

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986 - 1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 avril 1987

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier certaines dispositions relatives aux casinos autorisés.

Par M. Paul GIROD

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larche, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoulle, vice-présidents ; Germain Authie, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazals, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Male, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : 512, 565 et TA 76.

SÉNAT : 128 (1986-1987).

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	3
EXAMEN DES ARTICLES	9
Article premier Conditions d'installation et d'exploitation des machines à sous dans les casinos autorisés	9
Article premier bis Droit de timbre sur les cartes d'entree dans les casinos.	12
Article 2 Conditions de delivrance des licences de debits de boissons aux casinos autorisés	13
TABLEAU COMPARATIF	15

Mesdames, Messieurs,

Examinée par l'Assemblée nationale lors de l'une des dernières séances de la session parlementaire d'automne, la présente proposition de loi apporte deux modifications importantes à la réglementation applicable aux casinos. Son adoption devrait permettre l'implantation des machines à sous dans leur enceinte. Elle devrait également autoriser les casinos à détenir un nombre de licences de débit de boissons équivalent à celui des points de vente.

Avant d'examiner ces dispositions, il n'est pas inutile de rappeler dans quelles conditions juridiques et économiques s'exercent ces activités.

. Une activité réglementée

Les établissements de jeux, régis par une loi du 15 juin 1907, sont au nombre de 137 répartis géographiquement sur 131 communes. Leur implantation est limitée aux stations balnéaires, thermales et climatiques, sous réserve que le conseil municipal ait donné son accord et que le Ministre de l'Intérieur l'ait autorisée. La concession est limitée dans le temps et soumise au respect des dispositions d'un cahier des charges établi après accord du conseil municipal et approbation du Ministre de l'Intérieur. La gestion de l'établissement est confiée à un directeur et à un conseil de direction responsables qui ne peuvent la confier à un fermier des jeux.

En application du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques seuls peuvent être pratiqués :

- la boule et le vingt-trois ;
- les autres jeux de contrepartie, à savoir la roulette, le trente et quarante, la roulette dite américaine, le black-jack et le craps ;
- les jeux dits "de cercle", à savoir le baccara chemin de fer, le baccara à deux tableaux à banque limitée et l'écarté, le baccara à deux tableaux à banque ouverte.

Toute demande d'autorisation d'exploitation ou de renouvellement d'autorisation est soumise préalablement à la Commission supérieure des jeux instituée par un décret du 8 novembre 1934 et qui comprend : un président de section du Conseil d'Etat, deux conseillers d'Etat, deux conseillers maîtres à la Cour des Comptes, deux inspecteurs des finances, deux inspecteurs généraux des services du Ministère de l'intérieur, et le président de l'association des maires des communes sièges des stations thermales ou touristiques .

Enfin, les résultats d'exploitation des casinos sont soumis, après abattement, à un double prélèvement fiscal prévu par la loi : un prélèvement progressif effectué par l'Etat (dont 10 % sont réservés à la commune concernée) calculé en fonction d'un barème comprenant dix tranches, et un prélèvement effectué par la commune d'implantation dans la limite d'un taux plafond de 15 %.

. Une activité économique en difficulté

Le poids économique des casinos n'est pas négligeable. Le produit brut des jeux s'est élevé pour la saison 1985-1986 à 842 millions de francs et le total du prélèvement fiscal s'est établi à 368 millions, soit 263 millions au profit de l'Etat et 105 millions au profit des communes. Ces résultats correspondent à un total d'entrées de 1 840 989 dont 818 520 dans les salles de boules soumises à un droit d'accès de moindre valeur.

Or, l'activité des casinos connaît de graves difficultés depuis plusieurs années. Le nombre des entrées ne cesse de se réduire et le chiffre d'affaires de diminuer. Ces divers éléments transparaissent dans les tableaux suivants.

