela Merkel.

Jens Böhrnsen, 62 ans, président du Sénat et maire depuis le 8 novembre 2005, est conforté à la tête d'une coalition SPD-Verts.

Andorre

3 avril 2011. **Élections**. Suite à un blocage budgétaire, des élections anticipées ont lieu qui voient la victoire des Démocrates pour Andorre avec 21 députés. Antoni Marti Petit, 48 ans, DA, devient chef du gouvernement le 12 mai avec 21 voix des 28 députés.

Belgique

22 avril 2011. **Situation politique.** La Belgique peut commémorer une année sans gouvernement depuis qu'Yves Leterme a été contraint de démissionner suite au départ des libéraux de l'Open VLD de la coalition. La crise perdure.

Le 4 avril, les présidents des régions de Bruxelles et de Wallonie, entourés de responsables de quatre partis francophones, annoncent la naissance de la Fédération Wallonie-Bruxelles. C'est pour certains l'ébauche d'une partition de la Belgique.

La situation politique a des conséquences sur la crédibilité économique de la Belgique. L'agence de notation financière Fitch abaisse le 23 mai de « stable » à « négative » sa note sur sa capacité à rembourser ses dettes.

Chine

Avril 2011. **Tibet.** Lobsang Sangay, 43 ans, juriste enseignant à Harvard, est le nouveau Premier ministre de la diaspora tibétaine. Il a obtenu 55 % des voix contre 37,4 % à Tenzin Tethong, ancien représentant du dalaï-lama aux États-Unis, et 6,4 % à Tashi Wangdi, qui a occupé plusieurs portefeuilles dans le gouvernement en exil.

Le 30 mai, le dalaï-lama, 74 ans, annonce renoncer officiellement à ses fonctions politiques mais il reste le chef spirituel des Tibétains.

Côte-d'Ivoire

11 avril 2011. **Situation.** Laurent Gbagbo est capturé.

Cuba

19 avril. **Parti communiste.** Raul Castro est élu Premier secrétaire du Parti.

Égypte

16 avril 2011. **Situation politique.** La Haute Cour administrative égyptienne dissout le Parti national démocrate, ancien parti au pouvoir, et ordonne la saisie de ses avoirs.

Le 19 juin, Mohamed al-Orabi est nommé ministre des Affaires étrangères et entre en fonction le 26 juin.

Le 28 juin, un tribunal du Caire ordonne la dissolution des conseils municipaux élus du temps du président Moubarak.

Espagne

22 mai 2011. **Élections locales.** Les élections municipales et régionales dans 13 des 17 communautés autonomes sont un véritable test pour le gouvernement Zapatero et le PSOE. Elles se déroulent dans un climat de désenchantement marqué par le mouvement des Indignés.

Le résultat est très mauvais pour les socialistes qui reculent avec 27,98 % contre 36,25 % pour le PP. La formation indépendantiste Bildu devient la deuxième force politique au Pays basque avec 25 % et s'impose à Saint-Sébastien/Donostia. Elle obtient la majorité dans 68 municipalités.

États-Unis

13 avril. **Programme économique.** On apprend que le déficit budgétaire de l'État s'était établi à 188 milliards de dollars en mars, soit trois fois plus qu'en mars 2010. La Maison Blanche prévoit un déficit de 1 645 milliards de dollars pour 2011, un record depuis 1945. La dette est établie à plus de 14 000 milliards de dollars et va dépasser les 100 % du PIB. Ce même jour, Barack Obama présente son plan pour lutter contre le déficit et la dette lors d'un discours à la George Washington University. Il s'engage à réduire le déficit de 4 000 milliards de dollars sur les dix ans à venir. Barack Obama refuse de renouveler les allégements fiscaux pour les plus riches décidés par George W. Bush et qui doivent se terminer en 2012. Il avait approuvé leur prolongation sous la pression des républicains. Il se dit prêt à réformer Medicaid et Medicare mais pas à les « sacrifier ».

Finlande

17 avril 2011. **Élections législatives.** Aux élections législatives, le Parti de la coalition nationale, conservateur, mené par le ministre des Finances Jyrki Katainen, obtient 20,4 % des voix et 44 (-6) des 200 sièges arrivant devant, de justesse, le Parti social-démocrate avec 19,1 % et 42 élus (-3), les Vrais Finlandais, populistes, qui effectuent une forte percée avec 19 % et qui passent de 4 à 39 élus (+34), devenant le troisième parti du pays, le parti du Centre, parti du Premier ministre Mari Kiviniemi avec 15,8 % et 35 élus (-16), qui est le grand perdant, passant de la première à la quatrième place avec 16 élus de moins, l'Alliance de gauche avec 8,1 % et 14 élus (-2), la Ligue verte avec 7,2 % et 10 élus (-5), le Parti populaire suédois avec 4,3 % et 9 élus (=) et les Chrétiens-démocrates

avec 4 % et 6 élus (-1). Il y a en outre un député représentant les îles Åland. La participation a été de 67,3 %.

Le 18 juin, le nouveau gouvernement est annoncé avec Jyrki Katainen comme Premier ministre, Erkki Tuomioka aux Affaires étrangères, Stefan Wallin à la Défense, Päuivi Räsänen à l'Intérieur et Jutta Urpilainen aux Finances. Le gouvernement comprend 6 des 8 partis représentés au Parlement, à savoir le Parti de la coalition nationale, le Parti social-démocrate, l'Alliance de gauche, les Verts, le Parti du peuple suédois et le parti chrétien-démocrate. Seuls le parti des Vrais Finlandais, grand vainqueur du scrutin, et le Parti du centre, grand perdant du scrutin, sont absents. Le 22 juin, Jyrki Katainen est élu Premier ministre avec 118 voix.

Élections législatives en Finlande

Inscrits	4 387 701
Votants	2 955 865 (67,4 %)
Nuls	16 294
Suffrages exprimés	2 939 571

Partis	*voix*	*sièges*
Parti de la coalition nationale	599 138 (20,4)	44
Parti social-démocrate	561 558 (19,1)	42
Vrais Finlandais	560 075 (19,1)	39
Parti du centre	463 266 (15,8)	35
Alliance de gauche	239 039 (8,1)	14
Ligue verte	213 172 (7,3)	10
Parti du peuple suédois	125 785 (4,3)	9
Chrétiens-démocrates	118 453 (4,0)	6
Parti des pirates	15 103 (0,5)	0
Parti communiste	9 232 (0,3)	0
Autres	34 750 (1,2)	1

Grande-Bretagne

16 et 21 avril 2011. **Monarchie.** Le gouvernement indique qu'il envisage d'amender la loi pour mettre un terme à la règle qui veut que le fils aîné monte sur le trône même s'il a une sœur plus âgée. Cela nécessitera une réforme en Grande-Bretagne avec une modification de l'Acte d'établissement de 1701, mais aussi dans les quinze monarchies du Commonwealth ayant le souverain britannique pour monarque.

5 mai 2011. **Référendum. Élections locales.** Ce Super Thursday se tenaient des élections locales et un référendum.

Le référendum a lieu sur le mode de scrutin devant favoriser les petits partis. Il porte sur le vote alternatif (*alternative vote*) ou préférentiel. Le même jour on procède aux élections régionales en Écosse, Irlande du Nord et pays de Galles de même qu'à un scrutin local partiel.

La question posée était la suivante : « Le Royaume-Uni utilise le système de vote *First past the post* [système uninominal majoritaire à un tour] pour élire les membres de la Chambre des communes. Ce mode de scrutin doit-il être abandonné en faveur du vote alternatif ? »

Le refus est massif. Il y a eu 67,90 % de non. Sur les 440 circonscriptions électorales du Royaume-Uni, 10 seulement ont voté oui, dont Cambridge (54,32 %) et Oxford (54,11 %), le record ayant été atteint au cœur de Londres dans la circonscription de Hackney avec 60,68 %.

Référendum sur le mode de scrutin

Inscrits	45 684 501
Votants	19 279 022 (42,2 %)
Blancs et nuls	113 292 (0,59 %)
Suffrages exprimés	19 165 730
OUI	6 152 607 (32,1 %)
NON	13 013 123 (67,9 %)

Les nationalistes écossais menés par Alex Salmond du Scottish National Party (SNP) remportent une victoire historique avec 45,4 % des voix et 69 élus (+23) sur 129, et promettent un référendum sur l'indépendance. En 2007, ils ne devançaient le Labour que d'un siège. Le Labour recueille 31,7 % des suffrages et 37 députés, les conservateurs 13,9 % et 15 députés et les LibDems 7,9 % et 5 élus, la participation étant de 50 %.

Au pays de Galles, le Labour qui avait dû former une coalition avec le Plaid Cymru pourra peut-être gouverner seul. Il obtient 42,3 % des voix et 30 députés (+4) mais manque d'un siège la majorité absolue. Les conservateurs recueillent 25 % et 14 élus, le Plaid Cymru 19,3 % et 11 élus, et les LibDems 10,6 % et 5 élus, la participation étant de 42,2 %.

En Irlande du Nord, le Parti démocratique unioniste est en tête avec 30 % des voix et 38 des 108 sièges, devant le Sinn Féin avec 26,9 % et 29 élus, le Parti social démocratique et travailliste avec 14,2 % et 14 élus, le Parti unioniste d'Ulster avec 13,2 % et 16 élus et le Parti de l'Alliance avec 7,7 % et 8 élus, la participation étant de 54,5 %.

Ce scrutin est un échec sévère pour les LibDems. Pour le renouvellement de plus de la moitié des conseils anglais, ils recueillent 504 sièges, soit 397 de moins. Ces pertes se font au profit des travaillistes mais aussi des conservateurs pourtant associés au sein du gouvernement. Sur 279 conseils, 157 vont aux conservateurs (+4), 57 aux travaillistes (+26), 10 aux LibDems (-9) et 55 aux autres partis (-20).

Le Labour recueille 37 % soit une progression de 10 points par rapport à 2010, les conservateurs 35 % et les LibDems seulement 15 %.

Grèce

Juin 2011. **Économie.** Un nouveau plan de rigueur est dévoilé le 3 juin. Les banques privées créancières apporteront une contribution sur une base volontaire. Le projet est accueilli avec difficulté même au sein du PASOK.

Le gouvernement grec est remanié suite aux manifestations le 17 juin. Stavros Lambrinidis devient ministre des Affaires étrangères, Panos Beglitis ministre de la Défense, Charis Kastanidis ministre de l'Intérieur et, surtout, Evangelos Venizelos (qui n'a aucune parenté avec la grande figure politique que fut Eleftherios Venizelos) hérite du poste le plus délicat, celui de ministre des Finances, et devient vice-Premier ministre, son prédécesseur, Georges Papaconstantinou, devenant ministre de l'Environnement. Le 21 juin le gouvernement obtient la confiance par 155 voix contre 143.

Le plan qui doit être adopté par le Parlement comporte de nombreuses privatisations, une augmentation des taxes et des impôts et des coupes dans les traitements et retraites des fonctionnaires. Les députés l'approuvent le 29 juin par 155 voix sur 300. Le leader de la droite, Antonis Samaras, s'est refusé à toute concession alors que la nouvelle directrice du FMI appelle à l'union nationale. Le 30 juin, le Parlement approuve pour la seconde fois.

Haïti

Avril 2011. **Élections législatives et présidentielle.** Le 21 avril sont proclamés officiellement les résultats des élections législatives et présidentielle. Michel Martelly a obtenu 67,57 % des voix. Il prend ses fonctions le 14 mai devenant le 56e président d'Haïti.

