

Le casino au service du développement touristique



Les jeux de hasard ont toujours été associés à l'oisiveté, à la clandestinité voire au crime organisé. Pour préserver l'ordre moral, le législateur a dès 1836 interdit les loteries⁽¹⁾ n'autorisant que celles destinées à alimenter des œuvres de bienfaisance. Cette prohibition souffre néanmoins d'une exception remarquable, prévue là aussi par le législateur, pour les stations balnéaires, thermales et climatiques⁽²⁾. Cette entorse à la « morale publique » était alors justifiée par des nécessités financières, considérant que les investissements pour la création des stations de cures étaient difficiles à supporter par les budgets locaux. Les casinos ont ainsi été associés aux stations touristiques jusqu'à ce qu'ils aient finalement considérés cette activité comme un divertissement concourant à l'attractivité d'un site ou d'une ville. Ceci d'autant plus que le casino, outre l'activité de jeux, doit impérativement accueillir des spectacles et un lieu de restauration⁽³⁾. Les jeux d'argent perdent leur caractère répréhensible lorsqu'ils constituent un élément de

Le poids économique des casinos a progressivement amené le législateur à étendre les possibilités d'implantation de casinos désormais considérés comme des outils de développement pour de nombreuses communes. Ceux-ci restent néanmoins strictement encadrés par un pouvoir de police spécial qui vise à lutter contre la criminalité et à protéger les joueurs d'eux-mêmes. Cet équilibre patiemment élaboré risque d'être bouleversé par l'éclosion des jeux d'argent sur Internet et en particulier les cybers casinos.

développement d'un projet touristique. Ils sont même qualifiés de services publics, c'est-à-dire qu'on leur reconnaît une activité d'intérêt général assurée ou assumée par la puissance publique (voir encadré ci-après).

Un atout touristique et financier

Les stations balnéaires, thermales et climatiques d'hier et les « stations classées de tourisme » de demain⁽⁴⁾ peuvent accueillir un casino sur leur territoire. Il en est de même dans la ville principale des agglomérations de plus de 500 000 habitants dès lors que cette ville participe à plus de 40 % au financement du fonctionnement d'un centre dramatique national, d'un orchestre national et d'un théâtre d'opéra présentant au moins vingt représentations lyriques par an... On retrouve ici les attermoissements d'un législateur qui opère un arbitrage entre prohibition du jeu et réalisme économique.

Rares sont les communes s'inscrivant dans ces deux exceptions qui n'ont pas effectivement créé un

(1) Loi du 5 mars 1836, art. 1^{er} : « les loteries de toute espèce sont prohibées » ayant conduit à l'infraction pénale codifiée à l'article 401 de l'ancien Code pénal, Code pénal Dalloz 2006, p. 1904.

(2) Loi du 15 juin 1907, Code pénal Dalloz 2006, p. 1909.

(3) Art. 1^{er} de l'arrêté interministériel du 23 décembre 1959 modifié portant réglementation des jeux dans les casinos.

(4) La loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions touristiques et ratifiant l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du Code du tourisme, a modernisé l'appellation. Voir T&D n° 74/2006, p. 8, n° 75/2006, p. 6 et n° 78/2006, p. 6. Voir également Rép. min. à Dominique Paillé, JO Ass. nat. du 1^{er} août 2006, p. 8200, quest. n° 92250 concernant l'impact de cette réforme sur les casinos.

Le casino, un service public

Les juridictions ont dans un premier temps refusé ce qualificatif aux casinos (CE, 12 mai 1922, ville de Saint-Malo, Rec. Lebon, p. 413 et Cass., 10 décembre 1930, Gazette du Palais, I, 1938) considérant que l'intérêt financier pour les communes ne pouvait constituer un intérêt général.

La prise en compte de l'intégration du casino dans un projet culturel d'ensemble ou dans un aménagement touristique plus large a ensuite conduit le juge administratif à qualifier cette activité de service public (CE, 28 juin 1918, Société générale thermale et balnéaire, Rec. Lebon, p. 641). La vocation du casino comme moteur du développement touristique a été affirmée par le Conseil d'État dans un avis du 4 avril 1995 (EDCE 1195 n° 47, p. 414). Si le Conseil d'État a ensuite refusé de reconnaître à la Française des jeux une mission de service public (CE, section, 27 octobre 1999, req. n° 171169 Rolin, AJDA 1999, p. 1011) il a en revanche à nouveau affirmé que le contrat par lequel une collectivité confie la gestion d'un casino à un tiers est bien une délégation de service public (CE, 3 octobre 2003, req. n° 248523, commune de Ramatuelle, BJC 32, p. 50).

