



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

L'ORGANISATION DES JEUX D'ARGENT

n° LC 171

Avril 2007

L'ORGANISATION DES JEUX D'ARGENT

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	11
Belgique	17
Danemark	23
Grande-Bretagne.....	27
Italie	39
Pays-Bas	45

L'ORGANISATION DES JEUX D'ARGENT

En France, la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries et celle du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard posent le principe général de l'interdiction des jeux d'argent.

Dans son article premier, la loi du 21 mai 1836 énonce en effet : « *Les loteries de toute espèce sont prohibées* ». Quant à la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard, elle interdit « *le fait de participer [...] à la tenue d'une maison de jeux de hasard* » ainsi que « *le fait d'établir ou de tenir [...] dans les lieux publics [...] tous jeux de hasard non autorisés par la loi dont l'enjeu est en argent* ».

Toutefois, des dispositions dérogatoires à chacun des deux textes permettent l'organisation de jeux d'argent.

Ainsi, **la loi du 21 mai 1836 prévoit plusieurs exceptions au principe général d'interdiction des loteries**. Ces exceptions concernent en particulier les loteries qui se tiennent dans le cadre de manifestations locales et dont la recette est affectée à des activités sportives, sociales, charitables, etc.

Par ailleurs, **au fil du temps, divers textes ont ajouté d'autres dérogations**. La loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933 a autorisé le gouvernement à organiser une loterie. Cette disposition est à l'origine de la Loterie nationale. Celle-ci a ensuite diversifié ses activités : après le loto, apparu en 1976, elle a multiplié les autres jeux de hasard à partir des années 80, tandis que la loterie traditionnelle disparaissait en 1989. Le règlement qui applique actuellement la disposition législative de 1933 sur les jeux est le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés. Il confie l'organisation et l'exploitation des différents jeux de hasard à une « *entreprise publique constituée sous forme de société anonyme* ». C'est désormais la Française des jeux, société

anonyme dans laquelle l'État détient 72 % des actions, qui possède ce **monopole** d'organisation.

Une nouvelle dérogation au principe général de prohibition des jeux d'argent a été édictée par la loi de finances pour 1985. Elle concerne les **jeux de pronostics sportifs**, lesquels associent au hasard les résultats d'événements sportifs. Tout comme les jeux de hasard *stricto sensu*, ces jeux sont exploités par la Française des jeux.

C'est également par dérogation à l'interdiction posée par la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard que les **casinos** peuvent, conformément à la loi du 15 juin 1907 qui régit ces établissements, bénéficier d'autorisations permettant à leurs clients de participer à certains jeux de hasard. De même, la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923 permet aux **cercles** constitués sous forme d'associations et titulaires d'une autorisation du ministère de l'intérieur d'organiser des jeux de hasard.

Les **paris sur les courses hippiques** n'entrent ni dans le champ d'application de la loi du 21 mai 1836 ni dans celui de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard. Ils sont régis par la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux. Cette loi interdit les paris sur les courses hippiques, à moins qu'ils ne soient organisés par des associations dénommées « Sociétés de courses » qui ont « *pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline* » et qui détiennent une autorisation délivrée par le ministère de l'agriculture. De plus, cette loi limite la dérogation aux seuls paris mutuels. De la même façon, le décret n° 83-922 du 20 octobre 1983 relatif aux sociétés de **courses de lévriers** autorisées à organiser le pari mutuel et le décret n° 97-309 du 1^{er} avril 1997 relatif aux paris sur les parties de **pelote basque** réservent l'organisation des paris mutuels respectivement à des associations autorisées par le ministère de l'agriculture et aux sociétés de courses hippiques.

En France, les jeux qui ne sont pas explicitement couverts par une dérogation sont donc interdits. C'est en particulier le cas des jeux de hasard pratiqués en dehors des casinos ou des cercles dûment autorisés, que ces jeux requièrent ou non l'utilisation d'une machine, des paris autres que mutuels sur les courses de chevaux et des paris sur les combats d'animaux.

Le caractère restrictif de la législation française, tant pour ce qui concerne les jeux autorisés que l'ouverture du marché à la concurrence, conduit à s'interroger sur l'organisation des jeux dans d'autres pays européens. L'analyse a été limitée aux jeux d'argent. C'est pourquoi les jeux d'adresse, dont les vainqueurs n'obtiennent pas d'espèces, mais le droit à des parties gratuites, n'ont pas été pris en compte. Les loteries commerciales ou publicitaires n'ont pas retenues, non plus que les jeux sur Internet, qui feront l'objet d'une étude ultérieure.

Pour chacun des six pays sous revue – **Allemagne, Belgique, Danemark, Grande-Bretagne, Italie et Pays-Bas** –, le régime juridique des jeux d'argent a été analysé selon la distinction suivante :

– les jeux de hasard, qui ont été eux-mêmes subdivisés en jeux de loterie (c'est-à-dire loteries traditionnelles, lotos, loteries instantanées, etc.), jeux proposés dans les casinos et jeux exploités en dehors des casinos ;

– les paris sur les courses hippiques ;

– les paris portant sur des événements sportifs autres que les courses hippiques ;

– les paris autres que sportifs.

L'examen des législations étrangères fait apparaître que :

– **dans tous les pays retenus, y compris dans ceux où la législation est la plus restrictive, les jeux organisés licitement sont plus nombreux qu'en France ;**

– **l'ouverture à la concurrence varie non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi d'un secteur du marché à l'autre.**

1) L'offre licite est plus importante qu'en France, y compris dans les pays les plus restrictifs

a) Tous les pays ont légalisé l'exploitation des machines à sous à l'extérieur des casinos

Tous les pays analysés admettent que certains établissements autres que les casinos (débits de boisson, salles de jeux, etc.) mettent à la disposition de leurs clients des **machines à sous**, dont l'exploitation, toujours encadrée, est subordonnée à la détention d'une autorisation administrative. Le Danemark est le dernier à l'avoir fait, en 2001, afin de pouvoir encadrer et contrôler cette activité, qui s'était développée clandestinement.

b) Les Pays-Bas sont les seuls à ne pas organiser de paris à la cote

Les Pays-Bas sont les seuls qui, comme la France, n'autorisent que les paris mutuels. Dans tous les autres pays, les textes prévoient également les **paris à la cote**, aussi bien sur les courses hippiques que sur les autres compétitions sportives.

c) Les textes anglais et italiens prévoient de nombreuses possibilités de jeu

À la différence des textes en vigueur dans les autres pays, les règles en vigueur en Grande-Bretagne et en Italie prévoient en effet non seulement l'organisation de paris à la cote sur de nombreuses compétitions sportives, mais aussi celle de divers paris sur des événements culturels, politiques, financiers, etc.

En Italie, il s'agit uniquement de paris à la cote. La liste des événements sur lesquels il est possible de parier est publiée, de sorte que l'offre licite est limitée. En revanche, en Grande-Bretagne, si l'on excepte les résultats de la loterie nationale, tout événement peut être à l'origine de paris, qu'il s'agisse de paris mutuels, de paris à la cote, ou de *spread betting*. Cette technique, d'origine financière, consiste à parier sur le fait qu'un événement, nécessairement quantifiable, se situe au-dessous ou au-dessus d'un certain intervalle.

2) L'ouverture à la concurrence varie non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi d'un secteur du marché à l'autre

Dans tous les pays, l'exploitation des jeux constitue une **activité économique particulière, qui ne peut pas être exercée librement**. Lorsqu'elle n'est pas réservée à la puissance publique, elle requiert une autorisation, dont les conditions de délivrance sont plus ou moins restrictives.

Parmi les six pays dont la législation a été analysée, **la Grande-Bretagne est celui où le marché des jeux est le plus ouvert**. Toutefois, l'exploitation des jeux relevant de la Loterie nationale y est assurée par un opérateur unique. À l'opposé, en Italie, le ministère de l'économie et des finances dispose du monopole pour l'exploitation de tous les jeux d'argent, à l'exception des machines à sous, seul secteur du marché des jeux qui soit ouvert à la concurrence.

Schématiquement, le marché des jeux de loterie apparaît fermé, à la différence de celui des machines à sous, tandis que le régime des autres jeux varie d'un pays à l'autre.

a) Le caractère fermé du marché des jeux de loterie

Le marché des divers jeux de loterie n'est pas ouvert à la concurrence. En règle générale, ces derniers sont exploités soit par des opérateurs à statut public soit par des opérateurs à statut privé titulaires d'un monopole. Tous les textes prévoient toutefois des exceptions à cette règle générale, au bénéfice des personnes sans but lucratif.

Ainsi, en Allemagne, où la réglementation des jeux d'argent relève essentiellement de la compétence des *Länder*, les jeux de loterie sont exploités soit par les *Länder* eux-mêmes soit par des sociétés de droit privé dans lesquelles les *Länder* possèdent, directement ou par l'intermédiaire de personnes morales, la majorité des actions, voire la totalité. De même, aux Pays-Bas, la loterie mensuelle traditionnelle est exploitée par un opérateur unique, de même que le loto et la loterie instantanée.

Ce régime n'exclut cependant que des personnes sans but lucratif puissent obtenir des autorisations d'exploitation. Ainsi, en Allemagne, chacune des deux principales sociétés de télévision exploite une loterie caritative et, aux Pays-Bas, il existe trois « loteries nationales pour les bonnes causes ».

Même en Grande-Bretagne, pays où la libéralisation du marché des jeux est la plus poussée, les jeux relevant de la Loterie nationale sont exploités par un opérateur unique.

b) L'ouverture à la concurrence du secteur des machines à sous

Dans tous les pays, l'exploitation des machines à sous est soumise à certaines conditions, qui visent notamment à protéger les jeunes (nature des établissements susceptibles de disposer de telles machines, nombre d'appareils par établissement, etc.). Elle est toutefois **ouverte à la concurrence**, y compris en Italie, pays où l'exploitation de tous les autres jeux relève du monopole du ministère de l'économie et des finances.

c) La diversité du régime des autres jeux

En Grande-Bretagne, l'exploitation des jeux d'argent est certes subordonnée à la détention de diverses autorisations, mais elle n'est en aucun cas l'apanage d'opérateurs publics ou d'un seul prestataire. Au contraire, la loi dispose que les autorisations doivent être accordées lorsque l'activité envisagée est compatible avec les objectifs de transparence du marché et de protection des personnes vulnérables.

À l'opposé, en Italie, l'exploitation de tous les jeux d'argent est réservée à un service du ministère de l'économie et des finances, qui délivre des concessions à des opérateurs privés. Celles-ci portent aussi bien sur l'organisation des jeux que sur la récolte des mises.

Les quatre autres pays, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas, occupent en quelque sorte des positions intermédiaires.

Aux Pays-Bas, la loi confie l'exploitation de la plupart des jeux à un opérateur unique, qui a l'obligation d'affecter une partie de ses recettes au budget de l'État ou à une cause d'intérêt général. En pratique, cet opérateur est en général une fondation créée par l'État.

Au Danemark, seule l'exploitation des casinos échappe au monopole de *Danske Spil*, société anonyme dans laquelle l'État détient 80 % des actions.

