

Décembre 2015

– LÉGISLATION COMPARÉE –

**Les établissements de jeux :  
forme juridique, création, exploitation**

---

Allemagne – Espagne – Royaume-Uni – Suisse

---

Cette note a été réalisée à la demande de  
**M. Jean BIZET,**  
**Président de la commission des Affaires européennes**

*Cette note a été publiée à la demande de MM. Pascal ALLIZARD et  
Didier MARIE, sénateurs, dans le cadre du rapport d'information  
« L'organisation et l'exploitation des jeux dans l'Union européenne »,  
fait au nom de la commission des Affaires européennes, n° 414 (2015-2016)*

*Ce rapport est disponible sur internet à l'adresse suivante :*  
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-414-notice.html>

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
ET DES DÉLÉGATIONS

**LC 265**



## AVERTISSEMENT

Les notes de Législation comparée se fondent sur une étude de la version en langue originale des documents de référence cités dans l'annexe.

Elles présentent de façon synthétique l'état du droit dans les pays européens dont la population est de taille comparable à celle de l'Hexagone ainsi que dans ceux où existe un dispositif législatif spécifique. Elles n'ont donc pas de portée statistique.



Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs par la division de Législation comparée de la Direction de l'Initiative parlementaire et des Délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

## SOMMAIRE

|                                   | <u>Pages</u> |
|-----------------------------------|--------------|
| NOTE DE SYNTHÈSE .....            | 5            |
| MONOGRAPHIES PAR PAYS .....       | 17           |
| ALLEMAGNE .....                   | 19           |
| ESPAGNE .....                     | 25           |
| ROYAUME-UNI (ANGLETERRE) .....    | 31           |
| SUISSE .....                      | 39           |
| ANNEXE : DOCUMENTS UTILISÉS ..... | 47           |



---

## NOTE DE SYNTHÈSE

Cette note est consacrée aux procédures relatives à l'autorisation, la création et l'exploitation des établissements de jeux et de leurs équivalents dans quatre pays d'Europe : l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Suisse.

Elle ne traite pas :

- des loteries ;
- des paris sportifs ;
- des paris hippiques ;
- de la lutte contre le blanchiment de capitaux ;
- ou de la prévention de l'addiction au jeu.

Après avoir rappelé la situation en France et présenté les conclusions tirées de l'analyse des législations étrangères, cette note traite successivement, pour chacun de ces États :

- de la forme que doivent revêtir les titulaires d'autorisation de création et d'exploitation d'établissements de jeux ;
- du régime de l'attribution de ces autorisations ;
- et des règles éventuellement applicables en ce qui concerne la localisation des établissements.

### A. LA SITUATION EN FRANCE

On distinguera le régime des casinos de celui des cercles de jeux.

#### 1. Le régime des casinos

En France, le régime de création des casinos relève du chapitre I<sup>er</sup> (Casinos) du titre II (Jeux de hasard, casinos, loteries) du livre III (Polices administratives spéciales) du code de la sécurité intérieure.

Aux termes de celui-ci, par dérogation au principe général d'interdiction des jeux d'argent posé aux articles L. 324-1 et L. 324-2 du même code, une « *autorisation temporaire d'ouvrir au public des locaux [...] où sont pratiqués certains jeux de hasard peut être accordée [...] aux casinos, sous quelque nom que ces établissements soient désignés [...]* ». Cette possibilité est strictement limitée :

- à certaines villes, communes ou stations classées stations balnéaires, thermales, climatiques ou de tourisme ;

- et aux autres communes dans lesquelles un casino est régulièrement exploité.

L'autorisation est accordée par le ministre de l'Intérieur après enquête. Il est nécessaire d'obtenir au préalable l'avis conforme du conseil municipal et d'établir un cahier des charges approuvé par le ministre. Si celui-ci n'est pas observé, le ministre peut révoquer l'autorisation de sa propre initiative ou sur demande du conseil municipal de la commune concernée.

Les conditions attachées à l'autorisation sont déterminées par arrêté : durée, nature et fonctionnement des jeux autorisés, mesures de surveillance et de contrôle, conditions d'admission dans les salles, horaires d'ouverture, et enfin taux et mode de perception des prélèvements.

L'article 82 de la loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920 prévoit qu'« *aucun casino ouvrant des salles de jeux ne pourra être exploité à moins de 100 kilomètres de Paris* ».

## **2. Le régime des cercles de jeux**

Aux termes des articles 1<sup>er</sup> et 6 de l'instruction ministérielle du 15 juillet 1947 modifiée par l'arrêté du 18 décembre 2014 « *Les jeux de hasard ne peuvent être pratiqués dans les cercles constitués sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 qu'en vertu d'une autorisation du ministre de l'Intérieur* ». Ces associations doivent poursuivre « *un but principal social, sportif, artistique, littéraire ou autre* » et « *justifier de l'aide réelle qu'[elles] y apport[ent]* ».

La Commission Supérieure des Jeux examine les demandes d'autorisation ou de renouvellement. Toute demande d'autorisation comporte notamment :

- la demande d'autorisation elle-même, qui précise les jeux demandés, les horaires d'ouverture, le nombre de tables de jeux et leur plan d'implantation ;

- la liste des membres du conseil d'administration ;

- les statuts de l'association ;

- le plan des locaux, certifié exact par le président du conseil d'administration et le directeur des jeux, comportant l'affectation précise de chaque pièce ;

- 
- les copies de pièces justificatives de l'occupation de l'immeuble dans lequel le cercle est implanté (titre de propriété, bail, convention) ainsi que l'état civil complet, la profession et le domicile des propriétaires, copropriétaires ou des associés et actionnaires lorsqu'il s'agit d'une société avec laquelle l'association a conclu un bail de location de l'immeuble ;
  - la liste des membres du comité des jeux, y compris le directeur des jeux, et leur état-civil complet ;
  - la copie du contrat entre le conseil d'administration et le directeur des jeux précisant les avantages et obligations de chaque partie ;
  - une notice *« comportant tous renseignements relatifs à l'importance et à l'aménagement des locaux, au but de l'association, à l'aide réelle apportée à la branche d'activité dont le cercle se réclame et tout élément de nature à établir que le jeu n'est pas le but exclusif ou principal de l'association »* ;
  - l'avis motivé du service de police chargé du contrôle du cercle de jeux ;
  - et l'avis du préfet ou du préfet de police, à Paris.

En vertu de l'article 2 du décret n° 2014-1540 du 18 décembre 2014 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles, l'autorisation est accordée par un arrêté qui *« fixe le nombre et la nature des jeux autorisés, la durée de l'autorisation, les heures d'ouverture et de fermeture des salles de jeux »*. Elle *« confère aux membres du cercle le droit de pratiquer entre eux tous les jeux de hasard qu'elle définit »*.

Selon un rapport réalisé dans le cadre d'une mission de préfiguration de l'implantation de casinos à Paris assortie de la suppression des cercles de jeux, *« Les cercles de jeux, institués pour autoriser la pratique de jeux sans contrepartie dans un cadre restreint, ne remplissent plus aujourd'hui cette fonction, du fait notamment de l'intervention de banquiers. Ils permettent en réalité essentiellement de pallier l'interdiction opposée par le législateur à l'ouverture de casinos dans un rayon de 100 km autour de Paris »*<sup>1</sup>.

Ce document souligne également que le statut associatif des cercles de jeux<sup>2</sup> *« constitue non seulement une source de complexité pour les autorités de contrôle, mais également parfois un vecteur d'opacité »*.

---

<sup>1</sup> Propositions pour une nouvelle offre légale de jeux à Paris, mai 2015, p. 9.

<sup>2</sup> Propositions pour une nouvelle offre légale de jeux à Paris, mai 2015, p. 11.

## **B. OBSERVATIONS TIRÉES DES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES**

On examinera successivement :

- la forme juridique des entités qui gèrent des établissements de jeux ;
- la procédure de délivrance des autorisations ;
- les conditions posées pour la délivrance de l'autorisation ;
- et la répartition territoriale des établissements.

### **1. La forme juridique des entités qui gèrent des établissements de jeux**

Il s'avère que si la quasi-totalité des établissements de jeux sont gérés par des sociétés commerciales, la dénomination qu'ils affichent est très variable selon les pays étudiés.