Jean-Max Bellerive, Premier ministre ayant démissionné la veille, est remplacé le 15 mai par Daniel-Gérard Rouzier, 51 ans, homme d'affaires, économiste, écrivain, qui entre en fonction le 20 mai. Mais le Parlement, le 21 juin, rejette cette nomination par 42 voix contre 19, redoutant un conflit d'intérêts en raison des activités professionnelles de Daniel-Gérard Rouzier.

Hongrie

18 avril 2011. **Constitution.** Plusieurs milliers de personnes manifestent à Budapest le 16 avril contre l'adoption prochaine d'une constitution. Celle-ci est adoptée le 18 avril par 262 voix contre 44 et 1 abstention. Le texte actuel date de 1949 après avoir été amendé en 1989 en supprimant les références au socialisme. Le nouveau texte institutionnalise « le pouvoir d'un parti unique dans le cadre formel du multipartisme », selon le professeur Gabor Attila Toth. Le président ratifie la Constitution le 25 avril.

Japon

2 et 20 juin. **Premier ministre.** Même si le Premier ministre Naoto Kan est contesté, il triomphe d'un vote de défiance le 2 juin avec 293 voix contre 152 alors qu'il pouvait craindre que la motion soit soutenue par une fronde de son parti. Cependant pour obtenir le soutien du Parlement il s'est engagé à se démettre avant la fin de son mandat. Le 20 juin il annonce qu'il donnera sa démission à condition qu'un second collectif budgétaire soit voté par le Parlement ainsi qu'une loi autorisant exceptionnellement un emprunt national pour financer le budget. Il veut aussi qu'une loi encourageant les énergies renouvelables soit votée avant son départ.

Kosovo

7 avril 2011. **Président de la République.** Atifete Jahjaga, 36 ans, générale de police, est élue par 80 voix contre 10 à Suzana Novorberdaliu et devient présidente, suite à un accord entre la coalition au pouvoir et la Ligue démocratique du Kosovo, principal parti d'opposition. Les 16 députés du parti d'opposition Autodétermination ont boycotté le vote pour protester contre cet accord.

Lettonie

2 juin 2011. **Élection présidentielle.** L'élection présidentielle se déroule dans un climat de crise. Le président Valdis Zatlers annonce le 28 mai qu'il a signé un décret demandant la dissolution du Parlement, celle-ci devant être validée par un référendum qui aura lieu le 30 juillet et devant conduire, en cas d'acceptation, à des élections en septembre alors que les députés ont été élus en octobre 2010 seulement.

Le président est battu le 2 juin par Andris Berzins, député, ancien président de la banque Latvijas Unibanka et ancien Premier ministre soutenu par le plus puissant des oligarques, Aivars Lembergs, maire de Ventspils et dirigeant du parti des Verts et des Fermiers. Il l'emporte au second tour contre le président sortant Valdis Zatlers avec 53 voix contre 41.

Libye

Avril-juin 2011. **Situation.** Le 4 avril, le CNT (Conseil national de transition) rejette l'idée d'une transition menée par l'un des fils Kadhafi, option évoquée le 3 avril par le *New York Times*.

Ali Tikri, doyen des diplomates libyens, conseiller du président Kadhafi, démissionne le 4 avril.

Maroc

17 juin 2011. Le roi expose le projet de réforme de la Constitution, la principale innovation étant la désignation d'un Premier ministre issu du parti « arrivé en première position aux élections » et non plus nommé par le souverain comme il l'entendait. Ce Premier ministre pourra dissoudre le Parlement. Il annonce aussi l'inscription dans la Constitution des principes des droits de l'homme, garantissant l'indépendance de la justice. Le principe de l'égalité hommes-femmes est posé « dans le respect des constantes du royaume ». La loi pourra permettre des mesures de discrimination positive au profit des femmes pour les fonctions électives. Le roi continuera de présider le Conseil des ministres. Le berbère (amazigh) deviendra officiellement la deuxième langue officielle. Le Maroc sera divisé en régions, dont l'une prévue pour le Sahara occidental, qui seront gérées par un représentant élu. Le roi restera la première autorité religieuse. La notion de sacralité est remplacée par celle d'inviolabilité et de respect. Le Maroc reste un État islamique mais qui garantit la liberté de culte. Enfin, on précisera que le texte pose la primauté des conventions internationales ratifiées sur le droit interne dans le cadre des dispositions de la Constitution et dans le respect de l'identité nationale.

Nigeria

9, 16 et 26 avril 2011. **Élections.** Les élections législatives commencent le cycle électoral les 9 et 26 avril. Le Parti démocratique populaire du président Goodluck Jonathan recule mais arrive largement en tête avec 202 sièges à la Chambre des représentants et 71 au Sénat.

Goodluck Jonathan (Parti démocratique populaire) l'emporte aux présidentielles avec 58,9 % des voix, loin devant Muhammadu Buhari (Congrès pour un changement progressiste), ancien général à la tête d'une junte de 1983 à 1985, qui a recueilli 32 % des voix.

Le 26 avril ont lieu les élections des gouverneurs dans deux tiers des États. Elles donnent 18 postes au People's Democratic Party (PDP) du président Goodluck Jonathan, 3 à l'Action Congress of Nigeria (ACN), 3 à l'All Nigeria People's Party (ANPP), 1 au Congress for Progressive Change (CPC) et 1 à l'All Progressives Grand Alliance (APGA).

Élections au Nigeria

Suffrages exprimés	38 175 647	
Goodluck Jonathan, PDP	22 495 187	58,9
Muhammadu Buhari, CPC	12 214 853	32,0
Nuhu Ribadu, ACN	2 079 151	5,4
Ibrahim Shakarau, ANPP	917 012	2,4
20 autres candidats	469 444	1,2

Onu

21 juin 2011. **Secrétaire général.** Ban Ki-moon, 66 ans, annonce officiellement sa candidature pour un second mandat le 6 juin. Il est réélu par acclamation par l'assemblée générale le 21 juin, le Conseil de sécurité s'étant prononcé favorablement le 17 juin. Pourtant le bilan du Secrétaire général, un peu trop transparent, reste limité, notamment dans le domaine des droits de l'homme.

Pays-Bas

23 mai 2011. **Eerste Kamer (Sénat).** La nouvelle Chambre compte 16 VVD (Parti populaire libéral et démocrate), 14 socialistes (PvdA, Parti du travail), 11 CDA (Appel chrétien-démocrate), 10 VVD (Parti pour la liberté, populiste),

8 SP (Parti socialiste), 5 Démocrates 66 (centre gauche), 5 GL (Gauche verte), 2 CU (Union chrétienne), 1 SGP (Parti politique réformé, protestant), un 50+ (Retraités), 14 PvdD (Parti pour les animaux) et 1 OSF (Fraction sénatoriale indépendante).

Ces élections sont la suite de l'élection des 566 conseillers provinciaux en mars.

Pérou

10 avril et 5 juin 2011. **Élections législatives et présidentielle.** Au premier tour, Ollanta Humala est en tête avec 31,7 % devant Keiko Fujimori, fille de l'ancien président, avec 23,6 %. Au second tour, Ollanta Humala l'emporte de justesse avec 51,4 % des voix contre 48,6 % à Keiko Fujimori.

Les élections législatives conduisent à un Parlement divisé. Le parti nationaliste d'Ollanta Humala a le plus de voix et 47 élus sur 130, devant les « fujimoristes » qui en ont 37, l'Alliance soutenant Pedro Pablo Kuczynski qui en a 12 et les partisans de l'ancien président Toledo avec 21 élus. Solidarité nationale a 9 députés. Le parti du président sortant Alan Garcia, l'APRA, réussit à passer de justesse le seuil minimal et aura 4 députés.

Portugal

5 juin 2011. **Élections.** La droite revient au pouvoir dans un climat économique très difficile. Le Premier ministre José Socrates a été la victime de la crise. Son plan n'ayant pas été accepté par le Parlement, le président Cavaco Silva a dissous le Parlement. Le Parti social-démocrate (droite), mené par Pedro Passos Coelho, obtient 40,3 % des voix et 105 (+24) des 230 sièges. Il devance le Parti socialiste du Premier ministre sortant José Socrates (29,3 % et 73 élus, soit -24), qui paie sa politique d'austérité, le Centre démocratique et social-Parti populaire de Paulo Portas (12,2 % et 24 élus), la coalition Unité démocratique regroupant le Parti communiste de Jeronimo de Sousa, les Verts (8,2 % et 16 élus, gagnant un siège) et le Bloc de gauche de Francisco Louca (5,4 % et 8 élus, perdant 8 sièges). La participation a été de 58,1 %.

Le 15 juin, Pedro Passos Coelho, 46 ans, devient Premier ministre. Le gouvernement de coalition PSD-CDS/PP est formé le 17 juin avec Paulo Portas aux Affaires étrangères, José Pedro Aguiar-Branco à la Défense, Miguel Macedo à l'Intérieur et Vitor Gaspar au délicat poste de ministre des Finances. Il entre en fonction le 21 juin.

Soudan

Avril-juin 2011. **Sud-Soudan.** Salvaa Kiir, président de la région autonome, est élu à la tête du Sud-Soudan qui doit proclamer son indépendance le 9 juillet.

Syrie

Avril-juin 2011. **Situation politique.** Le 7 avril, le président Al-Assad promulgue un décret en faveur de la naturalisation des Kurdes vivant en Syrie. Ils seraient 300 000. En 1962, 20 % des Kurdes de Syrie avaient été privés de leur citoyenneté suite à un recensement controversé. La veille, 48 détenus principalement kurdes arrêtés il y a un an dans le Nord pour la fête du Norouz sont libérés.

Un nouveau gouvernement est formé le 14 avril, dirigé par Adel Safar, ancien ministre de l'Agriculture, qui doit mettre en place certaines réformes. Mais il y a peu de changements aux ministères importants. Ali Habibe reste à la

Défense, Walid Mouallem aux Affaires étrangères, Soufiane Allaou au Pétrole et Ressources minières. Le général Mohamed Ibrahim al-Chaar devient ministre de l'Intérieur.

Le 19 avril, l'état d'urgence est levé. Il était en vigueur depuis 1963. Le gouvernement abolit également la Cour de sûreté de l'État et approuve une loi autorisant les manifestations pacifiques. Le même jour un *sit-in* est dispersé par la force à Homs. Les troubles se développent dans le pays et sont durement réprimés.

Tunisie

Avril-juin 2011. **Situation.** Le mode de scrutin pour les élections sera la représentation proportionnelle avec principe de parité. La commission chargée de préparer les élections adopte un projet de décret-loi excluant tous les anciens responsables du RCD des élections, mesure à laquelle le Premier ministre est hostile, estimant qu'il faut voir au cas par cas.

Personnalité très populaire pour avoir refusé de faire tirer sur les manifestants, le général Rachid Ammar, chef de l'armée de terre, est nommé chef d'état-major interarmées. Après des manifestations antigouvernementales et des scènes de violence, le couvre-feu est rétabli le 7 mai.

La tenue des élections le 24 juillet est compromise. Le report du scrutin au 16 octobre est abandonné par le gouvernement pour maintenir le 24 juillet, mais la commission électorale indépendante décide le 26 mai ce report au 16 octobre. Finalement le gouvernement tranche en faveur du 23 octobre.

Le premier procès contre Ben Ali a lieu le 20 juin et par contumace, pour « détention d'armes, de drogue et d'argent ». Il est condamné avec son épouse à 35 ans de prison et à une amende de 45 millions d'euros pour détournement de fonds publics.

De 14 000 à 18 000 anciens proches du président Ben Ali seront exclus des listes électorales et déclarés inéligibles.

Turquie

12 juin 2011. **Élections législatives.** L'AKP du Premier ministre sortant Recep Tayyip Erdogan remporte largement les élections avec 49,9 % des suffrages, mais avec 325 élus (-15) n'atteint pas la majorité des deux tiers (367 sièges) qui aurait permis de réviser la Constitution, ni la majorité « référendaire » (330 sièges) qui aurait permis d'élaborer un projet de constitution et de le soumettre à référendum.