En Allemagne, les *Länder* disposent *de facto* d'un quasi-monopole, sauf pour les paris sur les courses hippiques. En effet, même lorsque les textes n'excluent pas la présence d'opérateurs privés, en pratique, l'exploitation des jeux est assurée par des prestataires dont les capitaux sont majoritairement publics.

En Belgique, l'exploitation des jeux requiert une autorisation, mais un régime de *numerus clausus* limite le nombre des casinos et des machines à sous.

* *

*

La comparaison confirme le caractère restrictif de la législation française par rapport aux normes étrangères, en particulier pour ce qui est de l'offre de jeux.

L'ORGANISATION DES JEUX D'ARGENT

ALLEMAGNE

L'exploitation de tous les jeux d'argent requiert une autorisation.

Le code pénal subordonne en effet l'organisation des loteries et des autres jeux de hasard à la détention d'une autorisation administrative. Quant à la loi fédérale qui régit les paris sur les courses hippiques, elle exige également une autorisation administrative.

Si l'on excepte les paris sur les courses hippiques, la compétence de la **Fédération** en matière de jeux d'argent est essentiellement limitée aux jeux pratiqués sur des machines installées à l'extérieur des casinos.

La réglementation des jeux d'argent relève donc surtout de la compétence des *Länder*. Dans un souci d'harmonisation, ces derniers ont conclu en 2004 un **protocole** sur les conditions générales d'exploitation des jeux de hasard. Ce texte réserve l'organisation de la plupart des jeux à des **opérateurs publics**.

En revanche, les jeux qui sont régis par la législation fédérale sont exploités par des opérateurs privés.

1) Les jeux de hasard

Le code pénal n'édicte pas d'interdiction générale des jeux de hasard, mais il en réserve l'organisation aux détenteurs d'une autorisation administrative. De plus, il punit le fait de participer à un jeu de hasard non autorisé.

Pour les jeux de loterie et pour tous les jeux proposés dans l'enceinte des casinos, ces autorisations sont délivrées conformément à la législation du *Land* dans lequel l'opérateur entend exercer son activité. En revanche, l'encadrement des autres jeux de hasard, c'est-à-dire principalement des jeux pratiqués sur des machines à sous implantées à l'extérieur des casinos, relève de la compétence de la Fédération.

a) Les jeux de loterie

Les jeux de loterie sont régis par les lois des *Länder*.

Ces diverses lois présentent d'importantes similitudes, notamment parce qu'elles ont largement repris d'anciennes dispositions nationales. Dans un souci d'harmonisation, **les seize *Länder* ont conclu un protocole sur la loterie**. Ce texte est **entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004** (1) et a conduit les *Länder* à modifier leur législation sur la loterie. Il se fixe notamment pour but d'éviter que l'instinct du jeu ne soit exploité à des fins privées ou commerciales et dispose que les *Länder* peuvent soit exploiter directement les jeux de hasard soit accorder des autorisations d'exploitation à des personnes morales de droit public ou à des sociétés privées dans lesquelles des personnes morales de droit public détiennent, directement ou non, une participation « *déterminante* ».

Le protocole n'exclut cependant pas les opérateurs privés, puisque ces derniers peuvent organiser des loteries s'ils détiennent une **autorisation**, dont l'octroi est subordonné à **plusieurs conditions**, parmi lesquelles l'absence de but lucratif, la limitation du gain maximal à un million d'euros et la faible fréquence des tirages (au plus deux par semaine). Cette disposition explique l'existence des deux loteries caritatives des deux principales sociétés de télévision. Par ailleurs, le protocole exclut de son champ d'application les « petites loteries » (somme des lots inférieure à 40 000 €) dont la recette est affectée à des buts charitables, religieux ou d'intérêt général. En revanche, **le protocole empêche toute loterie commerciale privée**.

En pratique, il existe un opérateur dans chaque *Land*. **Les jeux de loterie sont exploités soit par les *Länder* eux-mêmes soit par des sociétés de droit privé dans lesquelles les *Länder* possèdent, directement ou par l'intermédiaire de personnes morales, la majorité des actions, voire la totalité**. Ainsi, le *Land* de Bade-Wurtemberg détient la totalité des parts de la SARL Toto-Lotto, qui organise les divers jeux de loterie, tandis que celui de Bavière organise directement ces jeux, la loterie bavaroise faisant partie intégrante de l'administration du ministère des finances. Les opérateurs des seize

(1) En mars 2006, la Cour constitutionnelle a jugé ce protocole contraire à la Loi fondamentale, parce que le monopole qu'il donne aux *Länder* n'est pas assorti de dispositions relatives à la prévention de la dépendance aux jeux. La Cour constitutionnelle a accordé aux *Länder* une période transitoire, qui va jusqu'à la fin de l'année 2007, pour leur permettre de se mettre d'accord sur un nouveau protocole.

Länder se sont rassemblés au sein d'une société de personnes, *Lotto- und Totoblock*, afin d'uniformiser leurs produits et leurs points de vente.

La loterie par classes (2) est exploitée par deux opérateurs : *Süddeutsche Klassenlotterie* et *Norddeutsche Klassenlotterie*. Le premier est une personne morale de droit public, qui a été créée par six *Länder* (Bade-Wurtemberg, Bavière, Hesse, Rhénanie-Palatinat, Saxe et Thuringe), tandis que le second est une entreprise publique, qui appartient aux dix autres *Länder* (Basse-Saxe, Brandebourg, Berlin, Brême, Hambourg, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Rhénanie du Nord-Westphalie, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein et Sarre).

Les *Länder* disposent donc d'un **quasi-monopole** pour l'exploitation des divers jeux de loterie.

b) Les jeux proposés dans les casinos

La législation sur les casinos relève de la compétence des *Länder*. L'exploitation d'un casino requiert une **autorisation**, en général accordée pour dix ans.

La moitié des lois sur les casinos réservent les autorisations d'exploiter un casino au *Land* lui-même, à une personne morale de droit public ou à une société détenue entièrement ou partiellement par une personne morale de droit public.

Ainsi, dans le *Land* de Bavière, la loi prévoit que seule une entreprise publique est habilitée à exploiter les casinos. En pratique, c'est l'administration de la loterie bavaroise qui le fait. La loi du *Land* de Saxe ne permet qu'au *Land* lui-même ou à une entreprise de droit privé appartenant exclusivement à ce dernier d'exploiter les casinos. À Brême tout comme en Rhénanie du Nord-Westphalie, les autorisations ne peuvent être attribuées qu'à des personnes morales de droit public ou à des sociétés de droit privé dont le capital est entièrement détenu par des personnes morales de droit public. Dans les *Länder* de Brandebourg et de Saxe-Anhalt, elles ne peuvent être données qu'à des sociétés de droit privé dont le capital est entièrement et directement détenu par le *Land*. Dans le Schleswig-Holstein elles ne peuvent être octroyées qu'à des personnes morales de droit public ayant leur siège dans le *Land* ou à des sociétés de droit privé dont le capital est détenu entièrement ou majoritairement par le *Land*. En Sarre, les détenteurs des autorisations ne peuvent être que des sociétés de droit privé dont le *Land* détient plus de la moitié du capital.

(2) Les classes désignent des périodes de temps qui se succèdent à l'intérieur de la durée totale de la loterie, six mois en général. Pendant cette durée, les joueurs misent régulièrement une certaine somme. Un montant donné, fixé avant le début de la loterie, est réparti entre les joueurs par tirage à intervalles réguliers. Le montant des sommes distribuées et des gains augmente avec chaque classe. Parallèlement, le nombre des billets en jeu diminue en même temps que ces billets ont été déclarés gagnants ou que leur titulaire s'est retiré du jeu prématurément. Participer à une telle loterie n'a de sens que si on le fait depuis le début. Il est toutefois possible de commencer à jouer à tout moment, à condition de « racheter » les mises des classes précédentes, mais sans pouvoir prétendre à un gain à ce titre.

Les autres *Länder* ont ouvert le marché des casinos à des opérateurs privés. C'est le cas du Bade-Wurtemberg, de la Basse-Saxe, de Berlin, de Hambourg, de la Hesse, du Mecklembourg-Poméranie occidentale, de la Rhénanie-Palatinat et de la Thuringe.

En pratique, même dans les *Länder* où le marché est libéralisé, la plupart des casinos sont exploités par des opérateurs à statut public ou par des sociétés de droit privé dont les capitaux sont majoritairement publics.

De plus, les lois des *Länder* prévoient en général un *numerus clausus* (deux à Berlin et en Sarre, trois dans le Brandebourg, six dans le Mecklembourg-Poméranie occidentale et dix en Basse-Saxe par exemple) ou énumèrent les communes (Bade-Wurtemberg, Hesse) dans lesquelles des casinos peuvent être exploités.

Il existe une cinquantaine de casinos, qui offrent à leurs clients aussi bien des jeux de table que des jeux automatiques. Par ailleurs, une trentaine de succursales, soumises au même régime juridique que les casinos eux-mêmes, ne proposent que des jeux automatiques.

c) Les jeux exploités en dehors des casinos

Ces jeux relèvent de la **législation fédérale**, plus précisément du code de l'industrie et de l'artisanat. Leur exploitation est subordonnée à la détention d'une **autorisation administrative**. De plus, les **machines** elles-mêmes doivent être **agrées** par l'Institut fédéral de métrologie.

Le règlement du 6 février 1962 relatif aux machines de jeux automatiques, qui s'applique aussi bien aux machines à sous ainsi qu'à celles qui délivrent des lots en nature, précise que les premières ne peuvent être installées que **dans certains locaux** (débits de boisson, espaces de restauration rapide, salles de jeux et officines des *bookmakers*). Inversement, il interdit d'installer des machines à sous sur le lieu de manifestations temporaires (fêtes populaires, marchés annuels, etc.) ou à proximité d'équipements utilisés avant tout par des jeunes (salles de sports, piscines, etc.).

Le règlement limite également le **nombre de machines à sous** qu'il est possible d'exploiter : douze – à raison d'au plus une pour 12 m² – dans les salles de jeux et trois (3) dans les autres locaux.

Il existe plus de 200 000 machines de jeux automatiques exploitées en dehors des casinos.

(3) Les nombres de douze et trois s'appliquent au total des machines installées, qu'il s'agisse de machines à sous ou de machines distribuant des lots en nature.

2) Les paris sur les courses hippiques

Les paris sur les courses hippiques sont régis par la **loi fédérale du 8 avril 1822 sur les courses de chevaux** et par les dispositions réglementaires prises pour son application.

L'organisation des **paris mutuels** est réservée aux **associations autorisées**, qui doivent avoir pour objet la **promotion de l'élevage des chevaux**. La licence est délivrée par les autorités du *Land*. Elle peut n'être valable que pour certains hippodromes et pour une durée limitée. En pratique, dans chaque Land, plusieurs associations organisent sur leurs propres hippodromes des courses hippiques sur le résultat desquels il est possible de parier. Le calendrier en est fixé au début de chaque année par l'administration.

L'organisation des **paris à la cote** est subordonnée à la détention d'une **autorisation administrative**, qui est octroyée par les autorités du *Land* aux personnes qui possèdent la qualification professionnelle requise. Celle-ci est considérée comme acquise lorsque le demandeur a travaillé pendant deux ans sans incident chez un *bookmaker* dûment autorisé. Dans les autres cas, c'est la Fédération allemande des *bookmakers* qui vérifie les compétences professionnelles, notamment en testant la connaissance qu'a l'intéressé des règles juridiques et fiscales applicables aux courses hippiques. Les *bookmakers* doivent aussi justifier, pour eux-mêmes et pour chacune des personnes susceptibles de prendre les paris, d'une garantie financière.