Nombre des entrées dans les casinos

Saison	Entrées boule	Entrées autres jeux	Total	Variation	
				VA	%
1983-1984	873 438	1 049 152	1 922 590		
1984-1985	835 119	1 054 455	1 889 574	- 33 016	- 1,71
1985-1986	818 520	1 022 469	1 840 989	- 48 585	- 2,57

Evolution du prélèvement

Saison	Prélèvement progressif			Prélèvement communal	Total prélèvement	% brut total des jeux
	Etat	Commune	Total			
1983-1984	314 443 403	30 082 509	344 525 912	91 205 353	435 731 265	46,1
1984-1985	326 923 080	30 863 435	357 786 515	93 376 491	451 163 006	46
1985-1986	263 373 780	25 357 662	288 731 442	79 714 936	368 446 378	43,7

Activité des casinos

Jeux	Saison 1981-1982		Nombre d'établissements		Saison		Différence	%	
	Nbre d'établissement	Résultat	1985-1986	1984-1985	1985-1986	1984-1985		+	-
Banque	13	11 222 663	13	13	20 224 877	16 429 534	+ 3 795 343	23,1	
Black-Jack	55	78 846 475	55	53	120 064 687	138 617 079	- 18 552 392		13,4
Boule	130	109 466 164	126	124	133 224 114	129 352 206	+ 3 871 908	3	
Chemin-de-fer	38	81 827 139	30	31	78 004 562	77 281 572	+ 722 990	0,9	
Craps	1	176 890	2	1	7 233 253	6 289 045	+ 944 208	15	
Roulette	54	388 423 520	47	46	415 136 214	536 833 592	- 121 697 378		22,7
Roulette américaine	14	22 501 036	16	15	30 305 160	40 894 105	- 10 588 945		25,9
23	1	20 578	1	2	17 270	16 642	+ 628	3,8	
30/40	10	33 306 754	10	10	38 213 032	34 837 914	+ 3 375 118	9,7	
TOTAL		725 791 287			842 423 169	980 551 689	- 138 128 520		- 14,1

Plusieurs explications de ce phénomène sont communément avancées : la concurrence étrangère, le décalage entre les goûts de la clientèle et les jeux offerts, le caractère retardataire de la législation en vigueur. Sur 137 casinos français, 16 parmi les 25 plus importants sont directement en concurrence avec des établissements étrangers. Par ailleurs, la France est avec la Belgique le seul pays européen à prohiber l'installation des machines à sous qui semblent avoir la faveur de la clientèle étrangère ainsi que le prouvent les excellents résultats des établissements monégasques.

Enfin, il ne faut pas méconnaître les effets du contexte économique global et ceux de l'insécurité qui ont parfois incité la clientèle étrangère fréquentant jusqu'alors les établissements français à leur préférer les casinos étrangers.

. Des mesures de relance

Plusieurs types de mesures ont été récemment prises pour relancer l'activité des casinos.

Le ministère de l'Intérieur a autorisé les réouvertures de certains établissements tel le Ruhl à Nice. De nouveaux jeux ont été admis tel le Black Jack à Enghien.

Enfin, l'abattement fiscal sur le produit des jeux effectué préalablement au prélèvement a été porté de 25 % à 35 % en application de l'article 43 de la loi de finances n° 86-1318 du 30 Décembre 1986. De même, le barème fiscal a été récemment modifié par un décret n° 86-1212 du 27 novembre 1986 de façon à relever les différents paliers.

En revanche, la réduction, voire la suppression du droit de timbre prélevé à l'entrée du casino, ne semble pas avoir été envisagée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Conditions d'installation et d'exploitation des machines à sous dans les casinos autorisés

En application de cet article, les casinos auraient désormais la possibilité d'installer et d'exploiter des machines dont "le fonctionnement repose sur le hasard et permet, éventuellement par l'apparition de signes, de se procurer moyennant enjeu, un avantage direct ou indirect de quelque nature que ce soit, même sous forme de partie gratuite".

Dans le passé, la multiplication de ce type de machines et les risques certains d'infiltration que leur exploitation pouvait présenter avaient conduit à en interdire l'installation dans les lieux publics. La méconnaissance de cette interdiction était sanctionnée des peines prévues à l'article 410 du Code pénal.

Mais les termes du décret-loi du 31 août 1937 et l'interprétation de la Cour de Cassation estimant que la matérialité des gains devait être prouvée et que l'obtention de parties gratuites devait s'analyser "comme un simple avantage en nature consistant en une distraction prolongée" avaient en réalité permis la multiplication des machines à sous.

Par ailleurs, l'instauration d'une taxe annuelle de 5000 FF par appareil prévue par l'article 33 de la loi de finances n° 81-1160 du 30 décembre 1981 avait été interprétée comme une légalisation indirecte de ce type d'appareil.

Leur prolifération jugée excessive (15 000 machines étaient recensées fin 1981, 55 000 en juin 1983) avait été stoppée par l'adoption de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 interdisant certains appareils de jeux, en application de laquelle 95 % des machines à sous furent retirées des lieux publics.

