La règlementation des jeux d’argent et de hasard

Une réglementation ancienne basée sur un principe de prohibition

L’Histoire

« Depuis la fin du XIXème siècle, le système français d’encadrement des jeux s’inscrit dans une double logique de protection de l’ordre public et de l’ordre social. Il repose sur la recherche d’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. C’est la raison pour laquelle la France s’est progressivement dotée des moyens lui permettant d’exercer un contrôle portant sur le volume et la nature des jeux proposés.

Notre système d’encadrement des jeux est le fruit d’une construction historique marquée par des considérations morales, philosophiques et culturelles. Quelques dates essentielles jalonnent cette construction : la prohibition générale des loteries en 1836, la réglementation des courses de chevaux et des paris hippiques en 1891, la réglementation des casinos en 1907, la naissance du Pari Mutuel Urbain (PMU) en 1930, enfin, celle de la Loterie nationale en 1933.

Ainsi, le secteur des jeux en France s’est-il progressivement structuré autour de trois pôles étroitement contrôlés par la puissance publique : le pôle des casinos (contrôlé par le ministère de l’Intérieur), le pôle des paris hippiques (contrôlé par le ministère de l’agriculture et le ministère du Budget) et le pôle de la loterie d’État (contrôlé par le ministère du budget) » [1].

Le principe de prohibition

Issue d’une législation ancienne et disparate, la réglementation est aujourd’hui réunie, depuis l’ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012, au sein du titre II du livre III du code de la sécurité intérieure (article L320-1 à L324-10).

L’article L.320-1 de ce code dispose ainsi : « Les jeux d’argent et de hasard sont régis par les dispositions du présent titre et par celles du chapitre Ier 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. »

Cette réglementation est assise sur un principe de prohibition. En effet, comme le rappelle l’article 1er de la loi n°2010-476 : « 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 ».

Ce principe souffre ainsi des exceptions très réglementées : les casinos et les clubs de jeux, les courses de chevaux et les loteries.

Les exceptions au principe de prohibition

La loi a progressivement organisé des exceptions à ce principe, exceptions encadrées puisque tous les opérateurs de jeux doivent être autorisés, même si la procédure varie selon le type de jeu.

Les jeux dits terrestres

L'ouverture d'un **casino** doit faire l'objet d'un arrêté du ministère de l'intérieur après avis du conseil municipal de la commune d'implantation. Cette autorisation est temporaire et révocable, ce qui signifie qu'elle peut être retirée. Art. L321-1 et L321-2 CSI [2].
De même, les **cercles de jeux** doivent être autorisés par le ministère de l'intérieur [3].

En revanche, les loteries et tombola associatives [4] sont autorisées par le préfet de département, ou à Paris, par le préfet de police [5].

La loi donne une autorisation spéciale pour **les lotos traditionnels** organisés dans un but caritatif qui sont autorisés dans des conditions très restrictives [6], ainsi que pour **l'organisation de loteries et la mise à disposition d'appareils de jeux** au sein des fêtes foraines [7].

> En savoir plus sur la réglementation des lotos, loteries et tombola

En dehors de ces cas particuliers, les jeux d'argent basés sur le tirage au sort sont le monopole de la Française des Jeux, héritière de la Loterie Nationale [8], selon des règles fixées par décret [9]. Les paris sportifs sont intégrés à ce cadre [10].

Quant au pari hippique, il est autorisé dans les hippodromes [11]. Hors des hippodromes, la loi a confié le monopole de ces paris au Pari Mutuel Urbain [12].

Les jeux en ligne

Dans un contexte européen en pleine réflexion sur les politiques des jeux et paris en ligne, avec une forte hétérogénéité des législations nationales, la loi du 12 mai 2010 a fait le choix d'une ouverture règlementée du marché des jeux en ligne, qui s'ouvre à la concurrence. Cela concerne **trois secteurs distincts** :

- les paris hippiques
- les paris sportifs
- les jeux de cercle (poker)

Jusqu'alors, dans le cadre de leur monopole respectif, la Française des Jeux et le PMU étaient seuls autorisés à proposer des sites Internet de jeux en ligne légaux.

Pour encadrer cette libéralisation, la loi tend à assurer :

- la protection des consommateurs et populations vulnérables
- la sécurité et la sincérité des opérations de jeux
- les équilibres économiques en luttant contre la fraude (les sites illégaux notamment) et le blanchiment d'argent
- une fiscalité adaptée : prélèvement sur les mises redistribué, en partie, aux filières hippiques et sportives

Tous les sites de jeux en ligne doivent faire l'objet d'un agrément de l'Autorité Nationale des Jeux (ANJ), **autorité administrative indépendante** compétente pour réguler le marché des jeux en ligne. Pour obtenir cet agrément, l'opérateur doit respecter un cahier des charges.

Pour en savoir plus : https://www.anj.fr/.

Les sites Internet non agréés par l'ANJ sont illégaux et n'offrent, à ce titre, pas les garanties apportées par le contrôle de cette autorité.

Les sanctions

Le fait d'organiser ou de proposer un jeu de hasard hors du cadre légal est un délit pénalement sanctionné jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et de 90 000 euros d'amende. [13] et [14]

[1] Exposé des motifs de la loi 2010-476
[2] Art. L321-1 et L321-2 CSI
[3] Décret 47-798 modifié
[4] Art. L.322-3 CSI
[5] Décret 87-430
[6] Art. 322-4 du CSI
[7] Art. L322-5 et L322-6 du CSI et Décret n°87-264
[8] Art. 136 de la loi du 31 mai 1933
[9] Décret 78-1067
[10] Supposant une part de hasard, la jurisprudence les assimile à une loterie (CA Paris 28 avril 1971)
[11] Loi du 2 juin 1891
[12] Art. 186 de la loi du 16 avril 1930
[13] Article L.322-2 CSI
[14] Art 56 I de la loi 2010-476