3) Les autres paris sportifs

Jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole sur la loterie conclu entre les seize *Länder*, le régime juridique des paris sportifs autres que sur les courses hippiques variait d'un *Land* à l'autre, mais il se traduisait *de facto* par une interdiction des opérateurs privés (4).

Le protocole réserve l'organisation des paris sportifs aux opérateurs qui sont susceptibles d'exploiter des loteries (c'est-à-dire les *Länder* eux-mêmes, des personnes morales de droit public ou des sociétés privées dans lesquelles des personnes de droit public détiennent, directement ou non, une participation « *déterminante* »), mais sans prévoir aucune possibilité de dérogation. Par conséquent, cette activité constitue un **monopole des Länder**. Dans sa décision rendue le 28 mars 2006, la Cour constitutionnelle (5), saisie par un *bookmaker* munichois qui souhaitait élargir son activité aux paris sportifs autres que ceux portant sur les courses hippiques et à qui l'autorisation

(4) Si l'on excepte les autorisations données en Allemagne de l'Est à plusieurs opérateurs privés avant la réunification, et dont la validité est actuellement contestée.

(5) Voir la note de bas de page n° 1, page 12.

d'exploiter avait été refusée, a justifié le monopole par la nécessité de limiter l'offre.

Dans chaque *Land*, les paris sportifs sont donc exploités par les mêmes opérateurs que les loteries. Rassemblés dans la société *Lotto- und Totoblock*, ces derniers offrent aussi bien des paris sportifs mutuels sur les matchs de football (Toto) que des paris à la cote sur diverses compétitions sportives (Oddset).

4) Les autres paris

Aucun texte normatif n'en prévoit l'organisation.

L'ORGANISATION DES JEUX D'ARGENT

BELGIQUE

L'exploitation de tous les jeux d'argent requiert une autorisation.

La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, qui exclut de son champ d'application les jeux relatifs à l'exercice des sports, pose en effet le principe général de l'interdiction de tous les jeux de hasard, à l'exception de ceux qu'elle autorise explicitement. Elle **réserve l'exploitation des jeux de hasard** – jeux de loterie mis à part – **à des établissements agréés**, qu'elle classe en trois catégories : les casinos, les salles de jeux automatiques et les débits de boissons. La loi de 1999 a abrogé la loi du 24 octobre 1902 concernant le jeu, qui posait une interdiction générale et inconditionnelle des jeux de hasard, laquelle avait été progressivement tempérée par des exceptions légales, notamment en faveur des loteries, et par la tolérance des parquets envers les casinos, fondée sur des « *raisons fiscales et historiques* ».

Pour l'organisation des loteries, l'application conjointe de la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries, qui pose le principe général de l'interdiction de ces manifestations, et de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale donne le **monopole à l'État**.

Les paris sur les courses hippiques et les autres paris sportifs ne sont pas régis par la loi sur les jeux de hasard, mais **leur organisation** est réservée aux **titulaires d'une autorisation**.

Le gouvernement a déposé le 7 décembre 2006 un **projet de loi portant diverses dispositions relatives aux jeux de hasard**. Ce texte modifie principalement la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard. La principale modification consisterait à intégrer les paris sur les courses hippiques ainsi que les autres paris sportifs dans le champ d'application de la loi sur les jeux de hasard, ce qui conduirait notamment à créer une nouvelle catégorie d'établissements de jeux, les agences de paris.

1) Les jeux de hasard

a) Les jeux de loterie

La loi du 31 décembre 1851 les interdit, mais prévoit des possibilités de dérogation, notamment pour permettre l'organisation de loteries à caractère charitable. Selon l'ampleur de la manifestation, l'autorisation est donnée par les autorités municipales, provinciales ou nationales.

La loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale donne à cette dernière le monopole de l'organisation de toutes les loteries et de tous les jeux de hasard. La Loterie nationale a été transformée en **société anonyme** de droit public par la loi de 2002. Elle est liée à l'État par un contrat de gestion, qui définit ses tâches. Elle ne décide pas elle-même des jeux qu'elle propose. Ceux-ci sont déterminés par voie réglementaire. En pratique, la Loterie nationale propose divers jeux de tirage et de grattage, ainsi que des jeux interactifs.

b) Les jeux proposés dans les casinos

L'exploitation d'un casino est réservée aux titulaires d'une **licence** spécifique, accordée par la Commission des jeux de hasard (6) pour une période de quinze ans, renouvelable.

De plus, **la loi sur les jeux de hasard limite à neuf le nombre de casinos autorisés**, en mentionnant les communes sur le territoire desquelles ces établissements peuvent être exploités (7) et en précisant qu'un seul casino peut être exploité sur le territoire de chacune de ces neuf communes.

La liste des jeux (jeux de table et, depuis le 1^{er} août 2003, jeux automatiques) qui peuvent être proposés par les casinos fait l'objet d'un arrêté royal. Elle comprend actuellement quatorze jeux de table et cinq jeux automatiques. L'arrêté limite par ailleurs le nombre de jeux automatiques à quinze pour chaque table exploitée pendant au moins cinq heures.

c) Les jeux exploités en dehors des casinos

La loi sur les jeux de hasard effectue une distinction entre les **salles de jeux automatiques**, qui peuvent mettre à la disposition de leurs clients au plus trente appareils, et les **débîts de boisson**, où ne peuvent être exploités que deux jeux.

(6) La Commission des jeux de hasard est instituée auprès du ministre de la justice. Elle est présidée par un magistrat et comprend douze autres membres, qui représentent les principaux ministères concernés par les jeux (justice, finances, affaires économiques, intérieur, santé) ainsi que celui qui assume la responsabilité des entreprises publiques.

(7) Blankenberge, Chaudfontaine, Dinant, Knokke-Heist, Middelkerke, Namur, Ostende, Spa et l'une des 19 communes de la région de Bruxelles-capitale. Un arrêté royal de juin 2002 a déterminé la commune en question : c'est Bruxelles.

L'exploitation d'une salle de jeux automatiques est réservée aux personnes titulaires d'une **licence** spécifique, délivrée par la Commission des jeux de hasard pour une période de **neuf ans** renouvelable.

Les exploitants doivent conclure une **convention avec la commune** sur le territoire de laquelle se trouve leur salle de jeux. La convention détermine les modalités de fonctionnement de la salle (horaires, restrictions d'accès, etc.). Certaines communes, Bruges par exemple, refusent de signer une telle convention, de sorte que l'exploitation d'une salle de jeux y est impossible. La loi sur les jeux de hasard limite à **180** pour tout le pays le nombre de salles de jeux automatiques. En pratique, le nombre de salles exploitées varie en cours d'année, mais le plafond est souvent atteint. Les salles de jeux ne peuvent exploiter que certains jeux, précisés par voie réglementaire. Le règlement actuellement en vigueur permet à ces établissements d'exploiter cinq catégories de jeux automatiques (black jack, courses de chevaux, dés, poker et roulette). De plus, pour chaque salle de jeux, ce texte limite à 30 le nombre de machines et à trois le nombre de celles sur lesquelles plusieurs personnes peuvent jouer simultanément.

Les débits de boissons qui souhaitent installer des jeux automatiques dans leurs locaux doivent disposer d'une **licence** spécifique, qui est octroyée par la Commission des jeux de hasard pour une période de **cinq ans** renouvelable. Un arrêté royal a précisé la liste des jeux dont l'exploitation était possible dans les débits de boisson. Cette liste ne comprend que deux jeux. Il s'agit de deux formes de **billard électrique à enjeu variable**. Il y a actuellement quelque 8 000 débits de boissons qui disposent de jeux électroniques.

En outre, les machines de jeux elles-mêmes doivent être agréées. C'est la Commission des jeux de hasard qui délivre les agréments, sur la base des contrôles du service national de métrologie ou d'un organisme accrédité.

Le projet de loi portant diverses dispositions relatives aux jeux de hasard prévoit de permettre aux agences de paris dûment autorisées (voir page 21) l'exploitation de deux appareils de jeu.

2) Les paris sur les courses hippiques

Le code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus subordonne l'organisation des courses de chevaux ainsi que la prise de paris sur ces courses à l'autorisation du ministère des finances. Le projet de loi portant diverses dispositions relatives aux jeux de hasard prévoit de transférer cette compétence à la Commission des jeux de hasard.

Les autorisations nécessaires à l'organisation des courses hippiques ne peuvent être données qu'à des associations ou sociétés *« dont l'activité a principalement pour but l'encouragement de l'élevage et l'amélioration du*

cheval trotteur et du pur-sang anglais ». À titre dérogatoire et dans la limite de cinq par an, d'autres personnes peuvent bénéficier de telles autorisations.

Le code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus autorise les paris mutuels et les paris à la cote. Les premiers peuvent être pris à l'intérieur ou à l'extérieur des hippodromes, et les sociétés organisatrices des courses sont les seules à pouvoir les accepter, à condition qu'ils portent sur leurs propres courses.

En pratique, il y a actuellement une dizaine de sociétés organisatrices de courses de chevaux, qui ont créé un organisme commun pour le traitement des paris et la gestion de leurs bureaux, la société Pari mutuel unifié belge, laquelle dispose de plus de 1 000 agences.

Les paris à la cote ne sont autorisés que dans l'enceinte des hippodromes. Ils sont exploités par des *bookmakers* titulaires d'une autorisation du ministère des finances.

Par ailleurs, il est possible de parier à la cote sur les courses hippiques étrangères dans des agences de paris autorisées. Actuellement, quatre sociétés (Ladbrokes, TFBelge, Dumoulin et Vincennes) ont été agréées à cet effet et disposent de quelque 1 500 agences de paris.

3) Les autres paris sportifs

La législation actuelle

Les paris sportifs sont explicitement exclus du champ d'application de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard.

La loi du 26 juin 1963 relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives régit les seuls **paris mutuels**.

Elle subordonne leur organisation à **l'autorisation du ministre chargé des sports dans chaque communauté**. Une telle autorisation peut être donnée pour un seul événement, pour une

Le projet de loi

Il prévoit d'abroger la partie de la loi du 26 juin 1963 qui est consacrée aux paris sur les résultats d'épreuves sportives et d'intégrer ces derniers dans le champ d'application de la loi de 1999 sur les jeux de hasard.

Pour cela, une nouvelle catégorie d'établissements de jeux, les **agences de paris**, chargées de la conclusion de paris sportifs, serait créée. Cette disposition mettrait fin au vide juridique qui entoure actuellement les paris à la cote.

Le nombre de ces établissements serait limité : **1 000 agences fixes et 60 agences mobiles**, les agences mobiles

La législation actuelle

durée déterminée ou indéterminée. Actuellement, une seule entreprise, Prono, exploite à titre permanent les paris mutuels sportifs.