- **La quasi-totalité des établissements de jeux sont des sociétés commerciales**

Si la loi allemande n'évoque pas la forme juridique des entités gestionnaires d'établissements de jeux, on constate :

- que la loi espagnole et la loi autonome de Madrid font respectivement référence à des sociétés anonymes et à des « entreprises » ;
- qu'en Angleterre la loi précise que le titulaire d'une autorisation dans le domaine peut revêtir trois formes juridiques : la société (*company*), le « *partnership* » et l'association dépourvue de personnalité juridique (*unincorporated association*) ;
- et que la loi fédérale Suisse réserve la délivrance d'autorisations à des personnes morales de droit public ainsi que des sociétés anonymes et des sociétés coopératives de droit suisse.

- **Il existe une grande variété des types d'établissements de jeux**

Tout en observant l'absence de définition uniforme du concept de « casino » ou d' « établissement de jeux », on constate l'existence de :

- deux types d'établissements en Bade-Wurtemberg (casinos et salles de jeux) et en Suisse (« grands » et « petits » casinos) ;

---

- cinq types d'établissements dans la communauté de Madrid : casinos, établissements de jeux collectifs d'argent et de hasard, salles récréatives, salles de jeux, locaux de paris dans la communauté de Madrid ;

- et huit types en Angleterre, à savoir les casinos (régionaux, « grands », « petits » et ceux relevant encore de la loi de 1968), d'établissements de paris, de centres de loisirs familiaux ou encore de centres de jeux pour adultes. A ces établissements dédiés aux jeux s'ajoutent ceux pouvant proposer des jeux bien que telle ne soit pas leur vocation première, à l'instar des clubs ou encore des pubs.

## **2. La procédure de délivrance des autorisations**

Les quatre régimes étudiés reposant sur la délivrance d'autorisations, on examinera tout d'abord :

- l'entité qui les délivre ;
- le recours à une mise en concurrence ;
- la diversité des autorisations ;
- et l'existence de régimes dérogatoires.

### **• L'entité qui délivre les autorisations**

L'autorité compétente pour la délivrance des autorisations est :

- le Gouvernement du Bade-Wurtemberg dans cet État ;
- la Commission du Jeu au niveau national en Espagne et l'exécutif autonome à Madrid ;
- en Angleterre, les conseils de district, les conseils de comté, le conseil de Londres, le conseil des communes de la ville de Londres et le conseil des îles Scilly, lesquels reçoivent des consignes de la Commission des jeux ;
- enfin, en Suisse, l'exécutif de la fédération pour les autorisations générales, d'une part, et les autorités cantonales pour l'autorisation d'implantation locale, d'autre part.

### **• Recours à une mise en concurrence**

On recourt à une mise en concurrence :

- pour choisir les candidats susceptibles de concourir pour l'obtention d'une autorisation particulière (Espagne) ;

- pour délivrer les autorisations (communauté autonome de Madrid) ;

- pour départager les candidats qui remplissent les conditions réglementaires dont les autorités se sont assurées au terme d'une première phase de la procédure (Angleterre).

- **Diversité des autorisations**

Le nombre d'autorisations est de :

- une en Bade-Wurtemberg ;

- deux en Espagne, l'une générale prouvant l'aptitude à exercer dans le secteur de jeux, et l'autre, particulière, concernant un jeu, ainsi que deux en Suisse, la première fédérale, et la seconde cantonale ;

- trois en Angleterre, respectivement relatives à l'exploitation, au personnel et à l'utilisation des locaux pour les établissements dédiés aux jeux ;

- et deux autorisations supplémentaires en Angleterre pour les clubs dont le but premier n'est pas de proposer des jeux (autorisations relatives aux jeux de hasard et permis de machines) et pour les pubs (autorisations relatives aux machines).

- **Existence de régimes dérogatoires**

Des régimes dérogatoires, allégés, sont prévus :

- pour les activités de jeu occasionnelles en Espagne, par la délivrance d'une autorisation de la Commission nationale du Jeu, qui peut limiter la valeur des lots ;

- pour les petits opérateurs (moins de trois personnes) qui sont dispensés d'autorisation personnelle (Angleterre) ;

- et pour toute personne qui souhaite organiser des « jeux de petite envergure », à savoir les « petites loteries » les « paris sportifs locaux » et les « petits tournois de poker » en Suisse.

### **3. Les conditions posées pour la délivrance de l'autorisation**

On verra successivement :

- les conditions relatives au demandeur de l'autorisation ;

- le contenu des demandes d'autorisation ou des candidatures ;

- les critères d'appréciation des demandes d'autorisation ;

- et le contenu de l'autorisation elle-même.

- **Conditions relatives au demandeur de l'autorisation**

Les conditions que doit remplir le demandeur de l'autorisation tiennent à :

- la garantie de la protection de la jeunesse, de l'interdiction des jeux en ligne, de la limitation de la publicité, des mesures sociales et des informations sur le risque de dépendance (salles de jeux, Bade-Wurtemberg), et des conditions voisines relatives à la protection des enfants et des autres personnes vulnérables (Angleterre) ;

- la fiabilité de l'organisateur ou de l'exploitant (salles de jeux, Bade-Wurtemberg) analogue à l'assurance que le jeu est réalisé de manière juste et ouverte (*id.*) ;

- la participation de l'exploitant à la mise en œuvre du fichier des personnes interdites de jeu (salles de jeux, Bade-Wurtemberg) ;

- l'exclusion des joueurs interdits (salles de jeux, *id.*) ;

- et la prévention du jeu à l'origine de crimes ou de désordre (Angleterre).

- **Le contenu des demandes d'autorisation ou des candidatures**

Les demandes d'autorisation doivent contenir des informations financières telles que :

- la présentation des participations directes et indirectes ainsi que la répartition du capital et des voix dans la société candidate ainsi que la présentation des entreprises qui lui sont liées (casinos, Bade-Wurtemberg) ;

- et la présentation de la rentabilité compte tenu des redevances, (casinos, *id.*).

Ces demandes doivent aussi attester des mesures de prévention telles que :

- le programme de mesures sociales, y compris les mesures visant à s'assurer de l'exclusion des mineurs et des joueurs interdits (casinos, *id.*) ;

- la déclaration de prise en charge des coûts résultant du contrôle des mesures de sécurité, des mesures sociales et de la rentabilité (casinos, *id.*) ;

- la déclaration de paiement des redevances (casinos, *id.*) ;

- et la preuve de l'existence des garanties financières nécessaires (casinos, *id.*).

En matière de sécurité, les demandes doivent contenir des éléments tels que :

- l'engagement de ne pas organiser des jeux non autorisés (casinos, Bade-Wurtemberg) ;
- l'exposé des mesures visant à garantir la sécurité et l'ordre publics ainsi que les autres intérêts publics, notamment la sécurité informatique et des données personnelles (casinos, *id.*) ;
- la mention des condamnations dont le candidat a fait l'objet, que celles-ci aient ou non un lien avec son activité (Angleterre) ;
- les mesures contre le blanchiment d'argent (casinos, Bade-Wurtemberg) ;
- la présentation de l'origine licite des moyens utilisés pour organiser le casino (casinos, *id.*) ;
- les mesures prises pour assurer la transparence et la surveillance (casinos, *id.*) ;
- des informations sur la fiabilité et la capacité du demandeur et du directeur du casino (casinos, *id.*) ;
- le plan des bâtiments et des salles (casinos, *id.*) ;
- les mesures prises en matière de publicité (casinos, *id.*) ;
- et les mesures concernant l'organisation des jeux (casinos, *id.*).

- **Les critères d'appréciation des demandes d'autorisation**

Parmi les critères de sélection des offres figurent ceux de nature financière et économique :

- l'intérêt socio-économique, la création d'emplois et l'intérêt touristique du projet ainsi que l'existence d'une offre de loisir complémentaire (pour tous les établissements, communauté autonome de Madrid) ;
- la création d'emploi (*sic*) et les moyens proposés pour favoriser sa stabilité et sa qualité (*id.*) ;
- l'existence d'une capacité financière durable du casino (Bade-Wurtemberg) ;
- la garantie d'une rentabilité économique du casino (Bade-Wurtemberg, Suisse) ;
- la situation financière et les ressources du candidat (Angleterre) ;
- l'existence de moyens financiers propres suffisants, une bonne réputation et la garantie d'une activité commerciale irréprochable (Suisse) ;

- 
- la preuve de l'origine licite des fonds à disposition (*id.*) ;
  - l'indépendance de la gestion vis-à-vis des tiers ainsi que la surveillance de la maison de jeux (*id.*) ;
  - et les mesures destinées à permettre la taxation correcte de la maison de jeux (*id.*).