Le Parti républicain du peuple (CHP) avec 25,9 % a 135 élus (+23), le Parti de l'action nationaliste (MHP) avec 13,1 % a 54 élus (-18) et le Parti pour la paix et la démocratie (BDP), pro-kurde, qui progresse fortement avec 6,6 %, a 36 élus (+10).

On compte un seul député chrétien sur les 550, Erol Dora, 47 ans, syriaque orthodoxe. C'est une première depuis cinquante ans. Il y aura plus de femmes, leur nombre passant de 50 à 78. La participation a été de 86,70 % (+2,3 %).

Le 28 juin, la séance est agitée en raison du maintien en détention de plusieurs députés. Le parti kurde et le Parti républicain du peuple (CHP) décident de boycotter le Parlement.

Yémen

Avril-juin 2011. **Situation.** Le président refuse le 22 mai le plan de règlement élaboré par les pays du Golfe, avec l'aide des États-Unis et de l'UE, prévoyant la

formation par l'opposition d'un gouvernement de réconciliation et la démission un mois plus tard du président Saleh, en échange d'une immunité pour lui et ses proches, une élection présidentielle devant avoir lieu dans les soixante jours. Pourtant la veille l'opposition avait paraphé cet accord.

Le 3 juin, le président Saleh est blessé dans le bombardement de la mosquée du palais présidentiel.

Le président Saleh part le 4 juin pour être soigné en Arabie Saoudite. Il serait gravement brûlé. L'intérim est assuré par le vice-président Mansour Hadi.

Pierre Avril
Jean Gicquel

Chronique constitutionnelle française

(1er mai – 30 juin 2011)

Repères

2 mai. « Je suis en quelque sorte bouche cousue, déclare au *Parisien* Mme Carla Bruni-Sarkozy. Je suis bouche cousue pour protéger quelque chose et pour protéger le travail que [Nicolas] fait. »

4 mai. M. Chevènement assure sur Europe 1 qu'il sera candidat à l'élection présidentielle.

10 mai. Le président de la République dévoile une stèle dans les jardins du Luxembourg, à Paris, en hommage à « la contribution des habitants de l'outre-mer aux idéaux de la République », à l'occasion des dix ans de la loi sur le crime d'esclavage.

14 mai. Le Parti radical de M. Borloo quitte l'UMP, sans quitter la majorité, pour autant.
Arrestation à New York de M. Strauss-Kahn, directeur général du FMI, pour agression sexuelle.

20 mai. La Cour de cassation ne renvoie pas au Conseil constitutionnel la QPC soulevée à l'occasion des affaires de la Ville de Paris par un coprévenu de M. Chirac. La prescription ne constitue pas un PFRLR selon la Cour.

21 mai. M. Sarkozy assiste, à Abidjan, à l'investiture du président Ouattara et annonce le maintien de la présence militaire française.

23 mai. Le cardinal-archevêque Vingt-Trois lance un « avertissement » aux élus à propos du projet de loi sur la bioéthique.
Dans une lettre adressée au Premier ministre, 77 députés UMP dénoncent les mesures arrêtées par le comité interministériel de sécurité routière, concernant la disparition de panneaux avertissant la présence de radars.

24 mai. Au sommet d'un e-G8 à Paris, le chef de l'État observe que le Web « est devenu, pour la liberté d'expression, un vecteur d'une puissance inédite » et met en garde contre « le risque de chaos démocratique [et de] confondre le populisme avec la démocratie d'opinion ».

29 mai. Des « Indignés » se rassemblent à Paris, place de la Bastille.

30 mai. Sur Canal +, M. Ferry met en cause un ancien ministre, dans une affaire de pédophilie qui se serait déroulée au Maroc, sans le nommer.

31 mai. « Nos électeurs sont les mêmes », déclare le président Sarkozy aux députés du Nouveau Centre, reçus à l'Élysée.

1er juin. Sur France Culture, M. Juppé se déclare « candidat de substitution » si Nicolas Sarkozy ne se présentait pas à la prochaine élection présidentielle.

2 juin. M. Gatignon, maire de Sevran (Seine-Saint-Denis), envisage une présence de l'armée pour lutter contre les trafiquants de drogue.
M. Trichet se prononce pour la création d'un poste de ministre des Finances de l'Union européenne.
Mme Carla Bruni-Sarkozy révèle sa future maternité, dans *Paris Match*, à l'occasion du G8 réuni à Deauville (Calvados).

3 juin. M. Lamour, président du groupe UMP au Conseil de Paris, se prononce pour une candidature de M. Fillon en vue de la reconquête de la capitale, dans un entretien au *Figaro*.

4 juin. Mme Duflot, réélue à la tête d'Europe Écologie-Les Verts au congrès de La Rochelle, triomphe de M. Cohn-Bendit.

7 juin. Un nouveau désaccord surgit au sein de la famille Bettencourt.

9 juin. Rencontre et dialogue entre le chef de l'État et Mme Royal à La Rochefoucauld (Charente).

11 juin. À l'occasion de l'inauguration d'une exposition au musée de Sarran (Corrèze), M. Chirac déclare à M. Hollande, président du Conseil général : « Si Juppé ne se présente pas, je voterai pour vous » à l'élection présidentielle. « Il s'agissait d'humour corrézien entre républicains qui se connaissent de longue date », devait-il préciser, le lendemain.

14 juin. M. Borloo installe l'Alliance des centristes qui regroupe le Parti radical (le sien), le Nouveau Centre (de M. Morin), la Gauche moderne (de M. Bockel) et la Convention démocrate (de M. de Charette).

15 juin. Mme Yade renonce à son emploi d'ambassadeur à l'Unesco pour rejoindre M. Borloo.

19 juin. À l'issue de primaires, M. Mélenchon est désigné candidat du Front de gauche ; pour la première fois depuis 1974, les communistes ne disposeront pas d'un candidat issu de leurs rangs à la prochaine élection présidentielle.

20 juin. Sur RTL, M. Türk, président de la CNIL, observe que les primaires organisées par le PS ont satisfait à l'obligation légale de déclaration, à

l'opposé de celles d'Europe Écologie-Les Verts. Sur-le-champ, Mme Duflot régularise la situation de son parti.

21 juin. À l'Assemblée nationale, M. Guéant met en cause les primaires du PS, à l'origine d'une « liste nominative des opinions politiques des Français ».
M. Potocki, conseiller à la Cour de cassation, est élu par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, juge français à la CEDH, en remplacement de M. Costa.
M. Bayrou réunit, à Paris, au siège rénové du MoDem (l'ancienne UDF), des centristes dont MM. Arthuis, Méhaignerie et le garde des Sceaux M. Mercier.

23 juin. Le président Sarkozy annonce le retrait des troupes françaises d'Afghanistan, simultanément à la démarche de son homologue américain.

25 juin. M. Poutou est désigné candidat du NPA. Il succède à M. Besancenot.

26 juin. Mme Royal entre dans la compétition de la primaire socialiste.

28 juin. Mme Aubry déclare sa candidature à la primaire du PS. M. Désir assure son intérim rue de Solferino.
Le Tribunal administratif de Paris rejette la requête déposée par l'association anti-corruption Anticor et des contribuables contre l'accord conclu entre la Ville de Paris et M. Chirac dans l'affaire des emplois fictifs.

29 juin. Libération des journalistes de France 3, MM. Ghesquière et Taponier après dix-huit mois de détention en Afghanistan.
Les sénateurs UMP sont reçus à l'Élysée.

Amendement

– *Cavaliers législatifs.* L'article 187 de la loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit résultant d'un amendement adopté en première lecture est dépourvu de lien même indirect avec la proposition déposée, et il en va de même de l'article 190; ils ont donc été adoptés selon une procédure irrégulière, constate le Conseil constitutionnel (décision 629 DC du 12 mai).

– *Nombre.* Le président Accoyer a indiqué que le nombre d'amendements déposés à l'Assemblée nationale avait diminué des deux tiers durant la session ordinaire 2010-2011 qui s'est achevée le 30 juin, mais que celui des amendements adoptés était resté stable (2 026 contre 2 362 en 2009-2010) (*BQ*, 30-6).

Assemblée nationale

– *Bibliographie.* B. Fuligni, *Si le Palais-Bourbon m'était conté,* préface de B. Accoyer, Éd. du Moment, 2011; G. Bergougnous, « La prévention des conflits d'intérêts au sein des assemblées: *soft law* et droit parlementaire », *Constitutions*, 2011, p. 188.

– *Bureau.* V. *Composition.*

– *Compétence.* En application du protocole du 23 juin 2010 portant modification du traité sur l'Union européenne, et jusqu'au renouvellement général du Parlement européen, la loi 2011-575 du 26 mai attribue à l'Assemblée l'élection, en son sein, des deux représentants supplémentaires de la France à Strasbourg (art. 1er). L'élection se fait au scrutin de liste, chacune d'entre elles respectant le principe de parité, à la RP, suivant la

règle de la plus forte moyenne (art. 2). Les deux représentants cessent d'exercer leur mandat de député (art. 3).

– *Composition.* M. Chossy (Loire, 7e) (UMP), parlementaire en mission reconduit dans ses fonctions (cette *Chronique*, n° 138, p. 173), a cessé d'exercer son mandat le 5 mai. Il est remplacé par son suppléant (*JO*, 7-5). M. Gremetz (Somme, 1re) (NI) a démissionné, le 17 mai (*JO*, 18-5) (cette *Chronique*, n° 138, p. 173).

Au surplus, 5 députés ont été nommés au gouvernement, lors du remaniement du 29 juin : MM. Sauvadet (Côte-d'Or, 4e) (NC), Leonetti (Alpes-Maritimes, 7e) (UMP), Laffineur (Maine-et-Loire, 7e) (UMP), premier vice-président, Douillet (Yvelines, 12e) (UMP) et Mme Greff (Indre-et-Loire, 2e) (UMP), secrétaire au Bureau (*JO*, 30-6). Leurs suppléants sont appelés à les remplacer, sauf pour M. Sauvadet, par suite du décès du sien.

Quant à M. Tron, démissionnaire du gouvernement, il a retrouvé son siège (Essonne, 9e) (UMP) le 29 juin. Mais le Bureau réuni le lendemain a accédé à la demande du garde des Sceaux d'assurer la continuité de mesures de contrôle judiciaire prises à son encontre (*JO*, 1er-7).

– *Déontologue de l'Assemblée nationale.* Sur proposition conjointe du président Accoyer et des deux présidents des groupes d'opposition, le Bureau a élu à l'unanimité, le 15 juin, Jean Gicquel à cette fonction *sui generis*, après l'avoir auditionné (*JO*, 22-6) (cette *Chronique*, n° 138, p. 154).

– *Parlement des enfants.* Le 17e Parlement s'est réuni le 28 mai.

V. *Commissions d'enquête. Conseil constitutionnel. Immunités parlementaires. Parlement. Parlementaires en mission. Résolution européenne. Résolutions. Séance. Session extraordinaire.*

Autorité judiciaire

– *Bibliographie.* D. Ludet et D. Rousseau (dir.), *La Justice, un pouvoir de la démocratie*, Terra Nova, La Fondation progressiste, 2011 ; V. Lamanda, « Le juge judiciaire, juge naturel et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », in *La Conscience des droits*, *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, Dalloz, 2011, p. 363 ; B. Stirn, « L'histoire, le droit et les juges », *ibid.*, p. 587.