Les **paris sportifs à la cote**, exclus du champ d'application de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, ne relèvent pas non plus de la loi du 26 juin 1963 sur le sport. Ils sont cependant mentionnés par l'arrêté royal du 8 juillet 1970 portant règlement général des taxes assimilées aux impôts sur les revenus. Leur organisation requiert l'autorisation préalable de l'administration des finances. En pratique, ils sont exploités par quatre agences de paris reconnues, celles qui reçoivent les paris pour les courses hippiques courues à l'étranger.

4) Les autres paris

La législation actuelle

Aucun texte ne prévoit explicitement leur organisation et ces paris entrent *a priori* dans le champ de l'interdiction énoncée par la loi de 1999 sur les jeux de hasard.

Toutefois, l'arrêté royal susmentionné du 8 juillet 1970 dispose que les agences de paris autorisées à accepter des paris sur les courses hippiques courues à l'étranger peuvent accepter des paris sur « *tous événements compatibles avec la morale publique* ». En pratique, on peut par exemple parier sur les résultats du concours Eurovision de la chanson.

Le projet de loi

étant exploitées de façon temporaire à l'occasion d'une épreuve sportive et sur le lieu de celle-ci.

L'exploitation d'une agence de paris serait subordonnée à la détention d'une **autorisation** administrative, valable **neuf ans** et délivrée par la Commission des jeux de hasard.

À titre dérogatoire, certains paris sportifs pourraient être organisés en dehors des agences de paris :

– les paris portant sur le résultat de concours de **pigeons voyageurs**, par des sociétés colombophiles affiliées à la fédération nationale ;

– les paris sportifs organisés par la **Loterie nationale** conformément à des dispositions à arrêter par voie réglementaire.

Le projet de loi

Le vide juridique actuel devrait disparaître, puisque le projet de loi autorise implicitement les paris portant sur des événements autres que sportifs. Il énonce en effet : « *Aucun pari ne peut être engagé concernant un événement ou une activité contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.* »

L'ORGANISATION DES JEUX D'ARGENT

DANEMARK

L'exploitation de tous les jeux d'argent requiert une autorisation.

Le code pénal interdit en effet l'exploitation à titre professionnel des jeux de hasard et des paris par des personnes qui ne bénéficient pas d'une autorisation explicite.

Les textes relatifs aux différents types de jeux précisent les conditions d'exploitation de chacun d'eux. Pour la plupart des jeux, ils accordent un **monopole à des opérateurs publics**, en prévoyant néanmoins des **exceptions au bénéfice des personnes morales sans but lucratif**. Par ailleurs, **l'exploitation des casinos et des machines automatiques installées en dehors des casinos échappe à ce monopole.**

1) Les jeux de hasard

a) Les jeux de loterie

Les loteries traditionnelles n'obéissent pas aux mêmes règles que les autres jeux de loterie (lotos et jeux de grattage).

• Les loteries traditionnelles

La loi de 1869 sur les loteries institue une loterie nationale par classes et pose le principe général de l'interdiction des loteries, tout en prévoyant la possibilité de dérogations, qui sont accordées par le ministère de la justice et qui sont liées à l'affectation des recettes à des causes charitables.

En application de cette loi, **l'exploitation de la loterie nationale par classes** (8) est confiée à *Det Danske Klasselotteri*, une **société anonyme créée en 1992** (9) et dans laquelle **l'État détient la totalité des actions**.

La loi régissant *Det Danske Klasselotteri* prévoit que le ministère des finances accorde des autorisations d'exploitation valables au plus dix ans. Jusqu'à la fin des années 90, la licence était octroyée pour cinq ans. Depuis le début des années 2000 et dans l'attente d'une modification des conditions d'exploitation des jeux d'argent, elle est renouvelée chaque année pour la période allant du 1^{er} mai au 30 avril. Le renouvellement de la licence est subordonné à l'accord de la commission des finances du Folketing.

La possibilité de dérogation à l'interdiction énoncée par la loi de 1869 bénéficie principalement à *Almindeligt Dansk Vare- og Industrielotteri* (loterie pour la promotion de l'artisanat et de l'industrie) et à *Landbrugslotteriet* (loterie pour la promotion de l'agriculture). Il s'agit de deux loteries qui organisent des loteries par classes et affectent leurs bénéfices à des causes d'intérêt général. Elles ont été créées respectivement en 1887 et en 1907. Elles sont actuellement titulaires de licences valables pendant 25 ans, c'est-à-dire jusqu'en 2021 pour la première et jusqu'en 2019 pour la seconde.

Par ailleurs, des **loteries à but charitable** peuvent avoir lieu localement et pendant une période limitée. Leur organisation requiert l'accord de la police. Cependant, deux fois par an, il est possible d'organiser sans autorisation des loteries d'ampleur limitée si les recettes de celles-ci sont affectées à des causes d'intérêt général et si l'organisateur de la manifestation ne se consacre pas exclusivement à l'activité de jeu. Cette disposition permet en particulier aux associations sportives d'organiser des loteries sur simple déclaration.

• Les autres jeux de loterie

La loi du 18 mai 2006 relative aux jeux, loteries et paris dispose que l'exploitation des divers jeux d'argent est subordonnée à la **détention d'une autorisation du ministère des finances**. Cette loi précise ensuite qu'une seule société peut bénéficier d'une telle autorisation. Il existe donc un **monopole**, mais qui ne vaut pas pour la totalité des jeux, car la loi du 18 mai 2006 ne s'applique ni aux casinos, ni aux jeux automatiques.

La société qui détient ce monopole est *Danske Spil*, **société anonyme dans laquelle l'État possède 80 % des actions**. Les autres actions sont la propriété de deux fédérations sportives, *Danmark Idræts-Forbund* et *Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger*, qui en détiennent chacune 10 %. Les actions ne peuvent être vendues qu'avec l'accord du conseil d'administration de la société.

(8) Voir la note de bas de page n° 2, page 13.

(9) La transformation de *Det danske Klasselotteri* en société anonyme visait notamment à permettre à l'État de se défaire d'une partie de son capital.

Danske Spil a remplacé au 1^{er} juillet 2006 *Dansk Tipstjeneste*, qui avait été créé en 1948 pour exploiter le loto.

La loi du 18 mai 2006 prévoit que le ministère des finances accorde des autorisations d'exploitation valables au plus pendant cinq ans. Depuis quelques années, la licence est renouvelée au début de chaque année civile. Le renouvellement de la licence est subordonné à l'accord de la commission des finances du Folketing.

Danske Spil exploite divers jeux de tirage et de grattage.

b) Les jeux proposés dans les casinos

L'exploitation d'un casino est subordonnée à la détention d'une **licence**, qui est délivrée par le ministère de la justice aux personnes qui présentent des garanties suffisantes. Les licences sont accordées pour des périodes de **dix ans**.

La loi sur les casinos limite le nombre des jeux de table. *A priori*, seuls les jeux suivants peuvent être proposés : la roulette, le baccarat et le black jack. La licence octroyée à l'exploitant du casino peut toutefois prévoir d'autres jeux, en particulier des jeux automatiques.

Il y a **six casinos** au Danemark.

c) Les jeux pratiqués en dehors des casinos

Depuis le 1^{er} janvier 2001, ils sont régis par une loi spécifique, qui a été adoptée pour permettre l'encadrement et le contrôle d'une activité qui s'était développée de façon clandestine. C'est actuellement la loi du 26 juin 2006 sur les machines à sous qui est applicable.

L'exploitation de ces appareils est subordonnée à la détention d'une **autorisation**, qui est délivrée par l'Autorité de contrôle des jeux (10). Les autorisations sont valables pendant au plus cinq années.

Les machines à sous ne peuvent être exploitées que dans certains établissements : les **débits de boisson habilités à servir des boissons alcoolisées** ainsi que les **salles de jeux**, dont l'accès peut être libre ou réservé aux seuls membres. Dans les débits de boisson, il ne peut y avoir que trois machines de ce type. En revanche, dans les salles de jeux, il n'y a pas de limitation, mais ces dernières ne peuvent pas avoir d'autres activités que la mise à disposition de

(10) L'Autorité de contrôle des jeux est une agence indépendante rattachée au ministère des finances. Créée en 2000, elle est chargée d'une partie du secteur des jeux, principalement celui des loteries dont l'organisation requiert l'autorisation du ministère des finances, ainsi que celui des machines à sous.

machines à sous. Les seules exceptions à ce principe concernent la vente de friandises et de boissons sans alcool.

Danske Spil, par l'intermédiaire de sa filiale *Dansk Automatspil*, créée le 1^{er} mars 2001, est l'un des acteurs de ce marché, qui est ouvert à la concurrence. En 2005, *Dansk Automatspil* exploitait 3 400 des 22 200 machines enregistrées dans le pays.

2) Les paris sur les courses hippiques

Ils sont régis par la **loi du 18 mai 2006 relative aux jeux, loteries et paris** et suivent donc les **mêmes règles que les jeux de loterie**. *Danske Spil* **bénéficie du monopole** pour l'organisation des paris sur les courses hippiques. La loi prévoit aussi bien les **paris mutuels** que les **paris à la cote**.

La loi du 18 mai 2006 a abrogé la loi du 31 mai 2000 relative aux paris sur les courses hippiques et canines. Cette dernière réservait l'organisation des paris sur les courses hippiques aux titulaires d'une autorisation, qui était nécessairement détenue par une société par actions dont le capital devait appartenir à l'opérateur des jeux de loterie. La société DanToto avait été créée le 1^{er} juillet 2000 pour l'organisation des courses hippiques. L'abrogation de la loi du 31 mai 2000 a entraîné la suppression de DanToto en tant que structure indépendante. DanToto fait désormais partie de *Danske Spil*.

3) Les autres paris sportifs

Ils sont régis par la **loi du 18 mai 2006 relative aux jeux, loteries et paris** et suivent donc les **mêmes règles que les jeux de loterie**. *Danske Spil* **bénéficie du monopole** pour l'organisation des paris sportifs. *Danske Spil* propose des paris mutuels et des paris à la cote.

Par ailleurs, la **loi du 16 janvier 2006 sur les paris mutuels locaux** prévoit que des associations affiliées à une fédération sportive nationale peuvent organiser localement des paris mutuels sur des courses de chiens et de pigeons, ainsi que sur des courses cyclistes. Cette activité est subordonnée à la détention d'une **autorisation** du ministère des finances, qui est délivrée pour trois ans et qui permet l'organisation de plusieurs manifestations annuelles.

4) Les autres paris

Aucun texte normatif n'en prévoit l'organisation.

L'ORGANISATION DES JEUX D'ARGENT

GRANDE-BRETAGNE

Convaincu de la nécessité de modifier la législation applicable aux jeux d'argent, le gouvernement a chargé en 1999 un groupe de travail présidé par Sir Alan Budd de formuler des propositions de réforme. **Le rapport Budd, présenté en juillet 2001, insistait sur la nécessité de libéraliser le marché des jeux d'argent.** Ses propositions ont été en partie reprises par le Parlement, qui a adopté en 2005 une nouvelle loi sur les jeux, le *Gambling Act de 2005*. Alors que les mesures législatives applicables aux jeux étaient auparavant dispersées dans plusieurs textes, la loi sur les jeux de 2005 en rassemble la plupart. Ce texte n'est pas encore totalement entré en vigueur : certaines de ses dispositions ne commenceront à s'appliquer que le 1^{er} septembre 2007. Cependant, c'est lui qui est analysé dans le texte qui suit.