Sont aussi examinés des critères relatifs aux capacités organisationnelles du candidat :

- la compétence technique des demandeurs et le programme d'investissement à réaliser (pour tous les établissements, communauté autonome de Madrid) ;
- la capacité à organiser les jeux en respectant les objectifs généraux d'accroissement de la fiabilité et de la performance du casino (Bade-Wurtemberg) ;
- l'aptitude à organiser les jeux en fonction de l'objectif de transparence et de sécurité du casino (*id.*) ;
- l'assurance que le jeu est réalisé de manière juste et ouverte (*id.*) ;
- la capacité du candidat à mettre en œuvre les activités autorisées (*id.*) ;
- la capacité de toute machine de jeux et de tout autre équipement à être utilisé en lien avec les activités autorisées (*id.*) ;
- l'intégrité du candidat, sa compétence à exercer les activités autorisées de façon cohérente conformément aux objectifs définis (*id.*).

Des éléments tenant à la sécurité publique sont aussi pris en considération :

- le respect de la sécurité et de l'ordre publics pour les casinos (Bade-Wurtemberg) ;
- l'assurance que le titulaire a le pouvoir d'information, d'action et de contrôle le plus étendu (pour les casinos, *id.*) ;
- la protection des enfants et des personnes vulnérables (Angleterre) ;
- la protection des joueurs dans les casinos (Bade-Wurtemberg) ;
- la prévention du jeu à l'origine de crimes ou de désordre, associé à ceux-ci ou utilisé pour les favoriser (Angleterre) ;
- l'existence d'un programme de mesures de sécurité et d'un programme de mesures sociales (Suisse).

La prise en compte de l'avis des municipalités est formalisée aussi bien :

- dans la communauté autonome de Madrid où le conseil municipal de la commune d'installation établit un rapport sur le projet ;
- que dans le canton de Vaux où l'autorité cantonale recueille l'avis des autorités de la commune concernée.

- **Le contenu de l'autorisation**

Le contenu de l'autorisation d'exploitation précise :

- la mention de l'organisateur, de l'intermédiaire ou de l'exploitant d'une salle de jeux, y compris les tiers (pour tous les établissements, Bade-Wurtemberg) ;
- le type de jeu de hasard organisé (*id.*) ;
- les modalités de la distribution (*id.*) ;
- la localisation (*id.*) ;
- le plan de jeu en cas d'organisation de loteries (*id.*) ;
- et, en cas de recours à un intermédiaire, l'organisateur réel du jeu de hasard (*id.*).

#### **4. La répartition territoriale des établissements**

La répartition territoriale des établissements résulte de :

- la limitation pure et simple de leur nombre ;
- et de la fixation de leur distribution géographique.

- **Limitation pure et simple du nombre d'établissements**

Une telle modalité existe :

- en Bade-Wurtemberg, où la loi permet l'ouverture d'un casino à Baden-Baden, à Constance et à Stuttgart, le gouvernement du *Land* pouvant, le cas échéant, en ouvrir d'autres sous réserve de l'accord du Parlement du *Land* ;

- et en Angleterre, où elle limite le nombre d'autorisations à une concernant les casinos régionaux, huit pour les grands casinos et huit s'agissant des petits casinos.

- **Fixation de la distribution géographique des établissements**

Si la fixation du nombre et de la distribution géographique des casinos résulte, à Madrid, de la planification établie par cette communauté autonome, en Suisse les maisons de jeux doivent « *autant que possible, être réparties de façon équilibrée entre les régions intéressées* ». Il s'ensuit que la délivrance d'une autorisation d'implantation n'est possible que si, d'une part, le requérant établit, dans un rapport, l'utilité économique de la maison de jeux pour la région d'implantation, et si, d'autre part, le canton et la commune d'implantation y sont favorables.

La loi fédérale suisse prévoit que pour délivrer les autorisations d'exploitation, la fédération « *prend en compte les réalités régionales* » et la distribution géographique des casinos.

La loi de Bade-Wurtemberg interdit l'installation des salles de jeux à moins de 500 mètres à vol d'oiseau, porte à porte, tant les établissements de jeux les uns par rapport aux autres que de ces établissements par rapport aux lieux accueillant des enfants ou des jeunes.



## MONOGRAPHIES PAR PAYS



---

## ALLEMAGNE

L'article 30 de la Loi fondamentale allemande (*Grundgesetz - GG*) répartit les compétences entre la Fédération et les *Länder* : toute matière qui n'est pas expressément inscrite dans cet article relève des États fédérés. Tel est le cas des jeux de hasard (*Glücksspiel*).

Le régime applicable aux établissements de jeux résulte d'un traité, composé de deux articles, conclu entre les *Länder* (*Staatsvertrag*) du 15 décembre 2011, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2012<sup>1</sup>. Si le champ d'application de ce traité est bien celui des jeux de hasard, quelques-unes de ses dispositions font cependant référence aux casinos (*Spielbank*), aux salles de jeux (*Spielhalle*), aux courses hippiques et aux paris.

Les *Länder* ont, de surcroît, adopté des lois relatives aux jeux pour l'application de ce traité, tout comme parfois des lois spécifiques relatives à d'autres types de jeux. Tel est le cas du *Land* de Bade-Wurtemberg, retenu ici à titre d'exemple, qui a adopté le 15 novembre 2012 une loi unique sur tous les types de jeux.

Une autorité de surveillance (*Glücksspielaufsicht*) existe au niveau de chaque *Land*. Elle a pour mission de s'assurer du respect des obligations découlant du traité, notamment en ce qui concerne l'interdiction de la publicité et la prohibition de certains jeux.

### **1. La forme juridique que revêtent les titulaires d'établissements de jeux**

Les jeux de hasard publics (*öffentliches Glücksspiel*) ne peuvent être organisés qu'avec l'autorisation de l'autorité compétente du *Land* concerné (article 1 § 4 du traité entre les *Länder*). Un jeu de hasard est « public » lorsqu'existe une possibilité de participation d'un groupe de personnes important et non fermé, ou lorsqu'il s'agit de jeux de hasard organisés de façon habituelle dans des associations ou dans toute autre société fermée (*geschlossene Gesellschaft*) (article 1 § 3 *id.*).

Aux termes de l'article 1 § 10 du traité entre les *Länder*, ces derniers doivent assurer une offre de jeux de hasard suffisante (*Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes*). Dans l'exercice de cette mission, ils sont assistés par des experts dotés de compétences dans ce domaine. Ils peuvent remplir cette obligation par eux-mêmes, recourir à un organisme public géré

---

<sup>1</sup> Il remplace un précédent traité entre les *Länder* relatif aux jeux, de 2007.

en commun par tous les *Länder* signataires du traité, faire appel à une personne juridique de droit public, ou s'en remettre à une ou plusieurs sociétés de droit privé dans lesquelles participent, directement ou indirectement, de façon prépondérante des personnes morales de droit public.

Si un *Land* délègue cette compétence dans le cadre d'une concession, le concessionnaire peut être une personne morale de droit privé, telle une société.

## 2. Régime d'attribution des autorisations

On distinguera :

- le régime institué par le traité entre les *Länder* ;
- et les dispositions de la loi du *Land* de Bade-Wurtemberg.

### a) *Le régime de délivrance des autorisations prévu par le traité entre les Länder*

Les jeux de hasard publics ne peuvent être organisés qu'avec l'autorisation de l'autorité compétente du *Land* (article 1 § 4). Cette autorisation ne saurait être accordée si elle est en contradiction avec les objectifs définis par l'article 1 § 1 du traité : prévention et lutte contre la dépendance, bon fonctionnement des jeux, prévention des jeux illégaux ou encore protection de la jeunesse et des joueurs.

Nul n'a, par conséquent, aucun droit à obtenir cette autorisation.

L'autorité compétente du *Land* concerné accorde l'autorisation pour tout ou partie de son territoire, pour une durée limitée. Révocable, l'autorisation peut être accompagnée, même ultérieurement, de dispositions accessoires (*Nebenbestimmung*). Elle n'est ni transférable, ni cessible (article 1 § 9).