V. *Libertés publiques.*

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie.* S. Leroyer, *L'Apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la Ve République*, préface de E. Desmons, Dalloz, 2011 ; M. Guyomar, « Le dialogue des jurisprudences entre le Conseil d'État et la Cour de Strasbourg : appropriation, anticipation, émancipation », *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, *op. cit.*, p. 311 ; J.-M. Sauvé, « Un juge indépendant et impartial », *ibid.*, p. 539 ; O. Schrameck, « Le principe d'impartialité en droit public français et la Cour européenne des droits de l'homme », *ibid.*, p. 563 ; Conseil d'État, *Rapport d'activité 2010*, et *Consulter autrement, Participer effectivement*, La Documentation française, 2011.

Bicamérisme

– *Censure de la priorité sénatoriale.* L'article 39, alinéa 2 C dispose que les projets

de loi dont « le principal objet est : l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat ». Or parmi les règles d'organisation, figure « la fixation de l'effectif de leurs assemblées délibérantes », dès lors la loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région dont le projet a été déposé à l'Assemblée nationale a été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution, a jugé le Conseil constitutionnel (décision 632 DC du 23 juin). Cette censure de l'ensemble de la loi fait suite à celle du tableau fixant l'effectif des conseillers territoriaux par la décision 618 DC du 9 décembre 2010, *Réforme des collectivités territoriales* (cette *Chronique*, n° 137, p. 214). V. *Session extraordinaire.*

– *Entonnoir.* La décision 629 DC du 12 mai, rendue par le Conseil, a censuré diverses dispositions introduites en deuxième lecture de la loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit au motif qu'elles étaient sans relation avec les dispositions restant en discussion.

La décision 631 DC du 9 juin a écarté le grief formulé par les députés socialistes visant l'adoption d'un amendement au texte de la CMP destiné à assurer la constitutionnalité de la loi relative à l'immigration, alors qu'une motion de rejet préalable fondée précisément sur l'inconstitutionnalité avait été repoussée : le principe de sincérité du débat aurait ainsi été méconnu. Le Conseil n'a pas été convaincu.

– *Diminution de la procédure accélérée.* Le président Accoyer s'est félicité de la diminution continue du nombre des textes adoptés en procédure accélérée durant la session 2010-2011 : 17 contre 22 en 2009-2010 et 34 en 2008-2009 (*BQ*, 30-6). Ex-urgence, la procédure accélérée supprime la navette entre les deux assemblées en permettant la réunion de la CMP après une seule lecture.

– *Troisième lecture.* Exceptionnellement, la navette s'est prolongée, le 22 juin, par une troisième lecture par l'Assemblée nationale de la loi relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques, en raison de l'adoption par le Sénat en deuxième lecture, le 16 juin, d'un amendement du gouvernement. Cet amendement, dont l'adoption ne permettait pas la réunion de la CMP, avait pour objet de tenir compte de la décision 135/140 QPC du 9 juin censurant deux articles du code de la santé publique relatifs à l'hospitalisation d'office et reportant au 1er août 2011 leur abrogation pour permettre au législateur de remédier à cette inconstitutionnalité. V. *Libertés publiques.*

Collectivités territoriales

– *Bibliographie.* M. Verpeaux, *Les Collectivités territoriales en France*, Dalloz, 2011, 4e éd. ; J.-Ph. Feldman et E.-P. Guiselin (dir.), *Les Mutations de la démocratie locale. Élections et statuts des élus,* L'Harmattan, 2011.

– *Collectivité territoriale de Corse.* Une circulaire du Premier ministre, en date de 23 juin, rappelle au respect des procédures qui garantissent les attributions spécifiques de celle-ci dans le domaine normatif (art. L. 4422-16 CGCT) (*JO*, 28-6).

– *Coopération décentralisée.* Le décret 2011-704 du 20 juin porte publication de la convention de coopération entre

la Nouvelle-Calédonie et le Vanuatu (*JO*, 23-6).

– *Libre administration.* Le transfert de compétences de l'État aux départements, en matière de dépenses sociales, a été validé par le Conseil constitutionnel (2011-142/145 QPC, *Département de la Seine-Saint-Denis*) (v. *QPC*), sous le bénéfice, d'une part, d'une réserve d'interprétation, ledit transfert devant « être accompagné de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient antérieurement consacrées à leur exercice » (142-145 QPC) et, d'autre part, d'une démarche prospective : « il appartiendrait aux pouvoirs publics de prendre les mesures correctrices appropriées » en cas de dépassement du potentiel fiscal de chaque département (2011-144 QPC, *Départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor*).

V. *Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Commissions d'enquête

– *Assemblée nationale*. La majorité des 3/5e requise pour s'opposer à sa création n'étant pas réunie (art. 141 RAN), la commission d'enquête « relative aux emprunts et produits structurés contractés auprès des établissements bancaires par les collectivités territoriales » (emprunts toxiques), proposée par M. Claude Bartolone pour le groupe SRC, a été décidée le 8 juin. Dans les mêmes conditions, celle « chargée d'étudier les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, afin de présenter des propositions permettant de garantir leur indépendance et leur légitimité », proposée par MM. Nicolas Perruchot et François Sauvadet pour le Nouveau Centre, a également été décidée contre l'avis du gouvernement et de l'UMP. En raison des oppositions qu'elle a provoquées, cette commission n'avait pu être mise en place avant la fin de la session (*BQ*, 30-6).

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie.* P. Avril et J. Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien, 2011, 6e éd.

– *Chr. RFDC*, 2011, p. 281.

– *Archives.* Le code du patrimoine en détermine les conditions de gestion *lato sensu* (art. R. 212-38, rédaction des décrets 2011-573 et 2011-574 du 24 mai) (*JO*, 26-5).

– *Décisions.* V. *tableau ci-après.*

– *Membres de droit.* Au cours de la période de référence, les coprinces n'ont pas siégé ; M. Chirac s'abstenant à l'occasion de son procès en cours (cette *Chronique*, n° 138, p. 159).

– *Obligation de réserve des membres.* « Il ne saurait appartenir à aucun membre du gouvernement, indique le garde des Sceaux, de rappeler aux membres du Conseil constitutionnel leurs obligations, eu égard à l'indépendance qui s'attache à l'exercice serein de ses fonctions et à son impartialité » (AN, *Q*, 21-6). En l'occurrence, un conseiller avait porté un jugement de valeur, dans un entretien télévisé, à propos du procès mettant en cause un ancien président de la République (cette *Chronique*, n° 138, p. 159).

– *Procédure.* Une intervention éclairée du président Accoyer est empreinte d'origi

6-5 2011-128 QPC. Agence France-Presse (*JO*, 7-5). V. *Libertés publiques* et *QPC.*
12-5 2011-629 DC. Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (*JO*, 18-5). V. *Amendement* et *Libertés publiques.*
13-5 2011-126 QPC. Grandes surfaces (*JO*, 14-5). V. *Libertés publiques* et *QPC*.
2011-129 QPC. Fonctionnaires du Sénat (*JO*, 14-5). V. *Droit parlementaire* et *Libertés publiques.*
20-5 2011-130 QPC. Langues régionales (*JO*, 21-5). V. *QPC* et *République*.
2011-131 QPC. Liberté d'expression (*JO*, 21-5). V. *Libertés publiques* et *QPC.*
2011-132 QPC. Débits de boissons (*JO*, 21-5). V. *Libertés publiques.*
26-5 2011-224 L. Délégalisation (*JO*, 28-5). V. *Pouvoir réglementaire*.
2011-630 DC. Loi relative au championnat d'Europe de football (*JO*, 2-6). V. *ci-dessous*.
9-6 2011-631 DC. Loi relative à l'immigration (*JO*, 17-6). V. *Libertés publiques, ordre du jour* et *ci-dessous*.
2011-135/140 QPC. Hospitalisation d'office (*JO*, 10-6). V. *Libertés publiques* et *QPC*.
16-6 2011-225 L. Délégalisation (*JO*, 19-6). V. *Pouvoir réglementaire*.
17-6 2011-134 QPC. Union générale des fédérations de fonctionnaires-CGT (*JO*, 18-6). V. *Libertés publique* et *QPC*.
2011-136 QPC. Protection des majeurs (*JO*, 18-6). V. *Libertés publiques*.
2011-137 QPC. RSA (*JO*, 18-6). V. *Libertés publiques.*
23-6 2011-632 DC. Conseillers territoriaux (*JO*, 28-6). V. *Bicamérisme*.
24-6 2011-133 QPC. Mandat d'amener (*JO*, 25-6). V. *Libertés publiques* et *QPC.*
2011-141 QPC. Électricité de France (*JO*, 25-6). V. *Libertés publiques.*
30-6 2011-142/145 QPC. Département de la Seine-Saint-Denis (*JO*, 1er-7). V. *Collectivités territoriales* et *QPC.*
2011-144 QPC. Départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor. V. *Collectivités territoriales.*

nalité. À propos de la décision 631 DC, celui-ci a présenté, le 25 mai, des observations concernant la mise en cause par les requérants de la procédure d'adoption de la loi relative à l'immigration, celle du temps législatif programmé (art. 49 RAN) (*JO*, 17-6). Il devait emporter la conviction des juges. Par ailleurs, ceux-ci ont usé de réserves d'interprétation (631 DC, 637 DC).

Une saisine blanche a été déférée au Conseil (630 DC); laquelle n'a appelé ni réplique du gouvernement ni examen d'office des dispositions par celui-là. Il y a lieu de penser que le recours était destiné à prévenir tout risque de contentieux à venir, fût-ce au titre d'une QPC. Les requérants ont emprunté aussi cette démarche à propos de certaines dispositions de la loi relative à l'immigration. Le Conseil l'a traitée par prétérition (631 DC).

En dernière analyse, l'adoption de la loi relative au nombre de conseillers territoriaux, au terme d'une procédure irrégulière, a entraîné sa censure (632 DC). C'est la neuvième fois que cette situation se produit. V. Notre *Conseil constitutionnel*, 2011, 6e éd., p. 84

– *Règlement de procédure.* V. *QPC.*

V. *Bicamérisme. Libertés publiques. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Constitution

– *Bibliographie.* D. Maus, « Un patrimoine commun : les archives constitutionnelles de la Ve République », *Bien public, Bien commun*, *Mélanges en l'honneur d'Étienne Fatôme*, Dalloz, 2011.

Contentieux électoral

– *Annulation d'une élection cantonale.* Le tribunal administratif de Limoges a annulé, le 23 juin, l'élection au premier tour, le 20 mars dernier, de Mme Bernadette Chirac, comme conseillère générale de Corrèze (Corrèze). Élue à une voix de majorité absolue, il est apparu que dans deux communes le nombre de votants excédait d'une voix le nombre de signatures d'électeurs (*Le Monde*, 25-6).

Cour de justice de la République

– *Commission d'instruction.* M. Woerth a été entendu, le 4 mai, comme témoin assisté, dans l'enquête pour prise illégale d'intérêt dans l'affaire de la cession de l'hippodrome de Compiègne (*Le Figaro*, 5-5) (cette *Chronique*, n° 138, p. 161).

– *Commission des requêtes.* Le procureur général près la Cour de cassation lui a transmis, le 10 mai, le dossier relatif à l'affaire Tapie mettant en cause Mme Lagarde (*Le Monde*, 12-5) (cette *Chronique*, n° 138, p. 171). Une saisine « sans fondement juridique », selon l'intéressée (*Le Monde*, 31-5).

V. *Ministres.*

Droit communautaire et européen

– *Bibliographie.* J.-S. Bergé et S. Robin-Olivier, *Droit européen*, PUF, 2011, 2e éd. ; B. Genevois, « Cour européenne des droits de l'homme et juge national : dialogue et dernier mot », *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, *op. cit.*, p. 281 ; M. Levinet, « La CEDH, socle de protection des droits de l'homme dans le droit constitutionnel européen », *RFDC*, 2011, p. 227.