La loi sur les jeux de 2005 s'applique à tous les jeux d'argent, à l'exception de ceux proposés par la Loterie nationale – laquelle est régie par une loi spécifique – et du *spread betting*, considéré comme une activité financière et encadré par la loi de 2000 sur les services et les marchés financiers. La loi de 2005 pose pour principe que l'exercice des activités liées aux jeux est notamment subordonné à une autorisation d'exploitation de la Commission des jeux, qu'elle crée, et que cette autorisation doit être donnée aux opérateurs qui remplissent les conditions garantissant le bon fonctionnement du marché, tant sur le plan financier que sur le plan moral.

La Loterie nationale, instituée par le *National Lottery Act de 1993*, organise divers jeux de tirage et de grattage, ainsi que des jeux de pronostics sportifs. Aux termes de la loi, la gestion de la Loterie nationale doit être confiée à un opérateur unique, qui n'est pas nécessairement celui qui exploite les différents jeux. Cependant, tous les jeux organisés sous l'égide de la Loterie nationale sont actuellement exploités par le même opérateur.

1) Les jeux de hasard

a) Les jeux de loterie

Pendant longtemps, les jeux de loterie ont été interdits. En 1976, le *Lotteries and Amusement Act* a ouvert une première brèche dans ce principe, en permettant notamment l'organisation occasionnelle de loteries locales. **En 1993, afin d'apporter un financement additionnel à certains grands projets sociaux, culturels et sportifs, le législateur a institué la Loterie nationale.** L'organisation des autres loteries est encadrée par la loi de 2005 sur les jeux, qui, dans cette matière, a repris pour l'essentiel les dispositions de la loi de 1976.

- La Loterie nationale

Elle a été instituée par le *National Lottery Act* de 1993 et a commencé à fonctionner en novembre 1994. Depuis son adoption, la loi a été modifiée à plusieurs reprises, en particulier par le *National Lottery Act* de 1998, par le *Horseshoe Betting and Olympic Lottery Act* de 2004 et par le *National Lottery Act* de 2006.

La **Commission pour la loterie nationale**, organe administratif rattaché au ministère de la culture, est chargée du contrôle du dispositif. D'après la loi, la commission octroie **une seule autorisation pour la gestion de la Loterie nationale**. Cette autorisation, accordée à l'issue d'un **appel d'offres**, est donnée pour au plus quinze ans. En 1994, elle a été attribuée au **groupe Camelot** (11) pour sept ans. Elle a été renouvelée en 2001, pour la période comprise entre le 27 janvier 2002 et le 31 janvier 2009.

L'opérateur chargé de gérer la Loterie nationale est notamment responsable de la conception des produits, de la gestion du réseau de vente et des infrastructures techniques, de la politique commerciale et de la répartition des recettes. Ce n'est pas nécessairement lui qui détient les autorisations d'exploiter les divers jeux, car la loi prévoit un **double système d'autorisations**. **L'exploitation des jeux est en effet accordée soit à l'opérateur de la Loterie nationale soit à d'autres opérateurs, qui doivent avoir conclu un accord avec le premier.**

En pratique, **le groupe Camelot exploite tous les jeux relevant de la Loterie nationale**. Il en a toujours été ainsi depuis l'origine à une exception près : entre 1998 et 2001, une filiale de la société Vernons, qui est spécialisée dans les paris sur les matchs de football, a détenu une autorisation dont elle n'a pas demandé le renouvellement.

(11) *Camelot est une public limited company, c'est-à-dire une société qui peut faire appel public à l'épargne. Cependant, son capital n'est détenu que par cinq actionnaires (Cadbury Schweppes, De La Rue, Fujitsu, Royal Mail et Thales Electronics).*

Les incidents juridiques qui ont émaillé la procédure d'attribution de la deuxième autorisation au groupe Camelot ont conduit le législateur à réserver au gouvernement la faculté de modifier le régime des licences par voie réglementaire. Lors de l'adoption du *National Lottery Act* de 2006, une « clause de réserve » a en effet été adoptée. Elle sera appliquée si le ministre compétent constate que le dispositif actuel ne permet pas à la concurrence de fonctionner correctement. Selon cette clause de réserve, le double système d'autorisations peut être remplacé par un dispositif à un seul niveau, les autorisations étant alors directement attribuées aux opérateurs des différents jeux.

Conformément aux accords qui lient Camelot à la Commission pour la loterie nationale, les recettes des jeux qui relèvent de la Loterie nationale sont réparties de la façon suivante :

- 50 % aux gagnants ;
- 28 % à des « grandes causes » définies par la loi ;
- 12 % au fisc ;
- 5 % aux revendeurs ;
- 4,5 % à l'opérateur du jeu ;
- 0,5 % à l'opérateur de la Loterie nationale.

La loi énumère les grandes causes. Le texte actuellement en vigueur (12) considère comme telles **les arts, le sport, le patrimoine national, ainsi qu'un ensemble constitué par les organismes caritatifs, la santé, l'éducation et l'environnement.** La loi fixe également la part qui revient à chacune de ces causes, mais elle laisse au ministre compétent la faculté de modifier les pourcentages. Actuellement la part qui revient à chacune des trois premières causes est de 16,66 %, tandis que celle qui revient aux autres s'élève à 50 %.

Les fonds disponibles transitent par un fonds géré par l'opérateur de la Loterie nationale avant d'être versés à des **organismes distributeurs indépendants, qui choisissent les bénéficiaires.**

Il y a actuellement treize organismes distributeurs : six pour la première grande cause, cinq pour la deuxième et un pour chacune des deux autres. Lorsque plusieurs distributeurs sont associés à une cause, la loi fixe la part qui revient à chacun. Ainsi, pour les arts, elle précise que les Conseils des arts anglais, écossais, gallois et irlandais ont droit respectivement à 71,1 %, 7,74 %, 5 % et 2,8 %, tandis que le Conseil du cinéma bénéficie de 12,2 % et *Scottish Screen* (l'agence pour la promotion du cinéma et de la télévision en Écosse) de 1,16 %. La loi laisse au ministre compétent la possibilité de modifier la liste des organismes distributeurs, ainsi que la part qui revient à chacun d'eux.

(12) Initialement, la santé, l'éducation et l'environnement n'étaient pas inclus dans les grandes causes. En revanche, les événements destinés à marquer le passage à l'an 2000 en faisaient partie.

De plus, comme Londres a été choisie pour l'organisation des jeux olympiques de 2012, les dispositions du *Horsrace Betting and Olympic Lottery Act* de 2004 relatives à la « loterie olympique » ont été mises en œuvre à partir du mois de juillet 2005. Cette loterie olympique consiste en plusieurs nouveaux jeux, dont le produit est affecté à un fonds spécifique. La Loterie nationale devrait en effet participer à hauteur de 1,5 milliard de livres au financement des diverses dépenses engendrées par les jeux olympiques. Elle le fera non seulement par le biais de ces nouveaux jeux, mais aussi par l'intermédiaire des organismes distributeurs liés au sport.

- Les autres loteries

Elles sont régies par la **loi de 2005 sur les jeux**. Par conséquent, leur organisation est soumise au régime instauré par cette loi, qui, de façon générale, exige **trois autorisations : une autorisation d'activité, une habilitation du personnel et un agrément des locaux**. Les deux premières autorisations sont attribuées par la **Commission des jeux**, et la troisième par la **collectivité** (13) sur le territoire de laquelle l'activité est envisagée.

Pour l'organisation d'une loterie, l'agrément des locaux étant sans objet, seules l'autorisation d'activité et l'habilitation du personnel sont nécessaires.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation d'activité, la Commission des jeux doit donner son accord si elle estime que l'activité est compatible avec les **trois objectifs poursuivis par la loi** :

- la séparation du jeu et de la délinquance ;
- la pratique juste et transparente du jeu ;
- la protection des enfants et des autres personnes vulnérables.

Les autorisations sont accordées à un opérateur donné pour une durée en principe illimitée, mais elles peuvent être suspendues ou retirées si l'intéressé cesse de remplir les conditions requises. Les titulaires d'une autorisation paient une redevance annuelle à la Commission des jeux.

Les dirigeants et, le cas échéant, les personnes qui occupent certaines fonctions (gestion des fonds, marketing, etc.) ont besoin d'une **habilitation**, la Commission des jeux déterminant, pour chaque catégorie d'opérateurs, les postes dont les titulaires doivent posséder une telle habilitation. Toutefois, la loi prévoit une dérogation générale au profit des « petits » opérateurs. Ceux-ci ont été définis par voie réglementaire comme n'employant pas plus de trois personnes dans des postes *a priori* susceptibles de justifier une habilitation personnelle.

Les habilitations personnelles sont accordées pour une durée en principe illimitée, mais peuvent être suspendues ou retirées.

(13) C'est la collectivité de niveau inférieur qui a été retenue, c'est-à-dire en règle générale le district.

Pour les loteries, les autorisations d'activité ne peuvent être attribuées qu'à des organismes sans but lucratif ou à des collectivités territoriales. **La loi exclut donc la possibilité de création de loteries commerciales.** Du reste, elle exige qu'au moins 20 % des recettes brutes soient affectées à l'objet de l'organisme à l'origine de la loterie ou, dans le cas d'une collectivité territoriale, à une dépense que la collectivité est en droit d'engager. De plus, pour un opérateur donné, elle plafonne à la fois les recettes et les gains, de façon à empêcher l'organisation de loteries trop importantes.

Les recettes brutes d'une loterie donnée sont limitées à 2 000 000 £ (soit environ 3 000 000 €), celles de toutes les loteries organisées pendant une année donnée à 10 000 000 £ (soit environ 15 000 000 €) et le gain maximal correspond à la plus élevée des deux sommes suivantes : 25 000 £ (soit environ 38 000 €) ou 10 % des recettes de la loterie.

La loi de 2005 sur les jeux prévoit par ailleurs que certaines loteries échappent à l'obligation d'autorisation. Il s'agit principalement des petites loteries organisées par des associations locales. Ces manifestations sont définies par plusieurs critères, notamment financiers (lot individuel maximal inférieur à 25 000 £, recettes inférieures à 20 000 £, etc.).

Actuellement quelque 650 organismes sans but lucratif détiennent des autorisations d'organiser des loteries, qui ont été attribuées dans le cadre de l'ancienne législation par l'organe de contrôle qui a précédé la Commission des jeux. En revanche, plus aucune collectivité territoriale n'est enregistrée à ce titre.

b) Les jeux proposés dans les casinos

Conformément au régime de droit commun résultant de la loi de 2005 sur les jeux, l'exploitation d'un casino est subordonnée à la détention d'une autorisation d'activité, d'une ou plusieurs habilitations personnelles, ainsi que de l'accord de la collectivité sur le territoire de laquelle l'établissement doit être installé.

La loi établit une distinction entre trois catégories de casinos et fixe un *numerus clausus* pour chacune d'elles : le nombre des casinos « régionaux » est limité à un pour tout le pays, celui des « grands » casinos à huit, de même que celui des « petits ». Ces différentes catégories ont été définies par voie réglementaire, en fonction de la superficie consacrée au jeu et aux autres activités, ainsi que du nombre de tables de jeu et de jeux automatiques proposés.