### b) *Les dispositions de la loi sur les jeux du Land de Bade-Wurtemberg*

La loi du 15 novembre 2012 sur les jeux du *Land* de Bade-Wurtemberg dispose que l'organisation de jeux de hasard publics tout comme l'exploitation de casinos et de salles de jeux nécessitent l'autorisation prévue à l'article 1 § 4 du traité entre les *Länder*.

Les autorisations sont délivrées par écrit. Outre les conditions prévues à l'article 1 § 9 du même traité, doivent notamment être spécifiés :

- l'organisateur, l'intermédiaire ou l'exploitant d'une salle de jeux, y compris les tiers ;

- 
- le jeu de hasard qui sera organisé ;
  - les modalités de la commercialisation (*die Form des Vertriebs oder der Vermittlung*) ;
  - le lieu ou le périmètre, comme le point de départ ou la durée ;
  - le plan de jeu en cas d'organisation de loteries ;
  - et, en cas de recours à un intermédiaire, l'organisateur réel du jeu de hasard.

- **Les dispositions relatives aux casinos**

Aux termes de l'article 28 de la loi du Bade-Wurtemberg, l'autorisation dans les villes de Baden-Baden, Constance et Stuttgart passe par une procédure de marché public, faisant l'objet d'une publication dans l'équivalent du *Journal officiel* du Bade-Wurtemberg et dans le *Journal officiel de l'Union européenne*. Un délai raisonnable est laissé aux candidats pour présenter une offre écrite, laquelle contient les informations et documents nécessaires, en allemand, relatifs :

- à la fiabilité et la capacité du demandeur et du directeur du casino ;
- aux participations directes et indirectes ainsi qu'à la répartition du capital et des voix dans la société candidate ;
- au plan des bâtiments et des salles ;
- aux mesures d'ordre et de sécurité des casinos ;
- aux mesures prises pour assurer la transparence et la surveillance du casino ;
- aux mesures contre le blanchiment d'argent ;
- aux mesures sociales, y compris l'interdiction d'accès des personnes interdites et des mineurs ;
- à la rentabilité ;
- à l'origine licite des moyens utilisés pour organiser le casino ;
- au paiement des redevances ;
- aux mesures de publicité ;
- aux mesures et règles de jeux ;
- et à la preuve de l'existence des garanties financières nécessaires.

Elle comprend en outre :

- une déclaration de prise en charge des coûts résultant de la surveillance des mesures sociales, de sécurité et de rentabilité ;
- une déclaration sur l'honneur aux termes de laquelle le demandeur ne va pas organiser un jeu interdit ;
- et une déclaration en vertu de laquelle les documents sont complets.

L'autorité compétente peut demander des informations complémentaires et contacter les autorités de sécurité pour obtenir d'autres renseignements. Toute modification ultérieure doit lui être communiquée.

Le choix se porte sur le candidat le plus apte à atteindre les objectifs déterminés au 1 de la loi, en particulier celui qui s'avère le mieux placé pour :

- garantir le respect de la sécurité et de l'ordre publics ;
- permettre l'exercice du pouvoir d'information, d'action et de contrôle le plus étendu ;
- démontrer une capacité financière durable ;
- garantir la rentabilité économique du casino ;
- assurer la protection des joueurs ;
- et mettre en œuvre, dans l'organisation, les objectifs listés à l'article 1.

Si aucun candidat n'est approprié, l'autorisation peut exceptionnellement être accordée pour un lieu précis (une seule ville) en tenant compte des conditions nécessaires à son obtention. La validité des autorisations est limitée à une durée maximale de quinze ans. Aucune prolongation n'est possible. Elle prend fin si le casino n'ouvre pas dans les deux ans suivant la délivrance, sauf si l'autorisation en dispose explicitement autrement. Elle s'éteint également si le fonctionnement s'arrête sans autorisation de l'autorité compétente.

Il existe actuellement trois casinos dans le *Land* de Bade-Wurtemberg (Baden-Baden, Constance et Stuttgart), leur exploitation a été accordée à la société *Baden-Württembergische Spielbanken GmbH & Co. KG*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Site internet du casino de Baden-Baden, « Le casino et son histoire ».

---

- **Les dispositions relatives aux salles de jeux**

L'article 41 de la même loi prévoit qu'une autorisation est nécessaire pour faire fonctionner une salle de jeux, laquelle ne peut être accordée que pour une durée maximale de quinze ans. L'autorisation ne saurait être délivrée lorsque le demandeur ne respecte pas les conditions posées en matière de :

- garantie de la protection de la jeunesse, d'interdiction des jeux en ligne, de limitation de la publicité, de mesures sociales et d'informations sur le risque de dépendance ;

- fiabilité de l'organisateur ou de l'exploitant ;

- participation de l'exploitant à la mise en œuvre du fichier des personnes interdites de jeu ;

- ou lorsqu'il ne peut assurer que les joueurs interdits sont exclus des locaux.

L'autorité compétente doit obtenir l'approbation de l'autorité de surveillance des jeux de hasard pour les mesures sociales. Elle peut retirer sa décision *a posteriori* si de nouveaux faits apparaissent qui auraient justifié un refus, ou si l'exploitant ne respecte pas les obligations qui lui sont imposées par la loi ou l'autorisation de façon grave ou répétée.

### **3. Répartition géographique**

Le traité entre les *Länder* ne fait pas référence à une répartition territoriale des établissements de jeux.

La loi sur les jeux du *Land* de Bade-Wurtemberg, quant à elle, dispose qu'un casino ne peut être exploité, sous réserve d'une autorisation, que dans les villes de Baden-Baden, Constance et Stuttgart. La décision d'autoriser d'autres casinos tout comme des succursales des casinos existants revient au gouvernement du *Land*, sous réserve de l'approbation du Parlement de Stuttgart.

Les salles de jeux doivent être distantes d'au moins 500 mètres à vol d'oiseau porte à porte (500 m *Luftlinie*) :

- aussi bien les unes par rapport aux autres ;

- que par rapport aux lieux accueillant des enfants ou des jeunes.



---

## ESPAGNE

Le régime applicable résulte, en Espagne :

- au niveau national, de la loi n° 13 du 27 mai 2011 qui régit les jeux ;
- et de lois propres aux autonomies telles que la loi n° 6 du 3 juillet 2001 relative aux jeux dans la communauté de Madrid que l'on prendra pour exemple.

### **A. LA LÉGISLATION NATIONALE RÉSULTANT DE LA LOI N° 13 DU 27 MAI 2011 SUR LE JEU**

#### **1. La forme juridique des exploitants d'établissements de jeux**

L'article 13 de la loi n° 13 du 27 mai 2011 sur le jeu dispose que pourront seules participer à la procédure de mise en concurrence pour la délivrance des autorisations générales (*licencias generales*) d'exploitation et de commercialisation de jeux dépourvus de caractère occasionnel « *les personnes morales revêtant la forme de société anonyme, dont l'unique objet social est l'organisation, la commercialisation et l'exploitation de jeux qui se constituent à cet effet en tant qu'opérateurs de jeux et de paris* ». Ces personnes doivent prouver leurs compétences techniques, économiques et financières.

La recherche n'a pas permis de mettre en évidence l'existence de structures analogues aux « cercles de jeux » qui existent en France.

#### **2. Régime d'attribution des autorisations**

L'exercice d'activités de jeu est soumis à l'obtention d'une autorisation générale, d'une part, et d'une autorisation particulière (*licencias singulares*), d'autre part, délivrées en Espagne. Les unes et les autres sont incessibles et ne peuvent être utilisés par des tiers (article 9, loi n° 13 du 27 mai 2011 précitée).

---

- **Autorisations générales**

Les autorisations générales (*licencias generales*) doivent être obtenues pour organiser des jeux non occasionnels de pari, de tirage au sort<sup>1</sup> (*rifas*) concours et autres jeux (par exemple poker, roulette, autres jeux de hasard n'appartenant pas aux catégories précitées). Ces autorisations sont attribuées par la Commission nationale du Jeu<sup>2</sup> (*Comisión Nacional del Juego*), dans le cadre d'une procédure qui respecte les principes de publicité, de concurrence, d'égalité, de transparence, d'objectivité et d'absence de discrimination (article 10, *id.*).