– *Chr. RFDC*, 2011, p. 305.

Droit parlementaire

– *Bibliographie.* Secrétaire général du Sénat, *L'Application au Sénat de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la réforme du Règlement du 25 juin 2009*, Rapport à l'intention des membres du bureau du Sénat, 11 juin 2011.

– *Séparation des pouvoirs.* Saisi d'une QPC du syndicat des fonctionnaires du Sénat visant l'article 8 de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, au motif qu'il ne permettait pas aux organisations syndicales de contester les dispositions statutaires concernant les agents des assemblées, le Conseil constitutionnel a rejeté le recours (129 QPC du 13 mai). L'article 8 incriminé, qui permet de contester devant la juridiction administrative une décision individuelle et, à cette occasion, de contester par voie d'exception la légalité de la disposition statutaire la fondant, assure en effet « une conciliation qui n'est pas disproportionnée entre le droit des personnes intéressées à exercer un recours

juridictionnel effectif et le principe de la séparation des pouvoirs ».

Élections

– *Bibliographie.* J.-Ph. Feldman et E.-P. Guiselin (dir.), *Les Mutations de la démocratie locale. Élections et statuts des élus*, *op. cit.* ; P. Martin, « Les enseignements des élections cantonales », *Commentaire*, 2011, n° 134, p. 453 ; S. Labouret, « Les élections cantonales des 20 et 27 mars 2011 », *Regards sur l'actualité*, n° 371, mai, La Documentation française, 2011, p. 83 ; B. Lachaise, G. Le Béguec et F. Turpin (dir.), *Les Élections législatives de novembre 1958 : une rupture ?*, Presses universitaires de Bordeaux, 2011.

Élections européennes

– *Extension du droit de vote.* La loi 2011-575 du 26 mai accorde ce droit aux Français établis hors de France, conformément aux dispositions de la LO du 31 janvier 1976 (nouvel art. 23 de la loi 77-729 du 7 juillet 1977). À cet effet, une nouvelle circonscription est créée : « Île-de-France et Français établis hors de France » (*JO*, 27-5).

Gouvernement

– *Bibliographie.* D. Labetoulle, « La place du décret en Conseil d'État dans l'exercice du pouvoir réglementaire gouvernemental », *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, *op. cit.*, p. 353.

– *Cabinets ministériels.* Les coûts des dépenses de communication sont indiqués en réponse aux demandes de M. Dosière (SRC) : communication gouvernementale sur la réforme des retraites (AN, *Q*, 3-5) ; celle du ministère du Budget (AN, *Q*, 17-5). Dans le même ordre d'idées, le coût du cabinet du ministre des Sports est mentionné, ainsi que celui du ministre chargé des relations avec le Parlement (AN, *Q*, 21-6). À l'avenant, un député interroge des ministres sur le coût des instances consultatives (AN, *Q*, 21 et 30-6).

– *Composition.* À nouveau, le gouvernement Fillon III a été remanié à deux reprises (cette *Chronique*, n° 138, p. 163). M. Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique auprès du ministre du Budget, a présenté sa démission, faisant suite à des plaintes pour agression sexuelle (décret du 29 mai) (*JO*, 31-5). L'élection de Mme Lagarde à la fonction de directrice du FMI, le 28 juin, a entraîné un remaniement, le lendemain. Tel un jeu de chaises musicales, M. Baroin, ministre du Budget, lui succède à l'Économie et aux Finances au prix d'une menace de démission (v. *Le Monde*, 30-6) ; Mme Pécresse le remplace au Budget et au porte-parolat du gouvernement, tandis que M. Wauquiez, devenu ministre de plein exercice, accède à l'Enseignement supérieur et à la Recherche. Entrent au gouvernement cinq députés, dont une femme : MM. Sauvadet, président du groupe Nouveau Centre, en qualité de ministre de la Fonction publique ; Leonetti est nommé ministre auprès du ministre d'État, ministre des Affaires étrangères, chargé des affaires européennes ; Laffineur, secrétaire d'État auprès du ministre de la Défense, aux anciens combattants ; Douillet, secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé des Français de l'étranger (attribution inédite), et Mme Greff, secrétaire d'État auprès du ministre des Solidarités, chargée de la famille.

Par ailleurs, M. Mariani, secrétaire d'État aux Transports, est promu

ministre auprès de la ministre de l'Écologie, à la même fonction (décret du 29 juin) (*JO*, 30-6).

Ce remaniement se caractérise par un certain rééquilibrage au profit des centristes, avec l'arrivée de MM. Sauvadet et Leonetti, tout en remarquant que l'aile droite de la majorité (la Droite populaire) obtient une double promotion avec MM. Wauquiez, ministre à part entière, et Mariani, devenu ministre auprès du ministre de l'Écologie (cette *Chronique*, n° 137, p. 222). Mmes Bachelot et Pécresse détiennent désormais le record de longévité ministérielle depuis mai 2007 (cette *Chronique*, n° 138, p. 164).

Le gouvernement Fillon III compte 34 membres dont le Premier ministre. Sa composition consolidée figure au *BQ* (1er-7), à défaut du *JO*.

– *Comité interministériel.* Le Premier ministre a réuni, le 11 mai, le comité de la sécurité routière (*Le Figaro*, 13-5).

– *Emplois à la décision du gouvernement.* « À titre exceptionnel, dans l'intérêt du service et avec leur accord », les fonctionnaires intéressés peuvent être maintenus dans leur emploi en application de la loi 2011-606 du 31 mai, dite *loi Lambert*, du nom du préfet de la Seine-Saint-Denis, pour une durée maximale de deux ans, au-delà de la limite d'âge. Il peut être mis fin à tout moment à la durée du maintien (*JO*, 1er-6). Le décret du 3 juin a concerné la personne susmentionnée (*JO*, 4-6@62) (cette *Chronique*, n° 138, p. 164).

– *Séminaire.* Le bilan de quatre ans de réformes y a été dressé, le 5 mai (*Le Figaro*, 6-5).

V. *Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

Groupes

– *Réunions présidentielles.* Mettant en garde les députés du Nouveau Centre qu'il a reçus le 2 juin, le président Sarkozy les a avertis : ceux qui participeront à une « primaire » contre lui à l'élection présidentielle auront une « primaire » contre eux aux législatives (*Le Figaro*, 3-6). Aux députés UMP reçus à déjeuner, le 8 juin, il a renouvelé son appel à l'unité du 13 avril, et les a invités à défendre son bilan (*BQ*, 9-6).

V. *Président de la République.*

Immunités parlementaires

– *Autorisation (art. 26, al. 2 C).* Saisi d'une requête du garde des Sceaux tendant à ce que le contrôle judiciaire continue de s'exercer à l'encontre de M. Tron, qui a retrouvé son siège de député (UMP) de l'Essonne un mois après sa démission du gouvernement, le bureau de l'Assemblée nationale a donné son autorisation, le 30 juin (*BQ*, 1-7). La précédente autorisation visait Mme Sylvie Andrieux, députée (s) des Bouches-du-Rhône (cette *Chronique*, n° 134, p. 169).

V. *Gouvernement. Ministres.*

– *Inviolabilité.* Le tribunal correctionnel de Paris a condamné, le 8 juin, M. René Teulade, sénateur (s) de Corrèze, à dix-huit mois de prison avec sursis et 5 000 euros d'amende pour abus de confiance dans l'affaire de la Mutuelle retraite de la fonction publique qu'il présidait (*BQ*, 9-6).

Libertés publiques

– *Bibliographie. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, *op. cit.* ; M. Delmas-Marty, « Les droits de l'homme. Pro-

cessus d'humanisation réciproque », *ibid.*, p. 209 ; F. Sudre, « La réécriture de la Convention par la CEDH », *ibid.*, p. 597 ; Y. Broussolle, « La LO du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits », *LPA*, 18-5 ; H. Pauliat, « Le Défenseur des droits. Quelle place dans le concert européen ? », *Regards sur l'actualité*, n° 370, avril, La Documentation française, 2011, p. 67 ; « Le Défenseur des droits ou la garantie des droits et libertés » (dossier), *AJDA*, 2011, 16-5.

– *Associations et fondations.* Le Premier ministre dresse la liste des 51 organismes ayant reçu une subvention de sa part, en 2010 (AN, *Q*, 21-6).

– *Défenseur des droits.* Le Conseil des ministres entendu et les avis positifs des commissions parlementaires des lois constitutionnelles rendus, le décret du 23 juin porte nomination de M. Dominique Baudis, représentant au Parlement européen et président de l'Institut du monde arabe, à cette fonction (*JO*, 24-6) (cette *Chronique*, n° 138, p. 165).

– *Droit de propriété.* « Les limites apportées à son exercice, rappelle le Conseil constitutionnel, doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi » (2011-126 QPC).

– *Égalité devant la loi et participation à la détermination des conditions de travail et à la gestion des entreprises (art. 6 de la Déclaration de 1789 et 8e al. du Préambule de 1946).* Le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme l'article 7 de la loi du 10 janvier 1957 portant statut de l'Agence France Presse (2011-128 QPC), motif pris de ce que les élections prévues pour la désignation de représentants du personnel au conseil d'administration, mettant en œuvre le principe de participation, introduisait une discrimination entre les personnels selon leur nationalité.

– *Égalité devant la loi et solidarité nationale (art. 6 de la Déclaration de 1789 et 11e al. du Préambule de 1946).* Le législateur est habilité à estimer que « la stabilité de la présence sur le territoire national est une des conditions essentielles à l'insertion professionnelle » en vue du versement du RSA, selon le Conseil constitutionnel (2011-137 QPC). Une différence de traitement en rapport avec l'objet direct de la loi entre les Français et les étrangers, d'une part, et les étrangers, d'autre part, est donc fondée, selon une jurisprudence habituelle.

– *Garde à vue.* La Cour de cassation persiste et signe. La chambre criminelle s'est prononcée, le 31 mai, en faveur de l'annulation des gardes à vue sans l'assistance d'un avocat avant le 15 avril (*Le Monde*, 2-6) (cette *Chronique*, n° 138, p. 166).

– *Garantie des droits (art. 4 et 16 de la Déclaration de 1789).* Il appartient au législateur, selon le Conseil constitutionnel, « dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ». Mais « il ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles » sur le fondement de l'article 16 susmentionné ; de même « s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant » (art. 4 et 16 de la Déclaration) (2011-141 QPC).

– *Indépendance des enseignants-chercheurs.* Ce PFRLR « ne saurait conduire à un changement de corps » au titre de la

loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, a précisé le Conseil constitutionnel (2011-134 QPC).

– *Liberté d'aller et venir.* Par un arrêt du 28 avril, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'incarcération des sans-papiers était illégale. Ils peuvent être placés dans un centre de rétention administrative, mais non en prison en application de la « directive retour », entrée en vigueur le 13 janvier 2009, mais non transposée en France. En application de la jurisprudence *Simmenthal*, la cour d'appel de Nîmes a annulé, le 6 mai, la garde à vue d'un étranger sans titre de séjour et ordonné sa libération d'un centre de rétention (*Le Monde*, 3 et 10-5).

– *Liberté d'aller et venir, liberté individuelle et protection de la santé.* Dans la perspective ouverte par sa décision *Hospitalisation sous contrainte* (2010-71 QPC) (cette *Chronique*, n° 137, p. 228), le Conseil constitutionnel a protégé la personne atteinte de troubles mentaux hospitalisée d'office (2011-135/140 QPC). Dans le respect du principe découlant de l'article 66 C, « la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire », l'article L. 3213-1 du code de la santé publique a été censuré, au motif qu'il ne prévoit pas un réexamen à bref délai de la personne hospitalisée ; à l'avenant de l'article L. 3213-4, qui permet une hospitalisation d'office au-delà de 15 jours, sans intervention d'une juridiction de l'ordre judiciaire.