Lors de ce débat, la possibilité d'autoriser l'exploitation des machines à sous dans les seuls casinos avait été envisagée par le Sénat qui reprenait à cet égard les termes d'une proposition de loi adoptée le 29 mai 1980. Cette solution n'avait pas été retenue et son réexamen avait été prévu dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur la politique des jeux en France.

Enfin, l'interdiction d'exploitation des machines à sous avait été partiellement levée par le paragraphe IV de l'article 15 de la loi n° 86-1019 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, pour les seuls appareils de jeux proposés au public "à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines".

Tel est le contexte juridique dans lequel s'inscrit la présente proposition de loi.

Désormais, ces machines pourraient donc être implantées dans les casinos autorisés dans lesquels se pratique au moins l'un des jeux prévus par la loi.

Ces établissements doivent être agréés par le Ministre de l'Intérieur et font l'objet d'une surveillance assez étroite de la police des jeux. L'implantation des machines à sous dans leur enceinte devrait permettre d'exercer un certain contrôle du développement de cette activité et du caractère légal de son exercice.

Néanmoins, il convient d'être très vigilant. En effet, le marché est de taille. L'installation de 4 000 machines serait envisagée, chacune d'entre elles coûtant environ 35 000 à 40 000 francs et rapportant en moyenne 35 000 francs par mois. Compte tenu des frais de maintenance, l'installation deviendrait rentable à partir d'une vingtaine d'unités et il est vraisemblable que seuls les grands casinos installeront des batteries de 60 à 80 appareils et que la plupart des petits casinos n'en proposeront pas.

Dans ce contexte, les modifications apportées par la commission des Lois et adoptées par l'Assemblée nationale, si elles peuvent être complétées sont positives.

La proposition initiale renvoyait à un décret la détermination des modalités d'agrément, des conditions d'exploitation et la fixation du montant des mises et du taux de redistribution.

Le texte transmis au Sénat est plus complet et plus restrictif. Mais il convient d'insister sur le fait que les machines à sous sont un jeu nouveau nécessairement soumis à autorisation préalable. Dans le cadre de la

procédure actuelle, il serait donc nécessaire que la commission supérieure des jeux soit saisie de toutes les demandes d'installation.

Il précise les conditions d'acquisition et de cession de ces machines. Seules des machines neuves pourront être implantées dans les casinos et toutes les cessions devront se traduire soit par l'exportation soit par la destruction du matériel. Cette mesure répond à un double souci. D'une part, elle devrait permettre de relancer la petite industrie de construction des machines de jeux qui pourrait être incitée à se reconvertir partiellement. Cet argument économique avait été très fréquemment évoqué lors du débat de 1983 pour essayer de limiter l'interdiction alors envisagée. D'autre part, elle devrait permettre d'éviter la création d'un marché secondaire facilitant éventuellement la réhabilitation du matériel clandestin. Il est cependant vraisemblable que le maintien de l'interdiction de l'importation aurait pu permettre d'atteindre ce double objectif d'une façon encore plus satisfaisante, mais aurait sensiblement retardé l'installation.

Comme pour l'ensemble des jeux, l'installation des machines à sous est soumise à l'autorisation du Ministre de l'Intérieur. Cette obligation de l'agrément ne porte plus uniquement sur le matériel, comme le prévoyait la proposition de loi initiale, mais également sur les personnes qui fabriquent ou commercialisent ces machines. Le contrôle exercé dans ce cadre est assez large et vise la fabrication, l'importation, la vente et la maintenance.

Enfin, le montant des mises et des taux de redistribution devrait être fixe par décret en Conseil d'Etat et non par un simple décret. De même, suivant une procédure bien établie, le calcul du produit brut des jeux serait défini réglementairement. Celui-ci est constitué pour les jeux de cercle par le montant intégral de la cagnotte et pour la boule, le 23, et les autres jeux de contrepartie par la différence entre le montant de l'avance initiale et des avances complémentaires et le montant de l'encaisse constatée en fin de partie.

Curieusement, les différentes indications figurant à l'article premier ne font pas état des conditions d'implantation des machines. Il semble pourtant qu'il s'agit d'un élément essentiel qui pourrait être précisé par le décret prévu.

Il conviendrait par ailleurs d'avoir des indications sur le contenu de ce décret et sur les délais envisagés pour sa mise en oeuvre. En effet, le décret en Conseil d'Etat prévu pour les machines proposées dans les fêtes foraines n'est toujours pas paru. Or, il semblerait que les casinos escomptent une

installation très rapide des machines à sous, ce qui rend la publication des textes d'application d'autant plus urgente.