Lors du lancement de la procédure d'appel d'offres pour la délivrance des autorisations, la Commission nationale du Jeu peut limiter le nombre des opérateurs pour des motifs de protection de l'intérêt public, de protection des mineurs et de prévention des phénomènes d'addiction au jeu.

À l'occasion de cette procédure, la Commission du Jeu peut fixer des conditions relatives à l'expérience et à la solvabilité des candidats ainsi qu'aux moyens mis en œuvre pour l'exploitation de l'autorisation.

L'acte par lequel est délivrée l'autorisation précise notamment :

- le nom, la durée et le capital social du bénéficiaire ;
- les membres du conseil d'administration, dirigeants, gérants ou fondés de pouvoir (*apoderados*) ;
- la nature, les modalités et les types d'activités soumis à la licence et les éléments sur lesquels ils sont fondés ;
- le territoire sur lequel l'activité peut être mise en œuvre ;
- la nature des prix susceptibles d'être accordés par jeu ou pari, dans les limites fixées lors de la mise en œuvre de la procédure de délivrance des autorisations ;
- les systèmes, équipements, applications et instruments techniques qui seront employés pour l'exercice de l'activité ;
- le recours à la publicité, au parrainage ou à la promotion ;
- les mécanismes de prévention de la fraude et du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ;
- le délai de validité, la possibilité de prorogation et les motifs de déchéance de la licence ;

---

<sup>1</sup> Qui consistent en l'attribution de divers prix non monétaires à des personnes qui ont acheté des billets à cette fin, ce en quoi ils se distinguent des « loteries », dont le prix est une somme en numéraire.

<sup>2</sup> Le président et les membres de cette commission sont nommés sur proposition du ministère de l'Économie et des Finances (article 19, *id.*).

- et les moyens mis en œuvre pour éviter, compte tenu de la nature du jeu, l'intervention de personnes faisant l'objet d'une interdiction, notamment du fait de l'âge.

La durée de validité de ces autorisations est de dix ans renouvelables d'autant.

- **Autorisations particulières**

L'exploitation de chaque jeu mentionné dans une autorisation « générale » nécessite l'obtention d'une autorisation particulière qui répond aux conditions posées par la réglementation instituée par la Commission nationale des Jeux pour chaque type de jeu.

La délivrance des autorisations particulières est soumise au respect d'obligations relatives aux principes de transparence, d'objectivité et de non-discrimination, lesquelles sont proportionnées aux objectifs de protection de la santé publique, des mineurs et des personnes dépendantes, de prévention de la fraude, du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (article 11, *id.*).

Leur validité est comprise entre un et cinq ans, renouvelables pour la même période.

Au cours de l'année 2014, 201 licences particulières ont été en vigueur à savoir :

- 92 pour les casinos ;
- 50 pour les paris ;
- 27 pour le poker ;
- 24 pour le bingo ;
- et 9 pour les concours<sup>1</sup>.

- **Autorisations occasionnelles**

La loi prévoit enfin que pour réaliser une activité de jeu occasionnelle, il est nécessaire d'obtenir de la Commission nationale du Jeu - qui peut limiter la valeur des lots - une autorisation dans des conditions fixées par voie réglementaire.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, Dirección General de Ordenación del Juego en 2014, *Memoria anual 2014*, p. 11.

## **B. LA LÉGISLATION AUTONOMIQUE : EXEMPLE DE LA LOI N° 6 DU 3 JUILLET 2001 DE LA COMMUNAUTÉ DE MADRID**

En vertu de l'article 26.1.29 du statut d'autonomie qui lui est applicable, la communauté de Madrid exerce la plénitude de la fonction législative en matière de casinos, de jeux et de paris à l'exclusion des paris mutuels, sportif et de bienfaisance (*apuestas mutuas, deportivo-benéficas*).

### **1. Forme juridique des titulaires exploitants d'établissements de jeux**

Aux termes de la loi n° 6 du 3 juillet 2001 de la communauté de Madrid, seules des entreprises (*empresas*) sont susceptibles d'être titulaires d'autorisations concernant les jeux et paris (article 19).

Les différents types d'établissements de jeux (*establecimientos de juego*) auxquels fait référence la loi de la communauté de Madrid sont :

- les casinos (*casinos de juego*) ;
- les établissements de jeux collectifs d'argent et de hasard ;
- les salles récréatives (*salones recreativos*) ;
- les salles de jeux (*salones de juego*) ;
- les locaux de paris (*locales de apuestas*) (article 7).

Les casinos sont les établissements dans lesquels il est possible de jouer à la roulette française, à la roulette américaine, à la « boule » au « Black Jack », au « Trente et quarante », au « *Punto y banca* », au « Baccarat », au « Baccarat à deux tableaux » (*Baccarat a dos paños*), aux dés, au poker, aux « machines de hasard » (*máquinas de azar*) et à ceux qui sont autorisés par voie de règlement.

Les établissements de jeux collectifs d'argent et de hasard sont des établissements où est autorisée la pratique des jeux collectifs d'argent et de hasard, au moyen de supports homologués vendus dans la salle où se déroule le jeu, où l'on peut installer des machines de jeux dont le prix est programmé, et ceux figurant au « catalogue » (voir *infra*) établi par la communauté, à l'exception de ceux réservés aux casinos.

Les salles de jeux sont des établissements destinés à l'exploitation de machines de jeux dont le prix est programmé et de machines de jeux et d'activités de pur amusement (*máquinas de puro entretenimiento*).

Les salles récréatives sont destinées à l'exploitation de machines de jeux récréatives et d'activités de pur amusement (*entretenimiento*).

---

Enfin les locaux de paris sont ceux où se déroule une activité où l'on risque un montant déterminé sur les résultats d'un événement sportif ou d'une autre nature dont le dénouement est incertain.

## **2. Régime d'attribution des autorisations**

Aux termes de la loi n° 6 du 3 juillet 2001, la communauté de Madrid exerce différentes compétences en matière de jeux, parmi lesquelles :

- l'approbation d'un « catalogue » des jeux et paris licites ;
- la planification des jeux et des paris qui se déroulent sur son territoire ;
- l'autorisation de l'installation de casinos ;
- et la délivrance des autorisations nécessaires pour gérer et exploiter les activités liées aux jeux et aux paris (articles 1 et 2).

La législation de l'État espagnol revêt un caractère supplétif pour toutes les matières que ne traite pas la loi autonome (article 1<sup>er</sup>-4).

## **3. Répartition géographique**

Le Gouvernement de la communauté de Madrid fixe le nombre et la distribution géographique des casinos en fonction de la planification qu'il détermine et délivre des autorisations au terme d'une procédure de concours qui repose sur les critères suivants :

- la compétence technique des demandeurs et le programme d'investissement à réaliser ;
- l'intérêt socio-économique, la création d'emplois et l'intérêt touristique du projet ;
- le rapport du conseil municipal de la commune d'installation ;
- l'offre de loisir complémentaire ;
- le contrat que propose le demandeur ;
- et la création d'emplois (*sic*) et les moyens proposés pour favoriser sa stabilité et sa qualité (article 8).



---

## ROYAUME-UNI (ANGLETERRE)

Le régime applicable aux établissements de jeux au Royaume-Uni résulte de la loi de 2005 sur le jeu.

La Commission des jeux (*gambling commission*) est l'instance de régulation de ce secteur. Il s'agit d'un organisme public non ministériel (*non-departmental public body*) financé par le ministère de la Culture, des Médias et du Sport (*Department for Culture, Media and Sport*).

Les autorités compétentes en matière d'autorisation (*licensing authorities*) sont, en Angleterre, les conseils de district, les conseils de comté, le conseil de Londres, le conseil des communes de la ville de Londres et le conseil des îles Scilly. Ces autorités reçoivent des consignes de la Commission des jeux.

### 1. La forme juridique des exploitants d'établissements de jeux

La recherche n'a pas permis de mettre en évidence une forme juridique particulière requise des titulaires d'autorisations de jeu.

L'article 69 de la loi précitée précise toutefois que la demande d'autorisation ne peut être déposée ni par un enfant, ni par un(e) adolescent(e) (*a child or young person*), ni par un groupe incluant un enfant ou un(e) adolescent(e).

Quant à l'article 80 du même texte, il fait, de façon indirecte, référence à trois formes juridiques que peut revêtir le titulaire d'une autorisation d'exercer une activité dans le domaine des jeux : la société (*company*), le « *partnership* »<sup>1</sup> ou encore de l'association dépourvue de personnalité juridique (*unincorporated association*).