Catégorie	Surface consacrée au jeu	Surface consacrée aux autres activités	Nombre de tables de jeu	Nombre de jeux automatiques	Ratio entre le nombre de jeux automatiques et le nombre de tables
Petits	entre 500 et 1 499 m ²	au moins 250 m ²	au moins une, mais moins de 40	au plus 80	au plus 2
Grands	entre 1 500 et 3 499 m ²	au moins 500 m ²	au moins une, mais moins de 40	au plus 150	au plus 5
Régionaux	au moins 3 500 m ²	au moins 1 500 m ²	au moins 40	au plus 1 250	au plus 25

En pratique, **la loi crée 17 nouveaux casinos**, dont l'implantation géographique sera déterminée par voie réglementaire (14). En effet, les autorisations accordées dans le cadre de la législation précédente aux **quelque 140 casinos fonctionnant à la fin du mois d'avril 2006** (et dont la plupart sont plus petits que les « petits » casinos prévus par la loi de 2005) seront renouvelées, pour autant que les exploitants exercent leur activité dans le respect de la nouvelle loi. De plus, une centaine de nouvelles autorisations devraient être accordées au titre de l'ancienne législation avant le 1^{er} septembre 2007, date de l'entrée en vigueur des dispositions sur les casinos de la loi de 2005.

À partir du 1^{er} septembre 2007, il devrait donc y avoir quatre catégories de casinos : les trois prévues par la loi de 2005 et celle correspondant aux établissements ayant obtenu une autorisation d'activité dans le cadre des règles précédentes.

c) Les jeux pratiqués en dehors des casinos

La loi de 2005 sur les jeux prévoit une **classification des machines à sous** en plusieurs groupes, en fonction des mises maximales et des gains maximaux. Ces groupes ont été définis par voie réglementaire. Le tableau ci-dessous donne les caractéristiques des machines des différents groupes.

	A	B1	B2	B3	B4	C	D
Mise maximale	Illimitée	2 £	100 £	1 £	1 £	50 pence	10 pence
Gain maximal	Illimité	4 000 £	500 £	500 £	250 £	25 £	5 £

(14) Le groupe de travail que le ministre avait chargé en octobre 2005 de réfléchir à l'implantation des nouveaux casinos a rendu ses conclusions à la fin du mois de janvier 2007.

En revanche, c'est la loi qui énumère les établissements où des machines peuvent être installées, ainsi que, pour chaque groupe de machines, le nombre maximal d'appareils susceptibles d'être implantés dans un établissement appartenant à une catégorie donnée.

Conformément à la règle de droit commun, l'exploitation des machines à sous requiert une **triple autorisation** (pour l'établissement, pour le personnel et pour les locaux), les machines elles-mêmes devant satisfaire aux normes techniques de la Commission des jeux. Toutefois, **des dérogations sont admises pour les machines des groupes C et D**, dont l'utilisation est considérée comme présentant moins de risques.

Pour cette raison, les débits de boisson, dont l'exploitation est subordonnée à la détention d'une licence, peuvent mettre à disposition de leur clientèle des machines à sous sans autorisation de la Commission des jeux. Ils peuvent tous, à condition toutefois de le déclarer, installer deux machines des groupes C ou D, mais ont besoin de l'accord de la collectivité territoriale qui leur a attribué leur licence d'exploitation pour en installer un nombre plus important. De même, certains établissements, que la loi qualifie de « centres familiaux de loisirs » et qui regroupent notamment les terrains de camping ainsi que les parcs à thème, peuvent mettre à la disposition de leurs clients des machines du groupe D simplement avec l'accord de la collectivité territoriale qui leur a donné leur licence d'exploitation.

Le tableau ci-après récapitule le nombre d'appareils qui peuvent être installés dans les principaux établissements autorisés à offrir de telles prestations à leurs clients.

Catégorie d'établissement	Nombre de machines
Casinos régionaux	1 250 machines des groupes A à D Toutes les combinaisons entre les différents groupes de machines sont possibles, sous réserve de respecter le ratio maximal de 25 entre le nombre de machines et le nombre de tables de jeu
Grands casinos	150 machines des groupes B à D Toutes les combinaisons sont possibles, sous réserve de respecter le ratio de 5 entre le nombre de machines et le nombre de tables de jeu
Petits casinos	80 machines des groupes B à D Toutes les combinaisons sont possibles, sous réserve de respecter le ratio de 2 entre le nombre de machines et le nombre de tables de jeu
Casinos relevant de la loi de 1968	120 machines du groupe B ou un nombre illimité de machines des groupes C et D
Officines de paris	4 machines des groupes B2 à D Toutes les combinaisons sont possibles
Salles de jeux pour adultes	4 machines des groupes B3 et B4 , toutes les combinaisons étant possibles, et un nombre illimité de machines des groupes C et D
Clubs autres que les cercles de jeu	Sous réserve d'avoir l'autorisation de la collectivité locale, 3 machines des groupes B4, C et D , toutes les combinaisons étant possibles
Débits de boisson	Sous réserve de déclaration à la collectivité locale, 2 machines des groupes C et D , toutes les combinaisons étant possibles En sus, le nombre autorisé par la collectivité locale
Centres familiaux de loisirs titulaires d'une autorisation de la Commission des jeux	Machines des groupes C et D, en nombre illimité
Autres centres familiaux de loisirs	Machines du groupe D, en nombre illimité
Foire ambulantes	Machines du groupe D, en nombre illimité

L'application de la nouvelle loi devrait entraîner la disparition des machines à sous de certains établissements dont l'activité est totalement indépendante du jeu, comme les boutiques de « fish and chips » et les stations de taxi.

On estime à plus de 250 000 le nombre de machines qui fonctionnent dans le respect des normes en vigueur. Ce chiffre inclut les appareils qui sont implantés dans les casinos.

2) Les paris sur les courses hippiques

a) *Les paris mutuels*

Depuis 1929, les paris mutuels sur les courses hippiques sont exploités par un opérateur unique à statut public, mais une libéralisation du marché est en cours de réalisation.

En effet, le *Horserace Betting and Olympic Lottery Act* de 2004 a modifié le statut du *Horserace Totalisator Board*, communément appelé *Tote*. Cet organisme de droit public chargé de l'exploitation des paris mutuels sur les courses hippiques a été transformé en **société par actions dont toutes les parts sont détenues par l'État**. D'après la loi de 2004, *Tote* bénéficie d'un **monopole** pour une durée de **sept années**.

À l'issue de cette période transitoire, la société qui exploite le pari mutuel devrait être privatisée.

b) *Les paris à la cote*

Ils sont organisés et exploités par des agences de paris et des *bookmakers*, parmi lesquels *Tote Bookmakers Ltd*, une filiale de *Tote*.

Conformément aux règles générales posées par la loi de 2005 sur les jeux, cette activité est subordonnée à la détention des trois autorisations.

Il y a actuellement environ 9 000 agences de paris et 3 500 *bookmakers*. Toutefois, le marché est dominé par trois entreprises : *William Hills*, *Ladbrokes* et *Coral*.

3) Les autres paris sportifs

a) *Le cas particulier des paris mutuels sur les courses de lévriers*

Jusqu'au 31 décembre 2012, la loi de 2005 sur les jeux réserve l'organisation des paris mutuels sur les courses de lévriers aux opérateurs qui ont passé des accords avec les exploitants des cynodromes agréés, qui sont environ 50, dont une trentaine sont exploités par la fédération nationale.

b) *Les paris sportifs à la cote*

Les événements sportifs autres que les courses de chevaux et de lévriers ne peuvent faire l'objet que de **paris à la cote**. Cette activité entre dans le champ d'application de la Commission des jeux. Elle est donc subordonnée au régime des trois autorisations (activité, personnel et locaux).

Elle est traditionnellement exercée par des **opérateurs privés**, les mêmes que ceux qui exploitent les paris à la cote sur les courses de chevaux. Depuis la création de la Loterie nationale, le nombre de ces opérateurs privés a diminué, à cause de la concurrence que représentent les jeux de pronostics sportifs de la Loterie nationale.

c) Le spread betting

Le *spread betting* désigne une forme de pari dans lequel le joueur ne pronostique pas que l'événement sur lequel il parie se réalisera ou non, mais que cet événement, qui doit être quantifiable, se situera au-dessus ou au-dessous d'un intervalle donné (*spread*). Plus le pari est proche de la réalité, plus le gain, qui est proportionnel à la mise choisie par l'intéressé, peut être important. Inversement, plus il s'en éloigne, plus la perte risque d'être grande. Si le joueur parie que l'événement est supérieur à la borne supérieure de l'intervalle, il « achète » le pari. Sinon, il le « vend ».

	Le joueur achète le pari	Le joueur vend le pari
Gain	Mise x (valeur réelle – borne supérieure)	Mise x (borne inférieure – valeur réelle)
Perte	Mise x (borne supérieure – valeur réelle)	Mise x (valeur réelle – borne inférieure)

A priori, la perte potentielle n'est pas limitée au montant de la mise, comme dans les paris traditionnels, mais certains opérateurs proposent des options qui visent à la circonscrire.

À l'origine, le *spread betting* portait uniquement sur des produits financiers. Actuellement, il s'applique à de nombreux événements de toute nature, notamment sportive. Au football par exemple, le pari peut par exemple porter sur le nombre de buts, la différence entre le nombre de buts marqués par les deux équipes ou sur la somme des numéros des maillots des joueurs à la fin du match.

Dans l'exemple suivant, le pari porte sur la minute du match à laquelle le premier but sera marqué et la société de *spread betting* propose un intervalle compris entre la 31^{ème} et la 34^{ème} minute de jeu.

Un joueur parie que le premier but sera marqué à la 59^{ème} minute, c'est-à-dire au-dessus de l'intervalle. Il achète le pari 10 € par minute.

Si le but est marqué à la 59^{ème} minute, le joueur gagne 10 €X (59 – 34), soit 250 €. En revanche, si le but est marqué à la 10^{ème} minute, il perd 10 €X (34 – 10), soit 240 €.

Un second joueur parie que le premier but sera marqué à la 10^{ème} minute, c'est-à-dire au-dessous de l'intervalle et vend le pari 10 € par minute. Si le but est marqué à la 10^{ème} minute, il gagne 10 €X (31 – 10), soit 210 €. Si le but est marqué à la 59^{ème} minute, il perd 10 €X (59 – 31), soit 280 €.

Considéré comme une activité financière, le *spread betting* est régi par la loi de 2000 sur les services et les marchés financiers. Il est donc contrôlé par l'Autorité pour les services financiers (*Financial Services Authority*: FSA). C'est la FSA qui délivre les autorisations d'exercice. Les opérateurs ont l'obligation d'avertir leurs clients des risques qu'ils courent.

4) Les autres paris

À l'exception des résultats de la Loterie nationale, tout événement peut faire l'objet de paris, mutuels ou à la cote, voire de *spread bettings*.

Les paris traditionnels entrent dans le champ d'application de la Commission des jeux. Cette activité est subordonnée au régime des trois autorisations (activité, personnel et locaux). Elle est exercée par des **opérateurs privés**, les mêmes que ceux qui exploitent les paris à la cote sur les courses de chevaux.