Pour en savoir plus : note sur les délégations de casinos par Benoît Jorion disponible sur http://www.communes-touristiques.net/pdf/casinos_note_jorion.pdf

casino sur leur territoire. En effet, un casino attire une clientèle importante puisque les quelques 180 casinos français ont accueilli près de 70 millions d'entrées soit une fréquentation moyenne qui les place au niveau d'un parc d'attractions ou d'un musée renommé. C'est aussi une manne financière dont l'importance a notamment été soulignée par le rapport de la Cour des comptes pour l'année 2001⁽⁵⁾. La lecture de cette étude révèle que le prélèvement sur les jeux s'est élevé à un milliard cent vingt-et-un millions dont sept cent trente-six pour l'État, cent soixante-quatre pour la sécurité sociale et deux cent vingt-et-un pour les collectivités locales.

Inclus dans un programme mêlant activités culturelles, hôtels de qualité et activités touristiques traditionnelles ou tourisme d'affaires, le casino est donc un atout attractif et une source de financement pour d'autres projets structurants. Il se révèle de plus un complément appréciable du tourisme saisonnier puisqu'il permet de lisser la fréquentation touristique et donc d'accroître la rentabilité des investissements publics ou privés destinés à l'accueil des touristes. Pour autant, son développement ne peut pas être généralisé car la clientèle

doit rester limitée à des joueurs sachant arbitrer le plaisir du jeu et les risques de pertes. Les casinos ne devraient donc pas pouvoir fleurir sur les futures « communes touristiques » et resteront cantonnés aux stations touristiques, malgré les demandes de certains élus locaux⁽⁶⁾.

Une activité sous contrôle

La création puis le fonctionnement d'un casino s'inscrit dans un cadre juridique très strict ; les pouvoirs de police directement exercés par l'État se cumulent avec les contraintes fixées contractuellement par la commune.

Tout exploitant de casino doit être autorisé par le ministre de l'Intérieur. Le casinotier doit satisfaire à de multiples critères, parfois subjectifs, qui permettent d'apprécier sa probité. Il fait ensuite l'objet de contrôles réguliers qui sont motifs à sanction lorsque l'État décèle des irrégularités comptables⁽⁷⁾ ou lorsque l'honnêteté d'un dirigeant est mise en doute⁽⁸⁾. Le gouvernement encadre également avec rigueur le personnel des casinos et le fonctionnement de chaque jeu et machine à sous⁽⁹⁾ en s'assurant que le joueur a de véritables chances de gains, que celui-ci ne sera pas encouragé à jouer inconsidérément ou encore que le personnel respectera un code déontologique... Cet encadrement réglementaire est d'ailleurs relayé par une véritable politique interne des sociétés de casinos qui souhaitent préserver l'image des casinos. Si l'État interdit au personnel de posséder des poches à leurs vêtements, les casinotiers exigent bien plus d'eux en termes d'honnêteté mais également de conseils aux clients...

Parallèlement à cette autorisation étatique, l'exploitation du casino s'exerce dans le cadre contractuel d'une délégation de service public conclue entre la commune et le casinotier. La désignation de l'exploitant résulte donc d'une procédure de publicité et de mise en concurrence régit par le Code général des collectivités territoriales⁽¹⁰⁾. La concurrence est ainsi réelle, les différents candidats devant se démarquer par la qualité de leurs prestations connexes au jeu, c'est-à-dire leurs efforts pour promouvoir un véritable développement touristique. La multiplicité des contentieux prouve qu'il s'agit d'un secteur aux enjeux importants et que la procédure permet une vraie émulation⁽¹¹⁾.

(5) Rapport disponible sur <http://www.ccomptes.fr/FramePrinc/frame-rapports.htm>

(6) Art. 7 de la loi n° 2006-437 précitée.

(7) CAA Marseille, 6 juillet 2000, req. n° 00MA00962, Contini et CAA Marseille, 1^{er} mars 2004, req. n° 01MA00865 Société grand casino de jeux de Baulieu-sur-Mer.

(8) CAA Marseille, 22 mars 2001, req. n° 98MA00487, ministre de l'Intérieur : retrait de l'autorisation suite à la mise en examen du directeur.

(9) Décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 et arrêté du 23 décembre 1959, JO du 29, p. 12489.

(10) CGCT, art. L. 1411-1 et s.

Rien ne va plus...

Vecteurs privilégiés pour le développement de la fraude et du blanchiment d'argent, activités susceptibles de provoquer des phénomènes d'addiction chez les personnes les plus fragiles, les jeux d'argent véhiculent de multiples risques.