Les établissements de jeux peuvent, notamment, revêtir la forme de casinos, d'établissements de paris, de centres de loisirs familiaux ou encore de centres de jeux pour adultes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En vertu d'un tel accord, plusieurs personnes réalisent une activité commerciale (*business*) en commun sous la forme juridique d'une association, d'une société ou d'une société de personnes dépourvue de la personnalité morale. Voir LB Curzon, *Dictionary of law*, Londres, Financial Times éd., 1998, p. 273 et le *Dictionnaire économique et juridique*, Navarre éd., 1989, p. 537.

<sup>2</sup> Loi sur les jeux de 2005, note explicative, p. 425.

Aux termes de la loi de 2005, les casinos sont définis pour la première fois en droit anglais<sup>1</sup> comme des lieux donnant à des personnes l'occasion de participer à un ou plusieurs jeux de casinos. Le ministre a la possibilité d'inclure, ou non, réglementairement, une activité spécifique dans le champ des jeux de casinos. Ces établissements sont classés en trois catégories, en fonction de leur taille et des équipements qu'ils fournissent :

- casino régional (*regional casino*) ;
- grand casino (*large casino*) ;
- ou petit casino (*small casino*).

Une quatrième catégorie regroupe les casinos relevant de la loi de 1968 dont la taille est trop petite pour nécessiter une autorisation.

## 2. Régime d'attribution des autorisations

### a) Les autorisations prévues pour les établissements de jeux

La législation britannique prévoit trois types d'autorisations :

- d'exploitation (*operating licence*) ;
- personnelle (*personal licence*), en vertu de laquelle une personne peut remplir une fonction de gestion ou une fonction opérationnelle liée à la fourniture d'équipements de jeux ou à une personne fournissant de tels équipements (article 80) ;
- d'établissement (*premises licence*), permettant l'utilisation de locaux pour accueillir des jeux.

Le premier article de la loi sur les jeux de 2005 détermine trois objectifs en matière d'autorisation :

- la prévention du jeu comme source de crime ou de désordre, qu'il leur soit associé ou qu'il soit utilisé pour les favoriser ;
- l'assurance que le jeu est réalisé de manière juste et ouverte ;
- et la protection des enfants et des autres personnes vulnérables.

Aux termes de l'article 65 de la même loi, une autorisation d'exploitation permet au titulaire :

- d'exploiter un casino ;

---

<sup>1</sup> Loi de 2005 sur les jeux, note explicative, p. 405.

- 
- d'offrir un équipement (*facility*) de bingo ;
  - d'offrir un équipement de pari autre que des paris mutuels ;
  - d'offrir un service de paris mutuels ;
  - d'agir en tant qu'intermédiaire dans les paris ;
  - de mettre à disposition des machines de jeux utilisables dans un centre de jeux pour adultes ;
  - de mettre à disposition des machines de jeux utilisables dans un centre de loisirs familial ;
  - de fabriquer, fournir, installer, adapter, entretenir ou réparer tout ou partie d'une machine de jeux ;
  - de fabriquer, fournir, installer ou adapter un ou des logiciel(s) de jeux ;
  - ou d'organiser une loterie.

Les demandes d'autorisation d'exploitation sont déposées auprès de la Commission des jeux, accompagnées d'un dossier qui :

- précise les activités couvertes par l'autorisation ;
- indique l'adresse, au Royaume-Uni, où des documents pourront être remis au candidat en application de la loi ;
- est constitué conformément aux modalités fixées par la Commission ;
- indique si le candidat a été condamné pour une infraction susceptible d'influer sur son activité (*relevant offense*) ;
- précise si le candidat a été condamné pour toute autre infraction ;
- est complété par toute autre information ou document demandé par la commission ;
- enfin est accompagné du paiement requis.

L'autorisation d'exploitation précise (article 66) :

- le nom du titulaire auquel elle est délivrée ;
- sa durée de validité ;
- et toute condition posée par la Commission des jeux en ce qui concerne, notamment, la nature des jeux, les modalités de leur organisation et les conditions dans lesquelles le titulaire de l'autorisation exerce cette activité ou tout autre condition (articles 75 et 77).

La Commission des jeux, lorsqu'elle statue sur une demande d'autorisation, doit se référer à divers principes généraux, parmi lesquels :

- le respect des objectifs visés à l'article premier de la loi (voir *supra*) ;
- l'opinion qu'elle se forme de la capacité du candidat à mettre en œuvre les activités autorisées ;
- la capacité de toute machine de jeux et de tout autre équipement à être utilisé en lien avec les activités autorisées (article 70).

Pour forger son opinion relative à la capacité du demandeur à exercer les activités autorisées, la Commission tient notamment compte de :

- l'intégrité du candidat, de sa compétence à exercer les activités autorisées de façon cohérente conformément aux objectifs définis ;
- ainsi que de la situation financière et des autres caractéristiques du candidat, telles que les ressources susceptibles d'être utilisées dans l'exercice des activités autorisées.

La Commission se fonde notamment, pour apprécier ces éléments, sur des auditions, les références qui lui sont communiquées par le candidat et les éléments qui lui sont adressés par des tiers.

La Commission peut faire droit à tout ou partie de la demande. En cas de rejet, elle en indique les raisons (article 74).

L'accord de la Commission ne concerne pas uniquement le demandeur, mais aussi les personnes qui lui sont liées, notamment celles susceptibles d'exercer une fonction en lien avec ou ayant un intérêt dans les activités de jeux<sup>1</sup>.

S'agissant des autorisations d'établissement des casinos, lorsque le nombre de demandes est supérieur au nombre d'autorisations à accorder, un processus en deux étapes se déroule. D'une part, l'autorité compétente procède à un examen réglementaire de toutes les candidatures afin de s'assurer qu'elles satisfont toutes les conditions posées par la réglementation. D'autre part, pour les demandeurs ayant passé le cap de cet examen, lorsque leur nombre est supérieur au nombre d'autorisations à octroyer, une mise en concurrence est organisée pour choisir l'offre d'où résultera le meilleur bénéfice au niveau local.

Une même autorisation ne peut être valable à la fois pour les jeux physiques et les jeux en ligne.

---

<sup>1</sup> Loi sur les jeux de 2005, note explicative, p. 427.

---

L'autorisation d'établissement d'un casino précise si le détenteur peut utiliser les locaux pour mettre à disposition un nombre de jeux de hasard autres que ceux de casino.

Elle doit également indiquer si les locaux peuvent être utilisés pour le bingo, les paris ou ces deux activités.

Enfin, l'article 129 de la loi de 2005 prévoit des exemptions pour les petits opérateurs (*small-scale operators*), qui ne sont dès lors pas soumis à l'obligation de détenir une autorisation personnelle. Pour relever de cette procédure, l'opérateur doit<sup>1</sup> :

- compter au plus trois personnes dans des postes de management adéquats ;
- et nommer toutes ces personnes dans l'autorisation d'exploitation.

*b) Les « autorisations de proposer des jeux » (gambling permits)*

Certaines structures, dont le but premier n'est pas d'organiser des jeux, peuvent cependant demander l'autorisation de proposer une offre de jeux. Tel est le cas des pubs ou encore des clubs.

- **Les clubs**

Les clubs susceptibles de recevoir ces autorisations sont de trois types :

- les clubs de membres (*member's clubs*) qui comptent au moins 25 membres et dont le but principal n'est pas le jeu, créés et gérés pour le bénéfice de leurs membres, ayant vocation à être pérennes ;
- les clubs commerciaux (*commercial clubs*), dont les caractéristiques sont les mêmes que celles des clubs de membres, hormis le fait qu'il s'agit d'entreprises commerciales ;
- et les instituts sociaux destinés au personnel des mines (*miners' welfare instituts*), associations créées dans un but social ou de loisirs (*social or recreational purposes*).

Les « clubs de membres » et les « instituts sociaux destinés au personnel des mines » (à l'exclusion des clubs commerciaux) peuvent demander une autorisation de jeux destinée aux clubs (*club gaming permit*) afin de pouvoir proposer des jeux de hasard et des machines de jeux dans les locaux où ils sont implantés. Cette autorisation permet de mettre à disposition des utilisateurs au plus trois machines de jeux de catégorie B, C

---

<sup>1</sup> Site internet de la Commission des jeux, « Qu'est-ce qu'un petit opérateur ? ».