Les *spread bettings*, quel que soit leur objet, sont contrôlés par la FSA.

L'ORGANISATION DES JEUX D'ARGENT

ITALIE

Le code pénal interdit aux personnes privées l'exploitation des jeux de hasard, tandis que plusieurs textes législatifs (15) réservent l'organisation des loteries, des paris et des concours de pronostics à l'État. Comme la possibilité offerte à l'État de ne pas exercer cette activité directement a été progressivement élargie (16), la plupart des jeux sont actuellement exploités par des opérateurs privés titulaires de concessions ou de simples autorisations. Cette règle s'applique aussi bien à l'organisation des jeux qu'à la collecte des paris.

Conformément au décret-loi du 8 juillet 2002, l'État assume toutes ses fonctions relatives au jeu par l'intermédiaire d'une administration spécialisée, l'AAMS (*Amministrazione autonoma di monopoli di stato*), qui fait partie du ministère de l'économie et de finances.

Les **casinos** fonctionnent sur la base de textes spécifiques, qui constituent autant d'exceptions à l'interdiction générale posée par le code pénal.

Les **machines à sous** répondant aux critères établis par le code de la sécurité publique ne sont juridiquement pas considérées comme des jeux de hasard. Leur exploitation ne se heurte donc pas à l'interdiction posée par le code pénal. Elle est, conformément au code de la sécurité publique, subordonnée à la détention d'une autorisation, au même titre que l'exploitation d'un établissement hôtelier par exemple.

(15) En particulier, le décret législatif du 14 avril 1948 sur les activités de jeu et la loi du 13 décembre 1989 relative aux interventions dans le secteur du jeu et des paris clandestins.

(16) Dans sa version de 1931, le code de la sécurité publique limitait les possibilités de concession aux seules activités suivantes : paris sur les régates, sur les parties de football et sur les courses hippiques.

1) Les jeux de hasard

a) Les jeux de loterie

L'exploitation des jeux de loterie est réservée à l'État. Ce monopole n'exclut toutefois pas l'organisation de manifestations locales promues par des organismes sans but lucratif.

- Les jeux organisés au niveau national

L'AAMS a concédé la gestion de ces jeux à des opérateurs privés : Lottomatica détient une concession exclusive pour les loteries traditionnelles, pour les loteries instantanées et pour le loto, tandis que Sisal est également titulaire d'une concession exclusive pour le SuperEnalotto. Ces deux opérateurs sont des sociétés anonymes.

Les contrats de concession ont des durées variables : neuf ans pour l'exploitation du loto automatique par exemple et six ans pour les loteries. Même si les contrats ne prévoient pas leur tacite reconduction, en pratique, ils sont reconduits. Ainsi, Lottomatica, société cotée en bourse et dont l'éditeur De Agostini est actionnaire majoritaire, a obtenu sa concession en 1993.

Depuis 1997, une partie des recettes du loto italien (environ 500 millions d'euros par tranche de trois années) est affectée à l'entretien du patrimoine historique et artistique.

- Les loteries locales

L'organisation des jeux de hasard locaux est régie par le décret du président de la République du 26 octobre 2001. Tout en interdisant tous les jeux de hasard, ce texte laisse aux **organismes sans but lucratif** la possibilité d'organiser des **manifestations d'ampleur limitée**, qui n'entrent donc pas en concurrence avec le monopole de l'État.

En effet, lorsque la vente des billets est limitée au territoire d'une province et que la valeur totale de ceux-ci est inférieure à 51 645,69 €, l'organisation de la loterie est possible. De plus, elle ne requiert aucune autorisation : il suffit que les promoteurs de la manifestation préviennent le préfet et le maire de la commune sur le territoire de laquelle le tirage a lieu.

b) Les jeux proposés dans les casinos

Il existe **quatre casinos** : à Sanremo, à Campione d'Italia, à Venise et à Saint-Vincent. Leur création, entre 1927 et 1946, a nécessité des **textes législatifs spécifiques**, car l'activité des casinos contrevient à l'article 718 du code pénal, qui interdit l'organisation de tout jeu de hasard aussi bien dans des lieux ouverts au public que dans des cercles privés. Ces quatre établissements sont situés dans des régions frontalières : Sanremo se trouve à proximité de la

France, Venise non loin de la Slovénie, Saint-Vincent dans le val d'Aoste, et Campione d'Italia est une enclave italienne en territoire suisse.

Les quatre casinos italiens sont exploités par des sociétés de droit privé où les capitaux publics sont majoritaires. Ainsi, la loi régionale du 30 novembre 2001 portant constitution d'une société par actions pour la gestion de la maison de jeu de Saint-Vincent réserve à la région autonome de la Vallée d'Aoste une participation d'au moins 99 %, tandis que la commune de Venise détient 95 % des actions de la société qui exploite le casino.

Les textes normatifs à l'origine des ces quatre établissements ont été contestés à plusieurs reprises devant les tribunaux. Saisie par voie d'exception d'inconstitutionnalité, la **Cour constitutionnelle** a toujours rejeté ces recours, mais elle a, en 2001, souligné la nécessité d'une intervention du législateur dans ce domaine.

c) Les jeux exploités en dehors des casinos

Le code de la sécurité publique prévoit que **certains jeux automatiques peuvent être installés dans deux groupes d'établissements** :

– ceux qui ont obtenu de la police une autorisation d'exercice au titre de l'article 86, c'est-à-dire les établissements du secteur de l'hôtellerie et de la restauration, ainsi que les salles qui exploitent des jeux autres que les machines à sous (billard ou *flipper* par exemple) ;

– ceux qui, au titre de l'article 88, ont obtenu – directement ou indirectement – une autorisation ou une concession relative à l'exercice des paris. Cette disposition vise donc en particulier les points de vente des concessionnaires de l'AAMS et les agences de paris.

Pour ne pas être qualifiés de jeux de hasard, lesquels sont définis par le caractère « *entièrement ou presque entièrement* » aléatoire du résultat et par la recherche d'un gain financier, et donc pour ne pas tomber sous le coup de l'article 718 du code pénal, les machines à sous doivent répondre à plusieurs critères définis par le code de la sécurité publique :

– le résultat du jeu doit dépendre non seulement du hasard, mais aussi de la dextérité du joueur ;

– le jeu doit avoir le caractère d'un divertissement ;

– la durée minimale d'une partie doit être de quatre secondes ;

– le coût d'une partie ne doit pas dépasser un euro et le gain, distribué par la machine elle-même en pièces, est limité à cent euros.

Un décret du ministère de l'économie et des finances définit le nombre maximal de machines qu'il est possible d'installer dans les différents établissements. Ainsi, dans les points de vente des concessionnaires de l'AAMS, il est possible d'implanter une machine tous les 5 m², dans la limite d'un total de 24 appareils. Toutefois, lorsque la superficie du local est inférieure à 40 m², il est possible de prévoir huit appareils.

En 2005, l'AAMS estimait à quelque 190 000 le nombre de machines à sous en service dans le pays.

Par ailleurs, il existe environ 300 salles de bingo. Comme cette activité est réservée à l'AAMS, celle-ci octroie des concessions à des opérateurs privés, qui sont sélectionnés à la suite d'un appel d'offres.

2) Les paris sur les courses hippiques

En 1942, l'organisation des paris sur les courses hippiques, auparavant interdite, a été confiée à un établissement public, UNIRE (*Unione nazionale per l'incremento delle razze equine* : Union nationale pour la promotion des races chevalines). Face à la multiplication des paris clandestins, la loi n° 662 du 23 décembre 1996 portant mesures de rationalisation des finances publiques a réservé l'organisation et la gestion des jeux et paris portant sur les courses hippiques aux ministères des finances et de l'agriculture, en précisant que ces derniers pouvaient exercer leur compétence soit directement soit par l'intermédiaire d'établissements publics, de sociétés de droit privé ou de *bookmakers*.

Le décret du président de la République n° 169 du 8 avril 1998, qui applique cette disposition législative, prévoit que **le ministère des finances (17), en accord avec celui de l'agriculture, concède à des particuliers ou à des sociétés sélectionnés à la suite d'un appel d'offres l'exploitation des paris sur les courses hippiques incluses dans le programme officiel de UNIRE, qu'il s'agisse de paris à la cote ou de paris mutuels.** Les concessions ont une durée de six années et ne sont renouvelables qu'une fois. Si le concessionnaire est une société par actions, une société en commandite par actions ou une société à responsabilité limitée, les parts auxquelles un droit de vote est attaché doivent être mises au nom de personnes physiques, de sociétés en nom collectif ou de sociétés en commandite simple, et la liste des titulaires des parts doit être communiquée aux deux ministères. Ces dispositions visent à permettre l'identification du concessionnaire et à éliminer les opérateurs qui risquent d'être impliqués dans des affaires criminelles.

(17) Depuis 2002, c'est l'AAMS qui exerce cette activité.

La société par actions Sisal, titulaire de la concession pour le jeu SuperEnalotto, organise la plupart des paris mutuels sur les courses hippiques. Depuis 1948, elle exploite en effet Totip, le jeu de pronostics sur les courses de chevaux. En outre, elle est devenue, en novembre 2002, le quatrième opérateur du jeu de tiercé et gère depuis leur création à la fin de l'année 2005 les jeux assimilés (Quarté, etc.).

Les paris à la cote sont organisés conformément au règlement du ministre des finances du 25 octobre 2004. Ce texte définit les catégories de paris susceptibles d'être acceptés ainsi que les cotes maximales. Les paris sont pris par les *bookmakers* qui ont signé une convention type avec le ministère des finances. Cette convention détermine l'objet de la concession, en particulier l'hippodrome dans lequel l'intéressé exerce son activité.

Les mises sont acceptées par les opérateurs titulaires de concessions qui portent sur l'acceptation des paris. Celles-ci sont octroyées à la suite d'un appel d'offres.

3) Les autres paris sportifs

L'AAMS exploite de **nombreux paris sportifs**, directement ou par l'intermédiaire de concessionnaires. Il s'agit aussi bien de **paris mutuels qu'à la cote**.

Après l'introduction des concours de pronostics sur les résultats des matchs de football, Totocalcio et Totogol, créés respectivement en 1946 et en 1994, l'offre s'est beaucoup diversifiée à partir de la fin des années 90 :

– en 1998, avec la création des paris à la cote sur les résultats de certaines épreuves sportives se déroulant sous le contrôle du Comité national olympique (CONI) ;

– en 1999, avec l'extension de ces paris aux épreuves sportives autres que les compétitions organisées par le CONI ;

– en 2004, avec l'introduction des paris mutuels sur certaines épreuves sportives. À l'heure actuelle, de tels paris sont organisés sur le résultat de certains matchs de football, de certaines compétitions de ski ainsi que de certaines courses automobiles, motocyclistes et cyclistes.

L'AAMS publie périodiquement le programme des épreuves sur le résultat desquelles il est possible de parier. On estime à plus de 15 000 le nombre annuel de paris sportifs à la cote. Les matchs de football sont à l'origine de plus de 90 % des paris – l'AAMS indique par exemple qu'une seule partie de football peut donner lieu à une quinzaine de paris différents –, mais l'offre inclut de

nombreux autres sports (basket-ball, volley-ball, tennis, athlétisme, cyclisme, natation, water-polo, etc.).