– *Liberté d'aller et venir (suite).* Le Conseil constitutionnel a validé, pour l'essentiel, le nouvel épisode du sempiternel feuilleton : la loi 2011-672 du 16 juin (*JO*, 17-6) relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. Il a censuré, tout au plus, dans sa décision 637 DC, la prolongation de la durée maximale de la rétention administrative d'un étranger portée à dix-huit mois, qui apportait à la liberté individuelle une atteinte contraire à l'article 66 C (art. 56 de la loi déférée). Sous le bénéfice de réserves d'interprétation, le Conseil a jugé conforme le délai d'intervention du juge des libertés et de la détention après la décision de placement en rétention, en conciliant l'intérêt d'une bonne administration de la justice et de protection de l'ordre public et celle de la liberté individuelle (art. 44). De la même façon, il a statué dans l'hypothèse de l'étranger placé en rétention administrative au terme d'une garde à vue. Celui-ci ne peut être privé du droit d'être présenté à un juge judiciaire sans méconnaître l'article 66 précité (art. 51). En revanche, d'autres dispositions ont été déclarées conformes, telle la création d'une zone d'attente temporaire pour un groupe d'étrangers arrivant en France, en dehors d'un point de passage frontalier (art. 10).

– *Liberté d'expression.* Cette liberté matricielle, « garantie du respect des autres droits et libertés » et de la démocratie, a été renforcée par le Conseil constitutionnel (2011-131 QPC), concernant les faits diffamatoires dont la vérité peut toujours être prouvée, sauf « lorsque l'imputation se réfère à des faits qui remontent à plus de dix ans » (art. 35 de la loi du 29 juillet 1881 modifiée). « Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi » (cons. 2). Or, en dehors de « l'objectif d'intérêt général de recherche de la paix sociale concernant l'honneur

et la considération des personnes », le caractère « général et absolu » de cette interdiction porte à la liberté d'expression une atteinte qui n'est « pas proportionnée au but poursuivi », en mettant en cause des travaux historiques ou scientifiques qui s'inscrivent dans « un débat public d'intérêt général ».

– *Liberté religieuse (art. 9 CEDH).* La France a été condamnée, le 30 juin, par la Cour de Strasbourg, à la suite d'un recours présenté par les Témoins de Jéhovah, pour « ingérence dans le droit de l'association à la liberté de religion », en matière fiscale, les dons taxés constituant la source essentielle de leur financement (*Le Monde*, 2-7).

– *Nécessité et individualisation des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a rappelé (cette *Chronique*, n° 138, p. 168) que ces principes « ne s'appliquent qu'aux peines et sanctions ayant le caractère d'une punition » (2011-132 QPC).

– *Traitements dégradants (art. 3 CEDH).* La France a été condamnée, le 26 mai, par la Cour de Strasbourg pour « traitements dégradants » sur un détenu conduit à plusieurs reprises à l'hôpital, dont les examens médicaux avaient eu lieu en présence de policiers et de surveillants de prison (*Le Monde*, 28-5) (cette *Chronique*, n° 137, p. 225).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Loi

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides.* Au cours de la période de référence, seules quatre d'entre elles ont été frappées d'inconstitutionnalité : l'article 7, 6e et 7e alinéas, de la loi du 10 janvier 1957 (2011-128 QPC) ; l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881, rédaction de l'ordonnance du 6 mai 1944 (2011-131 QPC) et les articles L. 3213-1 et L. 3213-4 du code de la santé publique (2011-135/140 QPC) (cette *Chronique*, n° 138, p. 178).

– *Intelligibilité et accessibilité.* « Aucune exigence constitutionnelle n'impose que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi présentent un objet analogue ; la complexité de la loi et l'hétérogénéité de ses dispositions ne sauraient, à elles seules, porter atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité », précise la décision 629 DC du 12 mai, rendue par le Conseil constitutionnel, en réponse aux parlementaires socialistes qui contestaient la loi de simplification et d'amélioration de la qualité de la loi.

– *Loi mémorielle.* Le Sénat a jugé irrecevable, selon la jurisprudence Mazeaud, le 4 mai, la proposition de la loi, présentée par M. Lagauche (Val-de-Marne) (s) visant à réprimer la contestation du génocide arménien de 1915 (*Le Monde*, 5-5) (cette *Chronique*, n° 98, p. 188).

– *Loi pénale.* Le législateur tient de l'article 34 C, selon le Conseil constitutionnel, « l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de loi pénale » (2011-133 QPC).

V. *Amendement. Bicamérisme. Pouvoir réglementaire.*

Majorité

– *Divisions.* À l'issue de son 111e congrès, le Parti radical, que préside M. Jean-Louis

Borloo, a décidé de quitter l'UMP à laquelle il était associé pour rejoindre l'Alliance républicaine, écologiste et sociale (*BQ*, 15-5).

MINISTRES

– *Condition collective.* Selon le Premier ministre, « aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit à un membre du gouvernement de détenir un mandat local. Le législateur vient d'ailleurs de le confirmer en alignant le montant maximum des indemnités que les ministres peuvent percevoir au titre d'un mandat local sur le montant applicable aux parlementaires » (art. 27 de la loi 2011-412 du 14 avril 2011). Par ailleurs, il précise que l'exercice d'un mandat local « n'est pas de nature à mettre en cause la capacité du ministre à assumer pleinement ses responsabilités gouvernementales » (AN, *Q*, 31-5).

– *Condition individuelle.* Pour avoir dénoncé sur BFM-TV, le 8 mai, les dérives de l'assistanat, « cancer de la société française », tel le RSA, M. Wauquiez a provoqué la réaction du Premier ministre : « La vocation d'un ministre, ce n'est pas de prendre des initiatives personnelles pour exister » (*Le Figaro*, 9 et 11-5). Le chef de l'État se bornera, en Conseil des ministres, le 11 suivant, à estimer qu'« un ministre doit rester dans son secteur » (*ibid.*, 12-5). Mais la promotion gouvernementale de l'intéressé, lors du remaniement du 29 juin, devait se révéler positive. Le procureur général près la Cour de cassation a transmis, le 10 mai, à la commission des requêtes de la Cour de justice de la République le dossier relatif à Mme Lagarde dans l'affaire Tapie (*Le Monde*, 12-5). La présomption d'innocence écartée, la doctrine *Bérégovoy-Balladur* restaurée s'est appliquée à M. Tron, contraint à la démission (cette *Chronique*, n° 123, p. 194). Quant à M. Longuet, il s'est dit prêt à rembourser les frais d'un séjour gratuit en Tunisie, le 31 mai, en excluant sa démission (*Le Monde*, 2-6). M. Wauquiez a été invité, le 24 mai, à siéger, de manière inédite, au Conseil des ministres du Land de la Sarre en Allemagne (*Le Figaro*, 24-5).

– *Solidarité.* Le jugement de valeur porté par M. Wauquiez sur le RSA a provoqué une dissension au sein du gouvernement : tandis que M. Bertrand y souscrivait, Mme Bachelot, M. Juppé et le Premier ministre marquaient leur hostilité, au petit-déjeuner de la majorité, le 10 mai, et lors de la séance des questions à l'Assemblée nationale, l'après-midi (*Le Monde*, 12-5).

V. *Gouvernement. Immunités parlementaires. Premier ministre. Président de la République.*

ORDRE DU JOUR

– *Temps législatif programmé.* Les députés socialistes contestaient devant le Conseil constitutionnel, au nom de la sincérité des débats, la durée insuffisante du temps des groupes pour l'examen du projet de loi relative à l'immigration, ainsi que l'absence du temps supplémentaire qu'ils avaient réclamé en vertu de l'article 48, alinéa 12 RAN. Le premier grief a été écarté par la décision 631 DC du 9 juin qui jugea que la durée de 30 heures n'était pas « manifestement disproportionnée » (d'autant qu'à leur demande le « temps législatif programmé allongé » de l'article 49, alinéa 9 RAN avait porté à 30 heures la durée initialement prévue de 20 heures). Quant au temps supplémentaire réclamé par le

groupe SRC, la demande n'en avait pas été présentée en conférence des présidents, comme l'exige l'article 49, alinéa 12 RAN, du fait de la décision de ce groupe, rappelée par le président de l'Assemblée nationale dans ses observations, de boycotter les instances décisionnelles de l'Assemblée (cette *Chronique*, n° 137, p. 232); le grief a donc été rejeté.

V. *Conseil constitutionnel.*

Parlement

V. *Résolution.*

Parlementaires

– *Bibliographie.* Sénat, rapport d'information, J.-J. Hyest, « Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires », n° 518, 2011 ; M. Mekki, « Les conflits d'intérêts ; prévenir et guérir », *JCP*, n° 24, 13 juin, p. 1130.

– *Discipline.* Le bureau de l'Assemblée nationale a décidé, le 15 juin, d'adresser un rappel à l'ordre à M. Henri Emmanuelli, député des Landes (SRC), qui avait eu « un geste déplacé », qu'il contestait d'ailleurs, à l'égard du Premier ministre lors de la séance des questions au gouvernement du 7 juin (*BQ*, 16-6). Le précédent rappel à l'ordre avait concerné M. Noël Mamère pour un geste analogue (un « bras d'honneur ») le 2 décembre 2009 (cette *Chronique*, n° 133, p. 181).

Parlementaires en mission

– *Nominations.* Derechef, deux députés ont été nommés : MM. Moyne-Bressand (Isère) (UMP) à l'Intérieur (décret du 25 mai) (*JO*, 26-5); et Martin-Lalande (Marne) (UMP) à la Culture (décret du 30 mai) (*JO*, 31-5).

Simultanément, trois sénateurs ont accédé à cette fonction : Mme Escoffier (Aveyron) (RDSE) à l'Intérieur (décret du 25 mai) (*JO*, 26-5) et MM. Gouteyron (Haute-Loire) (UMP) auprès des ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur (décret du 23 juin) (*JO*, 24-6) et Braye (Yvelines) (UMP) à l'Écologie (*ibid.*) (cette *Chronique*, n° 138, p. 173).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

Partis politiques

– *Micro-partis.* Le rapport pour 2010 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (La Documentation française, 2011) apporte « quelques éléments d'éclairage » sur « le nombre élevé de formations ou groupements politiques entrant dans le champ de la loi sur la transparence financière ». Rappelant que la question avait été soulevée dès 1993, il en esquisse une typologie mentionnant les partis liés à un territoire, voire à une seule circonscription, les partis créés pour une stratégie personnelle, ou pour des raisons purement financières. Le rapport évoque également la convention passée entre les parlementaires du Nouveau Centre et le parti polynésien Fetia Api ; à la différence du Nouveau Centre, Fetia Api est éligible à la première fraction de l'aide publique, laquelle conditionne l'attribution de la seconde dont il leur reverse 94,8 % (cette *Chronique*, n° 125, p. 178).

Pouvoir réglementaire

– *Délégalisation.* Par une décision 224 L, le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement de l'article 1er de la loi 2008-582 du 20 juin 2008 relatif à la prévention et à la protection des personnes contre les chiens dangereux ;

l'institution d'un observatoire du comportement canin auprès des ministres intéressés ne ressortissant pas au domaine de loi (*JO*, 28-5). À l'avenant, le Conseil a procédé de même, s'agissant des mots « décret en Conseil des ministres » figurant à l'article L. 6112.2 du code de la santé publique (225 L).

V. *Conseil constitutionnel. Loi.*

Premier ministre

– *Bibliographie.* A. Rovan, « Conseil de Premiers ministres », *Le Figaro*, 13-5 ; S. de Royer, « François Fillon, 1 450 jours à Matignon », *ibid.*, 5-5.