---

ou D<sup>1</sup> ainsi que des jeux de hasard de chances égales (comme le poker) et des jeux de hasard (chemin de fer, vingt-et-un ...).

Les trois types de clubs peuvent également demander la délivrance d'une « autorisation relative à des machines » dans les clubs (*club machines permit*) permettant de proposer au plus trois machines de jeux de catégorie B, C ou D. Cette autorisation ne permet pas de proposer des dispositifs de jeux autres que les machines.

Les articles 271 à 274 et l'annexe 12 de la loi de 2005 précisent la procédure applicable à la délivrance de ces deux types d'autorisations. La demande est adressée à l'autorité compétente du lieu où se situe tout ou partie des locaux, précise le site pour lequel l'autorisation est demandée. Elle est constituée conformément aux modalités en vigueur, contient tous les documents et toutes les informations nécessaires et s'accompagne du paiement requis.

La demande ne peut faire l'objet d'un refus que si :

- le demandeur ne réunit pas les conditions permettant de le qualifier de « club de membres », de « club commercial » ou d'« institut social pour le personnel des mines » ;

- tout ou partie des locaux dans lesquels l'activité se situe sont occupés par des enfants et/ou par des adolescents ;

- une infraction ou une violation d'une condition de l'autorisation, a été commise dans le cadre des activités de jeux exploitées par le demandeur ;

- une autorisation délivrée au demandeur a été annulée au cours des dix années qui précèdent la date de la demande ;

- ou si une objection à la demande a été déposée.

L'autorité compétente ne peut ajouter de conditions supplémentaires à la délivrance d'autorisations. La durée de validité des autorisations est de dix ans renouvelables.

Enfin, aux termes de l'article 269 de la loi précitée, certains types de jeux peuvent être organisés dans ces trois clubs sans autorisation expresse, du moment où<sup>2</sup> :

- il s'agit de jeux de chances égales (*equal chance gaming*) ;

---

<sup>1</sup> Les catégories de machines (A, B, C ou D) sont fonction de la mise maximale et du montant maximum des gains. Aucune limite ne s'applique aux machines de catégorie A. Une machine de catégorie B permet une mise maximale de 2 à 100 £ et un gain potentiel maximal de 400 à 500 £. La catégorie C regroupe les machines permettant une mise maximale de 1 £ et un gain pouvant atteindre 100 £. Les catégories D, quant à elles, permettent une mise maximale variant de 10 pence à 1 £, et des gains de 5 à 50 £ (voir le site internet de la Commission des jeux, « les catégories de machines de jeux »).

<sup>2</sup> Loi sur les jeux de 2005, note explicative, p. 485.

- 
- les enjeux et les gains sont conformes aux règles et limites prévues par les textes ;
  - le club ne déduit aucun montant des sommes jouées ou gagnées ;
  - les frais de participation n'excèdent pas les montants prévus par les textes ;
  - les jeux se tiennent dans un seul élément des locaux ;
  - et dans la mesure où les participants ne peuvent prendre part au jeu que s'ils sont membres du club depuis au moins 48 heures ou s'ils sont de véritables invités d'une personne membre depuis au moins 48 heures.

- **Les pubs et les espaces où l'on sert de l'alcool (*premises with an alcohol licence*)**

Aux termes des articles 277 et suivants, et de l'annexe 13 de la loi de 2005, toute personne demandant une autorisation permettant de consommer de l'alcool sur place (*on-premises alcohol licence*), ou titulaire de cette autorisation, peut demander à l'autorité compétente une « autorisation de proposer des machines dans les locaux autorisés » (*licensed premises gaming machine permit*). Cette autorisation ne vaut que pour les sites contenant un bar permettant la consommation d'alcool sur place<sup>1</sup>.

Constituée conformément aux modalités fixées par l'autorité compétente, la demande, qui précise les locaux pour lesquels elle est déposée ainsi que le nombre et la catégorie de machines de jeux, contient tous les documents et toutes les informations nécessaires. Elle est accompagnée du paiement requis.

### 3. Répartition géographique

Si la loi de 2005 régit désormais la création et l'exploitation des casinos, un certain nombre d'établissement créés avant son entrée en vigueur continuent de fonctionner.

- **Les casinos relevant de la loi de 2005**

L'article 175 de la loi de 2005 limite les autorisations d'établissement à :

- une concernant les casinos régionaux ;
- huit pour les grands casinos ;

---

<sup>1</sup> Loi sur les jeux de 2005, note explicative, p. 488.

- et huit s'agissant des petits casinos.

Selon le rapport statistique publié par la Commission des jeux en juin 2015, seize zones peuvent accueillir un casino. Il s'agit :

- pour les grands casinos de Great Yarmouth, Kingston-upon-Hull, Leeds, Middlesbrough, Milton Keynes, Newham, Solihull et Southampton ;

- et pour les petits casinos de Bath, Dumfries et Galloway, East Lindsey, Luton, Scarborough, Swansea, Torbay et Wolverhampton.

Ces limites s'appliquent bien aux casinos relevant de la loi de 2005.

- **Les casinos relevant de la loi de 1968**

De surcroît, divers casinos relevant de la loi de 1968, abrogée par la loi de 2005, sont toujours en activité.

Selon le rapport statistique précité, publié par la Commission des jeux en juin 2015, on dénombrait, au 30 septembre 2014, 186 autorisations d'exploiter un établissement concernant des casinos relevant de la loi de 1968, dont 144 casinos encore en activité.

Le même document<sup>1</sup> montre qu'il existe des casinos à Londres, le centre du Grand Londres appartenant, selon les statistiques de la Commission des Jeux, à la catégorie des zones qui en accueillent entre 9 et 19.

---

<sup>1</sup> p. 24.

---

## SUISSE

Le régime applicable à la création et à l'exploitation des « maisons de jeux » en Suisse résulte de la combinaison de dispositions de droit fédéral et de droit cantonal.

À la suite d'une initiative populaire, les autorités de Berne ont entamé une réforme de la législation fédérale qui s'est concrétisée par le dépôt d'un projet de loi à l'automne 2015.

On examinera successivement le droit en vigueur et l'incidence de la réforme du régime des jeux d'argent et le régime des maisons de jeux.

### I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le droit en vigueur résulte notamment :

- de l'article 106 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 modifiée qui détermine la répartition des compétences entre la Fédération et les États ;

- de la loi fédérale du 19 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux modifiée ;

- de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux ;

- et des dispositions de droit cantonal relatives à cette matière.

#### A. LES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

Aux termes de l'article 106 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 modifiée, « *la Confédération légifère sur les jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons* ».

Ce texte distingue, dans la législation relative aux jeux, ce qui revient à la Confédération et ce qui appartient aux cantons.

Relève de la Confédération la délivrance des autorisations (*concessions*) qui sont « *nécessaires pour ouvrir et exploiter une maison de jeu* ». La Confédération les attribue en « *pr[enant] en considération les réalités régionales* ». Elle prélève sur les recettes dégagées par l'exploitation des jeux

un impôt, affecté à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, qui ne saurait dépasser 80 % du produit brut des jeux.

Relèvent des cantons l'« autorisation et la surveillance des jeux d'argent », à savoir :

– « les jeux auxquels peuvent participer un nombre illimité de personnes en plusieurs endroits et dont le résultat est déterminé par un tirage au sort commun ou par un procédé analogue, à l'exception des systèmes de jackpot des maisons de jeu ; des paris sportifs et des jeux d'adresse » ;

– et « les jeux d'argent exploités par le biais d'un réseau de communication électronique ».

Pour coordonner l'action de la Confédération et des cantons, la loi institue un organe commun composé, à parts égales, de membres des autorités d'exécution de la première et des seconds.

## **B. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES**

La loi fédérale du 19 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux modifiée s'applique aux « jeux de hasard » entendus comme ceux qui « offrent, moyennant une mise, la chance de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel, cette chance dépendant uniquement ou essentiellement du hasard » (article 3). Elle réserve aux « maisons de jeux » titulaires d'une autorisation (*concession*) le droit de proposer de tels jeux (article 4). Elle confie à l'exécutif de la Confédération, le Conseil fédéral, le soin de « définir dans une ordonnance les jeux que les maisons de jeu peuvent proposer » précisant que « Ce faisant, il tient compte des jeux habituellement proposés dans les autres pays » (article 4).