4) Les autres paris

Depuis 2004, l'AAMS exploite des **paris à la cote** sur des événements autres que sportifs.

Les événements sur lesquels il est possible de parier sont publiés par l'AAMS. Il s'agit par exemple de l'élection présidentielle française, du festival de cinéma de Venise, de la ville qui organisera les jeux olympiques de 2014, de la variation en pourcentage de l'indice boursier de certaines places européennes.

L'ORGANISATION DES JEUX D'ARGENT

PAYS-BAS

La loi du 10 décembre 1964 sur les jeux de hasard subordonne l'exploitation de tous les jeux d'argent à la détention d'une autorisation et énonce les conditions de délivrance de celle-ci pour les différents jeux.

Si l'on excepte les machines à sous, l'octroi des autorisations d'exploitation est toujours subordonné à l'affectation d'une partie des recettes à une cause d'intérêt général.

Par ailleurs, **pour l'exploitation de la plupart des jeux d'argent, la loi institue un monopole, qui est attribué à un opérateur public.** Les seuls jeux pour lesquels elle ne prévoit pas un opérateur unique sont :

– les jeux pratiqués à l'aide des machines à sous installées en dehors des casinos ;

– les jeux de loterie autres que la loterie nationale, le loto et la loterie instantanée. Toutefois, au niveau national, trois opérateurs seulement ont obtenu des autorisations, de sorte que **le secteur de la loterie fonctionne en régime d'oligopole.**

Tous les jeux dont les conditions d'exploitation ne sont pas explicitement prévues par la loi sont interdits.

1) Les jeux de hasard

a) Les jeux de loterie

D'après la loi de 1964 sur les jeux de hasard, la loterie nationale, qui organise une loterie traditionnelle mensuelle ainsi qu'une variante

hebdomadaire, *Dayzer*, est exploitée par un opérateur unique, de même que le loto et la loterie instantanée. En revanche, l'exploitation des autres jeux de loterie est accessible aux titulaires d'une autorisation.

- La loterie nationale

La loi prévoit que l'exploitation de la loterie nationale est assurée par un **opérateur unique**, qui doit distribuer au moins 60 % des mises aux joueurs et **reverser au budget de l'État ses gains nets**, et dont la licence est accordée pour une durée limitée. C'est la **Fondation pour l'exploitation de la loterie nationale** (*Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij : SENS*), créée par l'État en 1992, qui est titulaire de l'autorisation. Auparavant, la loterie nationale était gérée en régie directe par le ministère des finances. En pratique, l'autorisation octroyée à SENS est permanente.

- Le loto

Il existe un loto hebdomadaire depuis 1974. La loi prévoit que l'exploitation en est assurée par un **opérateur unique**. C'est à la fondation titulaire de la licence pour les jeux de pronostics sportifs (*Stichting de Nationale Sporttotalisator : SNS*, dite « de Lotto »), créée par l'État en 1961, que l'autorisation a été donnée.

L'autorisation actuelle couvre la période allant du 12 décembre 2004 au 11 décembre 2009, mais elle est *de facto* permanente. La loi prévoit que SNS doit reverser au moins 47,5 % des mises aux gagnants, et l'arrêté qui définit les conditions dans lesquelles SNS exploite sa licence limite ce pourcentage à 50 %. Le revenu disponible après distribution des gains et règlement des frais d'exploitation est affecté à des **causes d'intérêt général**, la répartition des fonds entre les différents secteurs bénéficiaires (culturel, sportif, etc.) étant déterminée par voie réglementaire.

- La loterie instantanée

Elle a été créée en 1994. La loi prévoit que l'exploitation en est assurée par un **opérateur unique**. C'était initialement la Fondation pour la loterie instantanée (*Stichting Nationale Instant-Loterij*), créée par l'État, mais celle-ci a été fusionnée avec SNS à la fin de l'année 2000.

L'autorisation actuelle couvre la période allant du 1^{er} mai 2006 au 30 avril 2011, mais elle est *de facto* permanente. La répartition des recettes s'effectue de la même façon que pour le loto à une différence près : d'après l'arrêté qui définit les conditions dans lesquelles SNS exploite sa licence pour la loterie instantanée, la part des mises reversée aux gagnants est comprise entre 47,5 % et 65 %.

- Les autres loteries

L'octroi d'une **autorisation** est subordonné au respect de deux règles principales :

– un but d'**intérêt général** ;

– l'affectation d'un certain pourcentage des mises à ce but. Ce pourcentage, déterminé par voie réglementaire, s'élève actuellement à 50 %. Il était de 60 % jusqu'au 1^{er} septembre 2004.

L'autorisation est donnée par le **ministère de la justice** lorsque la valeur totale des lots dépasse 4 500 €. Sinon elle est délivrée au niveau municipal.

Actuellement, **trois opérateurs disposent d'une telle autorisation à titre presque permanent au niveau national**. Les loteries qui fonctionnent sous ce régime sont *BankGiro*, *Postcode* et *Sponsor*. La première existe depuis 1970 et finance essentiellement le secteur de la culture, notamment les principaux musées néerlandais et le *Concertgebouw* d'Amsterdam. Les deux autres ont été créées en 1989. *Postcode* affecte une partie de ses recettes à des projets de coopération au développement ainsi que de protection des droits de l'homme et de l'environnement, tandis que *Sponsor* contribue au financement de quelque 1 500 clubs sportifs. Ces trois opérateurs sont des sociétés anonymes qui sont regroupées dans la holding des « loteries nationales pour les bonnes causes » (*Nationale Goede Doelen Loterijen*).

Le ministère de la justice donne par ailleurs chaque année environ 75 autorisations permettant l'organisation de loteries occasionnelles.

Lorsque la valeur totale des lots ne dépasse pas 4 500 €, l'autorisation est donnée au **niveau municipal**. Toutefois, par dérogation à la règle générale, **les petites loteries peuvent être organisées sans autorisation**. Seules, les associations néerlandaises qui existent depuis au moins trois ans peuvent bénéficier de cette dérogation. Les organisateurs doivent prévenir la commune sur le territoire de laquelle la loterie a lieu. Ce régime s'applique à condition qu'aucun lot n'ait une valeur supérieure à 350 € et que la valeur totale des lots ne dépasse pas 1 400 €.

b) Les jeux proposés dans les casinos

La **loi** prévoit que l'exploitation des casinos est assurée par un **opérateur unique**. C'est une fondation créée par l'État, la *Fondation nationale pour l'exploitation des jeux de casinos* (*Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland*, dite *Holland Casino*), qui gère les **14 casinos** du pays. Le premier a été ouvert en 1976 et les deux derniers en 2006. La décision de 1976 a été motivée par la volonté de combattre le développement des casinos clandestins.

Le règlement relatif aux jeux de casino limite à dix le nombre de jeux de table susceptibles d'être proposés aux clients, à moins que les conditions d'exploitation ne permettent au ministère de la justice de donner une autorisation pour d'autres jeux. *Holland Casino* peut également exploiter des jeux automatiques dans les casinos, mais à condition de détenir une autorisation spécifique.

Les recettes nettes des casinos sont reversées au **budget de l'État**.

c) Les jeux exploités en dehors des casinos

L'insertion dans la loi sur les jeux de hasard d'un titre consacré aux machines à sous a permis la légalisation de celles-ci à partir du **1^{er} décembre 1986**.

C'est le seul secteur du marché des jeux qui soit ouvert à la concurrence.

Toutefois, le régime des autorisations est strict. L'exploitation d'une machine à sous requiert en effet trois licences :

– le lieu destiné à recevoir la machine doit être agréé par le maire de la commune ;

– l'exploitant de la machine doit détenir une autorisation du ministère de la justice ;

– la machine elle-même doit être agréée, l'agrément étant donné par le ministère de la justice au fabricant ou à l'importateur.

De plus, depuis l'année 2000 (18), **la loi n'autorise l'installation de machines à sous que dans certains locaux**, qui doivent appartenir à l'une des deux catégories suivantes :

– les salles de jeux, dont l'ouverture est subordonnée à l'accord du conseil municipal ;

– les établissements du secteur de la restauration à « accès restreint ». Pour être ainsi qualifiés, ces établissements doivent satisfaire un double critère : ils ne doivent ni être intégrés à d'autres installations, sportives par exemple, ni avoir des activités accessoires, comme la vente de journaux ou la mise à disposition d'une table de billard, et leur clientèle doit être essentiellement constituée de personnes majeures.

(18) Cette réforme fait suite aux travaux de la commission Nijpels, qui avait proposé diverses mesures pour limiter la dépendance des jeunes aux machines à sous.

L'installation de machines à sous dans d'autres endroits, par exemple dans les cafétérias qui sont surtout fréquentées par des jeunes, est donc impossible.

Dans les établissements du secteur de la restauration, il ne peut y avoir plus de deux machines. En revanche, le nombre des appareils susceptibles d'être implantés dans les salles de jeux n'est pas *a priori* limité, car, dans chaque commune, c'est l'arrêté municipal sur les salles de jeux qui détermine les conditions d'exploitation de ces établissements, en particulier le nombre de machines. On estime à quelque 50 000 le nombre de machines à sous exploitées en dehors des casinos.

2) Les paris sur les courses hippiques

La **loi** de 1964 sur les jeux de hasard confie l'exploitation des **paris mutuels** sur les courses hippiques à un **opérateur unique**.

Il s'agit actuellement de *Scientific Games Racing*, une société à responsabilité limitée qui a son siège à la Haye et qui est détenue par la société américaine *Scientific Games Corporation* depuis le milieu de l'année 2004. La licence actuelle vaut pour la période comprise entre le 1^{er} juillet 2005 et le 30 juin 2008. Au cours des vingt dernières années, le titulaire de l'autorisation a changé à plusieurs reprises : ce fut la société anglaise Ladbrokes entre 1986 et 1991, la fédération néerlandaise des courses hippiques pendant environ deux ans, puis la Fondation pour l'exploitation de la loterie nationale, par l'intermédiaire d'une fondation spécifique, jusqu'à la fin de l'année 1997, etc.

Le règlement du 21 juin 2005 qui régit les paris mutuels sur les courses hippiques précise que les courses qui peuvent faire l'objet de paris doivent être organisées par la fédération nationale des courses hippiques, à laquelle l'opérateur doit reverser 7 % des mises. L'opérateur a également l'obligation de réserver 2,5 % des mises, 98 % de ce montant étant affectés à l'encouragement des courses hippiques, à des bénéficiaires définis par voie réglementaire.

Les paris à la cote ne sont pas prévus. Ils sont donc interdits.

3) Les autres paris sportifs

La **loi** de 1964 sur les jeux de hasard réserve l'exploitation des paris sportifs autres que sur les courses de chevaux à un **opérateur unique**, la Fondation pour les **paris mutuels sportifs** (*Stichting de Nationale*

Sporttotalisator), qui détient également la licence pour le loto et la loterie instantanée.

La répartition des recettes est la même que celle du loto. Le principal bénéficiaire des paris sportifs est la fédération nationale de football.

Le règlement qui encadre les paris mutuels sportifs limite leur nombre annuel à 370.

4) Les autres paris

Ils ne sont pas explicitement prévus par la loi de 1964 et sont donc interdits.