Votre commission des Lois vous propose de compléter la rédaction de cet article en précisant les conditions dans lesquelles seront acquises les machines considérées.

Article premier bis

Droit de timbre sur les cartes d'entrée dans les casinos

Les conditions d'accès aux salles de jeux dans les casinos autorisés sont fixées par l'article 14 du décret n° 59-1489 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques.

L'entrée est subordonnée à la présentation d'une carte d'admission sur laquelle le fisc prélève un droit de timbre dont le montant est déterminé par l'article 945 du Code général des Impôts en fonction de la durée de validité de la carte.

En application du même article, aucun droit de timbre n'est perçu sur les cartes donnant accès aux salles de jeux de boules. En 1985-1986, 130 casinos disposaient d'une telle salle parmi lesquels 90 ne proposaient que cette seule activité.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a complété l'article 945 précité et a prévu que l'exonération s'étende aux salles de jeux automatiques. Cette exception ne peut toutefois pas s'appliquer si ces appareils sont situés dans les autres salles.

Il résulte donc implicitement de cette rédaction que les directeurs de casinos pourront librement implanter les machines à sous dans l'enceinte des jeux ou dans les salles de boules.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cette disposition sans modification.

Article 2

Conditions de délivrance des licences de débit de boissons aux casinos autorisés

Cet article, adopté sous réserve d'une simple modification rédactionnelle, complète l'article L. 29 du Code des Débits de Boissons et des mesures contre l'alcoolisme, lequel fixe les conditions de délivrance des licences d'exploitation.

En application de l'article L. 22 du même code, les débits de boissons sont répartis en quatre catégories déterminées en fonction de la licence qu'ils détiennent :

- boissons sans alcool ;
- boissons fermentées ;
- licence restreinte ;
- licence de plein exercice.

Ces autorisations sont acquises soit auprès des services fiscaux, soit auprès d'un particulier cessant son activité.

L'article L. 29 du code précité dispose qu' "aucune personne physique ou morale ne peut, sous réserve de droits acquis, posséder ni exploiter, directement ou indirectement ou par commandite, plus d'un débit de boissons à consommer sur place des deuxième, troisième et quatrième catégories".

Les modifications envisagées par le présent article devraient permettre aux casinos de respecter pleinement leurs obligations légales. En effet, l'article premier de l'arrêté du 29 décembre 1959 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos impose à ces derniers l'exercice de trois activités distinctes : le spectacle, la restauration et les jeux, ce qui suppose l'existence de plusieurs points de rafraîchissement. Dans la mesure où la Cour de Cassation a admis dans un arrêt du 4 avril 1978 que chaque point de vente devait être assorti d'une licence appropriée, les casinos sont dans l'obligation de méconnaître soit le code des débits et boissons, soit les dispositions de la réglementation des jeux.

Plusieurs circulaires ministérielles ont certes permis que les poursuites éventuellement engagées demeurent sans effet mais il est néanmoins nécessaire de mettre un terme à cette incohérence juridique en

insérant les casinos autorisés à la liste des dérogations prévues par l'article L. 29 du code précité.

En effet, la possession et l'exploitation de plusieurs licences est autorisée pour les hôtels de tourisme des catégories 3 et 4 étoiles et 4 étoiles luxe ou pour les sociétés de transports aériens, maritimes, fluviaux ou ferroviaires. Il convient de noter qu'une disposition similaire à celle du présent article introduite par la Commission des Lois avait été adoptée en mai 1980 par le Sénat dans le cadre d'une proposition relative aux jeux de hasard. Le Gouvernement de l'époque avait émis des réserves non sur le bien-fondé juridique de cette mesure mais sur l'opportunité de son adoption alors qu'une réflexion d'ensemble sur les problèmes de l'alcoolisme était entreprise. L'examen de ce texte n'avait pas été poursuivi jusqu'à son terme, et l'incohérence a en conséquence subsisté.

Votre Commission des Lois vous suggère d'y mettre un terme en adoptant cet article sans modification.