– *Autorité.* M. Fillon a réagi promptement à l'appréciation critique de M. Wauquiez sur les minima sociaux : « C'est une mise en cause de la politique du gouvernement par un ministre », s'est-il indigné, le 10 mai, lors du petit-déjeuner de la majorité à l'Élysée (*Le Monde*, 11-5). Mais M. Guéant a contredit, le 24 mai, le Premier ministre à propos de la signalisation des radars fixes (*Le Monde*, 26-5).

– *Rémunération.* Saine curiosité d'un parlementaire, 51 fonctionnaires de l'État perçoivent une rémunération globale supérieure à celle du Premier ministre. Sur ceux-ci, 43 servent à l'étranger, précise l'hôte de Matignon (AN, *Q*, 17-5).

V. *Gouvernement. Ministres. Président de la République.*

Président de la République

– *Bibliographie.* J. Chirac, *Mémoires*, t. 2, *Le Temps présidentiel*, Nil, 2011 ; G. Lebreton (dir.), *Sarkozysme et Droits fondamentaux de la personne humaine*, L'Harmattan, 2011 ; E. Plenel, *Le Président de trop*, Don Quichotte, 2011 ; J. Benetti, « Brèves remarques sur le projet de loi organique portant application de l'article 68 C », *Constitutions*, 2011, p. 186 ; C. Cornudet, « Révolution douce à l'Élysée à un an de la présidentielle », *Les Échos*, 31-5.

– *Filmographie. La Conquête* du réalisateur Xavier Durringer, ou l'accès au pouvoir du chef de l'État, a été présentée au festival de Cannes, le 18 mai. Une démarche sans précédent. M. Podalydès interprète M. Sarkozy (*Le Monde*, 19-5).

– *Agents mis à disposition.* M. Dosière (SRC) poursuit sa quête d'informations en interrogeant, de manière systématique, les ministres (AN, *Q*, 10-5, 30-5, 14-6). Le montant des sommes restant à payer, par administration, au 31 décembre 2010 s'élève à 10 283 896,77 euros dont, à titre principal, les ministères de l'Intérieur et de la Défense (AN, *Q*, 30-6).

– *Agression.* En déplacement à Brax (Lot-et-Garonne), le 30 juin, le chef de l'État a été violemment agrippé. Le tribunal correctionnel d'Agen a condamné M. Fuster, son agresseur, le lendemain, à six mois de prison avec sursis. Le président n'a pas souhaité se constituer partie civile (*Le Figaro*, 1er et 2-7).

– *Ancien président.* Interrompu par le dépôt d'une QPC (d'ailleurs non transmise par la Cour de cassation), le procès de M. Chirac dans l'affaire des emplois fictifs doit reprendre du 5 au 23 septembre (*BQ*, 21-6).

– *Anniversaire de l'élection.* Le Premier ministre s'est rendu, le 5 mai, à Toul (Meurthe-et-Moselle) à la cérémonie organisée, à cet effet, par Mme Morano

(*Le Figaro*, 6-5) (cette *Chronique*, n° 138, p. 176).

– *Chasses présidentielles.* Le Premier ministre rappelle que le chef de l'État « a souhaité qu'il soit mis fin auxdites chasses sur le domaine national de Chambord… Seules demeurent des battues dites de régulation du gibier, qui sont sans lien avec la présidence de la République » (AN, *Q*, 7-6) (cette *Chronique*, n° 135, p. 229).

– *Collaborateurs.* Mlle Claire Trévidic a été nommée chef de cabinet adjoint (*JO*, 18-5).

– *Conférence de presse.* La quatrième conférence du quinquennat, qui s'est déroulée à l'Élysée, le 27 juin, a été consacrée à l'économie et au grand emprunt, en particulier (*Le Monde*, 29-6). Elle a été placée sous le signe des investissements d'avenir : « Je sais bien que l'actualité est dévorante et passionnante, a déclaré le chef de l'État, mais elle passe ! Ce qui est important, c'est de savoir ce que sera la France dans vingt ans » (*Le Figaro*, 28-6) (cette *Chronique*, n° 138, p. 176).

– *Conjointe.* Mme Carla Bruni-Sarkozy a signé l'appel contre le sexisme lancé par des associations féministes après des propos misogynes en liaison avec l'arrestation de M. Strauss-Kahn (*Le Figaro*, 26-5). Elle avait demandé préalablement, le 17 mai, que la lutte contre l'illettrisme devienne une grande cause nationale (*ibid.*, 18-5). Elle a renoncé à se rendre à Cannes pour assister à la projection du film de Woody Allen, *Minuit à Paris*, dans lequel elle tient un rôle, le 11 mai (cette *Chronique*, n° 133, p. 185). Elle a offert, par ailleurs, un concert privé, le 29 mai à Paris (*Le Figaro*, 3-6).

– *Déontologie.* Conformément à la circulaire du 31 octobre 2007 portant application de la loi 93-112 du 29 janvier 1993 modifiée, les règles ont été appliquées aux membres du cabinet du président de la République, indique le Premier ministre (AN, *Q*, 7-6).

– *Déplacement.* Le président de la République a été accueilli chez le Premier ministre dans le département de la Sarthe, le 27 juin (*Le Figaro*, 28-6).

– *Déplacement et continuité.* À M. Dosière (SRC), le Premier ministre précise que, « lors d'un voyage à l'étranger de l'un des deux responsables de l'exécutif, deux avions sont toujours mobilisés, le second étant destiné à suppléer une éventuelle panne du premier et à garantir ainsi la continuité de l'exercice de leurs responsabilités » (AN, *Q*, 7-6).

– *« Questionnement ».* Dans un entretien à *L'Express*, le 3 mai, le président déclare : « Je suis en questionnement perpétuel sur ce que je fais, je ne m'interroge pas sur mon image. »

– *Rémunération.* Les éléments sont précisés et décomposés à la demande de M. Dosière (SRC) (AN, *Q*, 7-6).

– *Services.* Le montant des loyers et charges afférents aux locaux du 22, rue de l'Élysée sont indiqués ; de même que le budget du restaurant de l'Élysée, ainsi que le coût du pavillon de la Lanterne ; lequel demeure toujours géré par les services du Premier ministre. Une convention lie, à ce propos, les services de celui-ci à la présidence de la République (AN, *Q*, 7-6).

V. *Gouvernement. Groupes. Ministres. Président de la République.*

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Bibliographie.* Chr. Maugüé et J.-H. Stalh, *La QPC*, Dalloz, 2011 ; Fl. Chaltiel et L. Guilloud (dir.), « Un an de QPC », *LPA*, 5-5 ; D. Fallon, « Précisions sur le droit constitutionnel au procès équitable », *RFDC*, 2011, p. 265 ; M. Guillaume, « QPC et Convention EDH », *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, *op. cit.*, p. 293 ; B. Stirn, « Premières réflexions sur la QPC », *Mélanges en l'honneur d'Étienne Fatôme*, *op. cit.*, p. 429 ; M. Disant, « La QPC en matière de droit public : entre effervescence et continuité », *LPA*, 12-5 ; R. Fraisse, « La procédure en matière de QPC devant le Conseil constitutionnel, considération pratique », in *Une année de QPC* (dossier), *AJDA*, 2011, p. 1246.

– *Demande de récusation de membres du Conseil constitutionnel.* Pour la première fois, une demande a été présentée (art. 4 du règlement intérieur) par le département de Saône-et-Loire, le 17 mai, dans un mémoire en intervention, réitérée et examinée par le Conseil, le 26 mai. Cette demande figure seulement dans les visas de la décision 2011-142/145 QPC, sans être pour autant explicitée. Elle portait sur six de ses onze membres, dont MM. Barrot, Charasse et Haenel qui avaient participé au vote de lois transférant aux départements des dépenses sociales ; M. Debré qui présidait l'Assemblée nationale ; M. Steinmetz qui avait participé à leur élaboration en sa qualité de directeur du cabinet du Premier ministre et M. Chirac, ancien président de la République. MM. Barrot et Charasse devaient se déporter, tandis que « les motifs invoqués à l'appui de la demande […] n'étaient pas de nature à faire obstacle à leur participation », a estimé le Conseil, le 26 mai, pour les autres membres, dont l'impartialité était contestée (*Le Monde*, 1er-6). Quant à M. Chirac, il ne participe plus aux délibérations depuis mars, son procès ayant été suspendu entre-temps. Par suite, le *quorum* a été atteint.

– *« Disposition législative. »* De manière inédite, une habilitation législative du gouvernement, cette fois-ci, en application de l'article 92 C (cette *Chronique*, n° 138, p. 179), a donné lieu à une QPC. En l'occurrence, il s'est agi de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (2011-129 QPC). De la même façon, une ordonnance du 6 mai 1944 du gouvernement de la France libre modifiant la loi du 29 juillet 1881 a été mise en cause (2011-131 QPC).

– *Procédure.* À titre illustratif, on mentionnera divers aspects (cette *Chronique*, n° 138, p. 179).

I. Sous réserve d'interprétation, le Conseil a validé diverses dispositions législatives (2011-125 QPC ; 2011-126 QPC).

II. Par une lettre du 11 avril 2011, le Conseil a soumis aux parties un grief susceptible d'être soulevé par lui (art. 7 du règlement intérieur) (2011-126 QPC).

III. « *Ratione temporis* », deux dispositions antérieures à la Constitution de 1958 ont été censurées : l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881, dans sa rédaction de l'ordonnance du 6 mai 1944, au titre de la IIIe République et du gouvernement de la France libre (2011-131 QPC), et l'article 7 de la loi du 10 janvier 1957 (2011-128 QPC) à celui de la IVe République (cette *Chronique*, n° 137, p. 238).

IV. Le Conseil a différé, au 1er août 2011, l'abrogation décidée (art. 62 C), pour éviter « des conséquences manifestement excessives », concernant les personnes atteintes de troubles mentaux (2011-135/140 QPC).

V. La QPC en tant que technique de rattrapage est confirmée : la loi du 3 août 2009 a été déférée (2011-134 QPC) (cette *Chronique*, n° 136, p. 196).

– *Recevabilité.* En l'absence de changement de circonstances (art. 23-2 et 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée), le Conseil a opposé un non-lieu à un nouvel examen de dispositions déférées (2011-142/145 QPC) qu'il avait précédemment examinées (487 DC, 489 DC et 599 DC). Par ailleurs, « il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, saisi d'une QPC, de remettre en cause la décision par laquelle le Conseil d'État ou la Cour de cassation a jugé, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, qu'une disposition était ou non applicable au litige » (2011-133 QPC). Le fait que les dispositions contestées aient été modifiées postérieurement est « sans incidence sur l'examen des dispositions renvoyées » (2011-133 QPC). L'article 75-1 C (rédaction de la LC du 23 juillet 2008) relatif aux langues régionales « n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ». Le grief est donc inopérant (2011-130 QPC).

– *Règlement de procédure.* Par une décision du 21 juin, le Conseil a changé, pour la seconde fois (cette *Chronique*, n° 136, p. 195), ledit règlement. L'article 6 modifié autorise dorénavant, pour les besoins de l'instruction, « les personnes justifiant d'un intérêt spécial » ou indirect à adresser leurs observations sur une QPC dans un délai de trois semaines. Par suite, le nouvel article 10 fait référence aux « représentants des parties et des personnes dont les observations en intervention ont été admises » (*JO*, 29-6). En l'occurrence, le Conseil, à l'unisson du juge administratif (art. R.632-1 CJA), élargit le champ des observations réservées, à ce jour, aux parties et aux autorités institutionnelles, en consacrant la pratique qu'il suivait (2011-126 QPC).