Toutefois, « un État membre ne peut invoquer la nécessité de limiter l'accès de ses citoyens à ces services si, dans le même temps, il les incite et les encourage à participer aux jeux nationaux de hasard ou aux paris organisés par des opérateurs nationaux ou des monopoles », rappelle la Commission européenne dans un communiqué du 12 octobre dernier (communiqué IP/06/1362, voir également T&D n° 28/2001, p. 17). Un communiqué qui met à l'amende la France soupçonnée par Bruxelles de défendre illégalement ses monopoles nationaux sur les paris sportifs. La commission européenne pose ainsi plusieurs questions concernant toute une série de restrictions imposées aux prestataires de paris sportifs à distance qui ont leur licence et sont établis dans d'autres États membres. En France, l'organisation des jeux est en effet confiée à un nombre limité d'opérateurs : le Pari mutuel urbain (PMU) pour les courses hippiques, la Française des jeux en matière de loterie et pronostics sportifs et les casinos pour les jeux de table et les machines à sous. La France a deux mois

pour répondre à cette mise en demeure.

C'est dans ce contexte que le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et le ministre délégué au Budget, porte-parole du Gouvernement, ont présenté lors du conseil des ministres du 18 octobre dernier, une communication relative au plan d'action interministériel pour mieux contrôler les jeux d'argent en ligne. Objectif : maintenir dans le respect du droit communautaire « une organisation des jeux reposant sur un nombre limité d'opérateurs, fortement encadrés, seule à même de garantir un contrôle des flux financiers et de favoriser une pratique du jeu raisonnée ». Ce programme interministériel prévoit notamment :

- des poursuites judiciaires systématiques contre les personnes se livrant à de la publicité en faveur de sites de jeux illégaux et leurs complices ;
- l'examen du renforcement des sanctions contre de telles publicités dans le cadre de la discussion du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance à l'Assemblée nationale ;
- la mise en place d'un observatoire des jeux d'argent liés aux nouvelles technologies pour effectuer une veille sur Internet piloté par le ministre de l'Intérieur.

■ J.C.

Au-delà, le contrat fixe des obligations réciproques et permet un contrôle de la collectivité sur la qualité du service rendu. Le casino doit donc respecter ses engagements en termes d'actions touristiques locales.

Les casinos virtuels, une menace bien réelle ?

La prohibition des jeux de hasard, sous peine de sanctions pénales⁽¹²⁾, s'applique à tous les jeux « où la chance prédomine sur l'habileté, la ruse, l'audace et les combinaisons de l'intelligence »⁽¹³⁾ y compris ceux qui se déroulent au moyen d'Internet. La question est cependant renouvelée avec la création de véritables « casinos virtuels » qui souhaitent bénéficier de la dérogation prévue par la loi du 15 juin 1907 précitée. Ces nouveaux exploitants

n'ont pour le moment pas eu gain de cause notamment parce que cela contredit l'exigence d'implication du casino dans le développement local. Ils ont pourtant des supporters comme en témoigne le rapport du sénateur François Trucy⁽¹⁴⁾ lequel conclut en faveur de la légalisation de cette pratique.

Plus récemment encore la polémique opposant l'État français, la ligue de football, les sites de paris en ligne et la Commission européenne de Bruxelles⁽¹⁵⁾, révèle les enjeux d'une généralisation des jeux de hasard sur le net. Ce débat juridique et financier pourrait influencer sur le développement touristique autour des casinos car la multiplication des sites Internet atténuerait l'intérêt de l'établissement de jeux.

■ Damien Richard, avocat
cabinet Racine

à retenir

■ L'implantation d'un casino est réservée à certains lieux touristiques.

■ L'exploitation d'un casino, qualifié de service public, est directement encadrée par les pouvoirs publics et par la commune qui l'accueille.

(11) Pour deux exemples récents voir CAA Nancy, 4 août 2006, req. n° 04NC00445, Amnéville loisirs SAS et CAA Bordeaux, 23 mai 2006, req. n° 03BX00062, association Fouras environnement écologie.

(12) Loi n° 83-628 du 12 juillet 1983, JO du 13, p. 2154.

(13) Professeur Dechaix, Jurisclasseur pénal, fascicule 10.

(14) « Les jeux de hasards et d'argent en France » rapport d'information de la commission des finances du Sénat n° 223, 2002.

(15) La Commission européenne a engagé le 12 octobre 2006 une procédure d'infraction à l'encontre de la France (voir encadré).k