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de l'amendement qu'elle vous propose, votre commission des Lois vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par l'AN	Propositions de la commission
<p>Loi n° 83-628 du 12 juil et 1983 interdisant certains appareils de jeux</p>	<p>Article premier</p>	<p>Article premier</p>
<p>Art. 1^{er} - Sont interdites l'importation, la fabrication de tout appareil dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui permet, éventuellement par l'apparition de signes, de procurer moyennant enjeu un avantage direct ou indirect de quelque nature que ce soit, même sous forme de partie gratuite.</p>	<p>L'article premier de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 interdisant certains appareils de jeux est complété par deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Sont également interdites la détention, la mise à disposition de tiers, l'installation et l'exploitation de ces appareils sur la voie publique et ses dépendances, dans les lieux publics ou ouverts au public, et dans les dépendances, mêmes privées, de ces lieux publics. Est aussi interdite toute exploitation ou mise à disposition de tiers par une personne privée, physique ou morale, dans des lieux privés.</p>		
<p>Il en est de même des appareils de jeux dont le fonctionnement repose sur l'adresse et dont les caractéristiques techniques font apparaître qu'il est possible de gagner plus de cinq parties gratuites par enjeu ou un gain en espèces ou en nature</p>		
<p>Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux appareils de jeux proposés au public à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines, ni aux appareils distributeurs de confiseries. Un décret en Conseil d'Etat précisera les caractéristiques techniques de ces appareils, la nature des lots, le montant des enjeux, le rapport entre ce dernier et la valeur des lots et, le cas échéant, les personnes susceptibles d'en proposer l'utilisation au public.</p>		

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi adoptée par l'AN

Propositions de la commission

Sont également exceptés des dispositions du présent article les appareils de jeux proposés au public dans les casinos autorisés où est pratiqué au moins un des jeux prévus par la loi. Ces appareils ne peuvent être acquis par les casinos qu'à l'état neuf. Toute cession de ces appareils entre exploitants de casinos est interdite et ceux qui ne sont plus utilisés doivent être exportés ou détruits.

Sont...

... la loi. *Sur autorisation du Ministre de l'Intérieur, délivrée après avis de la Commission supérieure des jeux, seuls les casinos peuvent les acquérir en pleine propriété et à l'état neuf. Toute...*

...détruits.

Les personnes physiques ou morales qui fabriquent, importent, vendent ou assurent la maintenance des appareils visés à l'alinéa précédent ainsi que les différents modèles d'appareils sont soumis à l'agrément du ministre de l'intérieur. Un décret en Conseil d'Etat définira les modalités de calcul du produit brut des jeux provenant des appareils et les conditions dans lesquelles seront fixés les taux de redistribution des mises versées au joueur.

Alinéa sans modification

Code général des impôts

Article premier bis

Article premier bis

Art. 945. - I. Nul ne peut pénétrer dans les salles où, conformément à la loi du 15 juin 1907, les jeux de hasard sont autorisés, sans être muni d'une carte délivrée par le directeur de l'établissement et passible d'un droit de timbre dont la quotité est fixée comme suit :

30 F si l'entrée est valable pour la journée ; 105 F si l'entrée est valable pour la semaine ; 255 F si l'entrée est valable pour un mois ; 520 F si l'entrée est valable pour la saison.

II. Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux cartes d'entrée dans les salles de jeux de boule.

Le paragraphe II de l'article 945 du code général des impôts est complété par les mots : "ainsi que dans les salles où sont exploités des appareils de jeux automatiques sauf, dans ce dernier cas, s'il s'agit de salles dont l'accès est subordonné à la délivrance d'une carte assujettie au droit de timbre prévu au paragraphe I".

Conforme

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par l'AN	Propositions de la commission
<p>Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme</p>	<p>Art. 2 Le deuxième alinéa de l'article L. 29 du code des débits de boissons et des mesures de lutte contre l'alcoolisme est complété par les mots : "ou dans les casinos autorisés".</p>	<p>Art. 2 Conforme</p>
<p>Art. L. 29. - Aucune personne physique ou morale ne peut, sous réserve des droits acquis, posséder</p>		
<p>ni exploiter, directement ou indirectement ou par co... andite, plus d'un débit de boissons à consommer sur place des deuxième, troisième et quatrième catégories.</p>		
<p>Toutefois, l'interdiction prévue à l'alinéa précédent n'est pas applicable quand les débits sont exploités dans les hôtels classés "de tourisme" dans les catégories 3, 4 étoiles et 4 étoiles luxe.</p>		
<p>Cette interdiction n'est pas non plus applicable lorsqu'un agrément aura été donné dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat s'il s'agit du service des transports aériens, maritimes, fluviaux ou ferroviaires.</p>		