Questions écrites

– *Bilan.* Le succès ne se dément pas : 103 955 questions ont été publiées au 31 mars 2011 ; 16 452 (16,1 %) ont obtenu une réponse dans le délai de deux mois et 63 482 au-delà, soit 62,2 % (AN, *Q*, 24-5). Le ministre de l'Économie en draine le plus grand nombre (12 004), suivi par celui de la Santé (10 022).

– *Condamnations et remises de peine.* M. Ciotti (UMP) a obtenu les réponses à une gamme de questions qui ont nourri, pour une part, le rapport remis au chef de l'État (AN, *Q*, 17 et 24-5).

Référendum

– *Bibliographie.* P.-H. Prélot, « L'initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 C. Analyse du projet de LO », *Constitutions*, 2011, p. 175.

République

– *Bibliographie.* Jean-Éric Gicquel, « Les langues régionales à l'épreuve des contentieux constitutionnel et administratif », *LPA*, 15-6.

– *Commémoration.* La victoire du 8 mai 1945 a été célébrée par le chef de l'État à Port-Louis (Morbihan), après qu'il

eut déposé, à Paris, une gerbe devant la statue du général de Gaulle (*Le Figaro*, 9-5) (cette *Chronique*, n° 135, p. 228).

– *Laïcité.* À la cérémonie de béatification du pape Jean-Paul II, à la cité du Vatican, le 1er mai, la France était représentée par le Premier ministre et les ministres chargés des Affaires étrangères et de l'Intérieur (*Le Monde*, 3-5).

– *Protocole républicain.* Le décret 2011-542 du 19 mai modifie celui du 13 septembre 1989 (89-655) en accueillant au 11e rang le Défenseur des droits ; ce qui a pour effet de rétrograder les députés et les sénateurs respectivement aux 12e et 13e rangs (*JO*, 20-5).

Résolutions (art. 34-1 c)

– *Assemblée nationale.* Deux résolutions ont été adoptées ; la première le 31 mai, sur « l'attachement au respect des principes de laïcité, fondement du pacte républicain, et de liberté religieuse » présentée par MM. Copé et Jacob au nom de l'UMP, dont la rédaction n'a pas recueilli les suffrages de la gauche ; la seconde le 14 juin, en faveur de « l'introduction d'une taxe sur les transactions financières en Europe », présentée par M. Ayrault et le groupe socialiste, a été approuvée par 477 voix contre 2. Cette proposition avait été inscrite à la « niche » du groupe SRC, le 9 juin, mais le gouvernement avait demandé le vote bloqué et le scrutin avait été reporté au 14.

– *Sénat.* C'est à l'unanimité moins une abstention que le Sénat a adopté, le 5 mai, la résolution présentée par le groupe socialiste s'élevant contre toute remise en cause de la tenue des sessions du Parlement européen à Strasbourg. La proposition relative à « la politique énergétique de la France » présentée par le groupe CRC-SPG (communiste et parti de la gauche) a été rejetée, le même jour ; en revanche, l'institution d'une « journée nationale de la laïcité » présentée par le groupe socialiste a été adoptée, le 31 mai, par 284 voix contre 26.

Résolutions européennes

– *Article 88-6 C.* L'Assemblée nationale a adopté, le 15 juin, une résolution portant avis motivé sur la non-conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive modifiant la directive 2003/96/CE relative à la taxation des produits énergétiques et de l'électricité (*JO*, 30-6).

Révision de la Constitution

– *Bibliographie.* Sénat, *L'Application au Sénat de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la réforme du règlement du 25 juin 2009*, 2011.

– *Procédure en cours.* Au terme d'une première lecture, les assemblées ne sont pas parvenues à voter en « termes identiques » le projet de révision relatif à l'équilibre des finances publiques (ou la consécration de la « règle d'or »), le texte adopté par les députés, le 3 mai, ayant été repoussé par les sénateurs, le 15 juin. En seconde lecture, les députés ont rétabli leur rédaction, le 28 suivant (v. AN, Rapport Warsmann, n° 3558).

Séance

– *Déroulement.* Réuni le 15 juin, le bureau de l'Assemblée nationale a modifié l'article 9 de l'IGB en autorisant dorénavant le président de séance à retirer immédiatement la parole à l'orateur d'un groupe dont les membres brandissent des

documents, pour faire suite aux incidents qui s'étaient produits la veille (*Feuilleton*, n° 526, 16 juin, p. 6).

– *Hors l'hémicycle.* C'est salle Lamartine que, selon la pratique bien établie (cette *Chronique,* n° 138, p. 173), le rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes et les réponses du gouvernement ont fait l'objet d'un débat, le 17 mai.

– *Renvoi d'un débat.* La proposition relative à l'interdiction de l'exploration et de l'exploitation des mines d'hydrocarbures par fracturation hydraulique (schistes bitumineux) adoptée par l'Assemblée nationale était inscrite, avec deux autres propositions, à l'ordre du jour du Sénat, le 1er juin. L'opposition étant en nombre, la commission demanda des scrutins publics sur les amendements déposés par celle-ci, afin de mobiliser les délégations de vote, mais au prix d'un ralentissement du débat tel qu'il fut renvoyé à la suite à 21 h 20.

Sénat

– *Collège électoral.* En vue du renouvellement du 25 septembre prochain, la désignation des délégués des conseils municipaux s'est déroulée le 17 juin.

V. *Bicamérisme. Collectivités territoriales. Droit parlementaire. Parlementaires en mission. Résolution.*

Session extraordinaire

– *Convocation.* De manière désormais habituelle, le Parlement est convoqué le 1er juillet (décret du 20 juin); 12 propositions de loi, dont 9 d'origine sénatoriale, figurent à l'ordre du jour (*JO*, 22).

– *Rattrapage.* À la suite de la censure de la loi fixant le nombre des conseillers territoriaux prononcée par le Conseil constitutionnel le 23 juin (v. *Bicamérisme*), le décret du 27 juin (*JO* du 28) a complété l'ordre du jour particulièrement chargé de la session extraordinaire, afin d'y ajouter ce texte.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

Suffrage

– *Extension.* V. *Élections européennes.*

Transparence

– *Bibliographie.* Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, *Treizième Rapport d'activité 2010*, La Documentation française, 2011.

V. *Partis politiques.*

SUMMARIES

Jean-Louis Harouel

From François Ist to Online Betting, a History of Gambling in France

Despite a legislation that strictly prohibited games for money, in the 18th century the *Ancien Régime* monarchy instituted a state lottery and tolerated a small number of gambling establishments. This policy was made official under the Directory, the Consulate, the Empire and the Restoration. On the other hand, the July Monarchy suppressed the lottery and closed the gambling establishments, but did not manage to eradicate gambling. Hence the move back to an unofficial policy of tolerance, which was replaced under the Third Republic by the legalization of gambling establishments and the reintroduction of the lottery.

Guy Carcassone

About Some Mysterious Aspects of Gambling

Games played for money are not a homogeneous category, for there are many substantial differences between them. In those games, money is just a commodity rather than the real stake, which is the game itself. As for the players, most of who are not addicted, they do not belong to the same species depending on whether they play against other players or against the organizers.

Christophe Blanchard-Dignac

The Digital Revolution in Gambling

The gambling industry is not an economic activity similar to others. In order to remain a leisure activity within the framework of a sustainable model, it seems essential that the offer of games played for money respect four fundamental principles, namely *specificity*, *subsidiarity*, *security* and *solidarity*. Yet the gambling industry has borne

the brunt of the Internet technological revolution. For fifteen years now, the Web has been blurring the borders of a domain of activity described as sensitive, leading to the development of a large number of sites which, due to the lack of regulation, have settled in "gambling paradises" with an excessive offer and very (too) high return rates for players. Unfortunately, civil society is often forced to pay the high price for such an evolution: money laundering, sports corruption and the risks of addiction have increased. The article presents a few suggestions for a different approach to gambling in the future.

Francis Donnat

Games for Money and Games of Chance and European Union Law

In the absence of secondary legislation applying specifically to games for money and games of chance, the case law of the European Court of Justice has progressively created the rules to be applied by the member states. Aware of the fact that this economic activity is not similar to others and represents a domain in which national peculiarities are very pronounced, it has granted the member states a real room for maneuver. However, this does not allow them to adopt inconsistent legislation or disproportionate measures.

Jean-Pierre Martignoni-Hutin

A Sociology of Contemporary Gambling

From the authorization of slot machines (1986) to the legalization of certain online games (2010) gambling has experienced a profound evolution. Lotteries, scratch cards, horse betting, poker… French people have never before taken so much interest in games of chance and games for money. Their daily spending on gambling has increased from 47,7 million to 72,16 million Euros over eight years (2002-2010). After presenting the main sociological characteristics of slot machines users, I will show how the actors of the sector (the State, the Française des jeux, the *doxa* about gambling as a pathology…) have dealt with the current transformation. The latter is not without consequences (excessive gambling, gambling by minors) and is far from being over, despite the recent creation of a number of agencies (regulatory authority, consultative committee, gambling observatory…) whose missions and means still have to be defined.

François Trucy

The Numerous Aspects of a Major Social Phenomenon

A 2010 Act legalized online gambling within a French market that was well-organized with its monopolies and gambling industries strictly regulated by the state. What was the situation of this market before the offensive of the Internet and of the European Commission? What were the goals of the government and the law-making authority? Are the sovereign missions of the state regarding security and public health well preserved? What impact will the new opening have on the historical and the new actors of the industry? Can the French model serve as an example for the other member states and inspire the Community authorities? What can the planned revision of November 2011 bring about?

Simon George

Public Law on Gambling

As the result of a slow historical construction whose legislative foundations go back to the end of the 19th century, our public law on gambling reveals a form of state oversight which consists in qualitative and quantitative control of the availability of games on the territory. While not questioning the foundations of this system, the May 12, 2010 law has introduced a legal control of an industry that has so far developed at the margin of state intervention. By so doing it has initiated a redefinition of the regulatory framework of gambling and allowed the emergence of a general law regarding this industry.

Pierre-Yves Gautier

Passions and Reason in the Gambling Law

The goal of this paper is to present the haphazard status of games for money in our private law which is both heavily influenced by ancient moral values and assailed by demands to accommodate the players' bets based on chance and the goal of collecting their money. The taste for gambling has remained the same and the bans have been progressively lifted. The Internet and the European Commission have been very influential in that respect. But one of the consequences of this normative evolution has been the inconsistency of the source of law: the old civil code - the French common law quite conservative on this matter - remains unchanged, while the more and more liberal specialized law is flourishing on the side. Re-encoding the legal status of the gambling contract does not seem a luxury.

Véronique Degermann and Jean-Pierre Alezra
Gambling Criminal Law
The Criminal Law on Gambling, which has developed over the centuries, preserves the state monopolies and fights against all forms of fraud. Attracted by the world of gambling which handles a considerable amount of money, organized crime is trying to penetrate the industry. The French system, which relies on a specialized service of investigation, an old but rather complete legislative arsenal and a clearly targeted judiciary treatment, is striving to fight against fraud and the takeover of the gambling industry by organized crime.

164 **Chronicles**

Jean-Louis Hérin
The New Legislative Procedure in the Senate

Pierre Astié, Dominique Breillat
and Céline Lageot
Foreign Chronicles
(April 1st – June 30th, 2011)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle
(May 1st – June 30th, 2011)

Votre revue POUVOIRS est désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1994 à 2005
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 10 000 pages (800 documents) à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro :.....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

☐ M. ☐ Mme ☐ Mlle
Nom :.....
Prénom :.....
Adresse :.....
Code postal : ..... Ville : .....
Pays :.....
Téléphone : ..... Fax : .....
e-mail : .....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », NOVEMBRE 2011
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-104051-7
CPPAP 59-303
RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE
DÉPÔT LÉGAL : NOVEMBRE 2011. N° 104051 (XXXXXX)
IMPRIMÉ EN FRANCE