### **1. La forme juridique des exploitants d'établissements de jeux**

En vertu des articles 7 et 8 du même texte, les maisons de jeux sont des entreprises qui « offre[nt] à titre professionnel la possibilité de se livrer à deux jeux de hasard », appartenant à deux catégories : les grands casinos, d'une part, et les casinos, d'autre part.

Les **grands casinos** « proposent des jeux de table et des appareils à sous servant aux jeux de hasard. Ils sont habilités à établir une connexion entre les jeux à l'intérieur de l'établissement et avec d'autres maisons de jeu, notamment afin de former des jackpots ». Ils sont titulaires d'une autorisation d'implantation dénommée « concession A ». Les mises pour les jeux de table n'y sont pas

---

limitées. Ils peuvent exploiter un nombre illimité d'« *appareils à sous servant aux jeux de hasard* »<sup>1</sup>.

Les **casinos** peuvent, quant à eux, « *proposer au plus trois jeux de table ainsi que des appareils à sous servant aux jeux de hasard présentant un potentiel de perte ou de gain moindre* ». Ils sont titulaires d'une autorisation d'implantation dénommée « *concession B* ». Les mises maximales autorisées pour les jeux de table qui y sont exploités sont limitées par décision des pouvoirs publics. Ces établissements peuvent exploiter au plus 250 « *appareils à sous servant aux jeux de hasard* »<sup>2</sup>. En outre, « *dans des cas particuliers dûment justifiés* », la commission fédérale des maisons de jeux peut « *accorder des exceptions pour des appareils à sous servant aux jeux de hasard supplémentaires* ».

Sur les 21 maisons de jeux autorisées en Suisse, 8 sont des « *grands casinos* » titulaires de l'autorisation « *A* », et 13 sont titulaires de l'autorisation « *B* ».

Les autorisations sont délivrées uniquement à :

- des personnes morales de droit public ;
- des sociétés anonymes, régies par le droit suisse, dont le capital est divisé en actions nominatives et dont le conseil d'administration est composé exclusivement de membres domiciliés en Suisse ;
- et à des sociétés coopératives, régies par le droit suisse, dont le conseil d'administration est composé exclusivement de membres domiciliés en Suisse (article 11 de la loi précitée).

## **2. Le régime d'attribution des autorisations**

Transmises à la commission fédérale des maisons de jeux, les demandes d'autorisation font l'objet d'une décision du Conseil fédéral insusceptible de recours. Sauf dérogation justifiée par des circonstances particulières, les autorisations sont valables vingt ans. Elles sont délivrées sous réserve du respect des conditions suivantes.

### *a) Conditions générales d'obtention*

Outre le respect des conditions générales relatives à la forme juridique de l'exploitant de la maison de jeux, évoquées *supra*, la loi précise qu'une autorisation relative à ce type d'établissement ne peut être délivrée que si :

---

<sup>1</sup> Articles 52 et 47 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les maisons de jeu.

<sup>2</sup> Articles 53 et 48 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les maisons de jeu.

- « le requérant, ses principaux partenaires commerciaux, leurs ayants droits économiques<sup>1</sup>, ainsi que les porteurs de parts et leurs ayants droits économiques disposent de moyens financiers propres suffisants, jouissent d'une bonne réputation<sup>2</sup> et offrent la garantie d'une activité commerciale irréprochable » ;

- « le requérant, les porteurs de parts et, sur demande de la Commission fédérale des maisons de jeu, leurs principaux partenaires commerciaux ont établi l'origine licite des fonds à disposition »<sup>3</sup> ;

Outre les conditions relatives à la localisation applicables aux autorisations d'implantation évoquées *infra*, la loi dispose que les autorisations (concessions) d'exploitation ne peuvent être délivrées que si :

- « les statuts, l'organisation, les relations contractuelles avec le titulaire de la concession d'implantation, les autres relations contractuelles et le règlement des jeux garantissent l'indépendance de la gestion vis-à-vis des tiers ainsi que la surveillance de la maison de jeu » ;

- « le requérant présente un programme de mesures de sécurité et un programme de mesures sociales » ;

- « le requérant produit des calculs de rentabilité établissant de manière crédible que la maison de jeu projetée est économiquement viable » ;

- « le requérant expose les mesures qu'il entend prendre pour permettre la taxation correcte de la maison de jeu » ;

- et si le titulaire de l'autorisation d'implantation a donné son accord lorsque les titulaires de l'autorisation d'implantation et de l'autorisation d'exploitation sont distincts (article 12).

### **3. La répartition géographique des établissements de jeux**

Aux termes de l'article 9 de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux, « Les maisons de jeu doivent, autant que possible, être réparties de façon équilibrée entre les régions intéressées ».

En outre, la délivrance d'une autorisation d'implantation n'est possible que si :

- « le requérant établit, dans un rapport, l'utilité économique de la maison de jeu pour la région d'implantation » (article 13.1. b) ;

---

<sup>1</sup> Les définitions et règles applicables aux « moyens propres », aux « principaux partenaires commerciaux » et aux « ayants droits économiques » sont précisées aux articles 2 à 4 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les maisons de jeu.

<sup>2</sup> Les critères de preuve d'une « bonne réputation » figurent à l'article 5 de l'ordonnance précitée.

<sup>3</sup> Article 12.

---

- « le canton et la commune d'implantation y sont favorables » (*id. a*).

Régie par le droit cantonal, la procédure d'examen de la demande d'implantation est coordonnée par le canton et la commune concernés<sup>1</sup>.

À titre d'exemple, on retiendra que dans le canton de Vaux, où un « grand casino » existe à Montreux, la loi cantonale du 30 janvier 2001 d'application de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux (LVLMJ) dispose que l'exécutif cantonal, le Conseil d'État, est compétent pour mettre en œuvre la procédure de délivrance de l'approbation cantonale pour l'attribution d'une autorisation d'implantation d'une maison de jeux.

À ce titre, il peut :

- « demander au requérant de produire un dossier de présentation de la demande de concession d'exploitation » ;

- « subordonner son approbation à des conditions telles que :

- l'affectation pour l'essentiel du bénéfice des jeux, [...], à des projets d'intérêt général pour la région ou dans des projets d'utilité publique ;

- et la participation financière à un programme cantonal ou intercantonal de prévention et de traitement du jeu pathologique » (article 2).

Sur la base du dossier de présentation qui lui est transmis, la municipalité de la commune d'implantation donne ou refuse son approbation à la demande d'autorisation et transmet sa décision à l'exécutif cantonal (article 3).

Consacré à la « Coordination intercantonale », l'article 6 de la même loi prévoit que l'exécutif vaudois « est habilité à conclure avec les gouvernements d'autres cantons une ou plusieurs conventions ayant notamment pour but de :

- coordonner la politique en matière de jeux de hasard et de maisons de jeu ;

- organiser une péréquation des bénéfices des maisons de jeu entre les cantons signataires ;

- prévoir un programme cantonal ou intercantonal de prévention et de traitement du jeu pathologique ;

- et créer une personne morale chargée d'exploiter une ou des maisons de jeu et dont le bénéfice est affecté exclusivement à l'utilité publique ».

---

<sup>1</sup> Article 7 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 précitée.

## II. LA RÉFORME DU RÉGIME DES JEUX D'ARGENT

Le 10 septembre 2009, une initiative populaire intitulée « Pour les jeux d'argent au service du bien commun » a été déposée à la Chancellerie fédérale. Tout en déclarant partager les préoccupations des auteurs de cette initiative, le Conseil fédéral a cependant estimé que celle-ci ne pouvait être adoptée en l'état et a rédigé un contre-projet qui a finalement été adopté par référendum populaire le 11 mars 2012.

Depuis lors, le Conseil fédéral a élaboré un projet de loi fédérale fusionnant dans un même texte les dispositions relatives aux maisons de jeux, d'une part, et celles concernant les « jeux de grande envergure », notamment les loteries, les paris sportifs et les jeux en lignes exploités de manière automatisée, d'autre part, dans un projet qui reprend le contenu des dispositions en vigueur en ce qui concerne l'implantation et l'exploitation des maisons de jeux.

Il propose, en revanche, de modifier la législation en vigueur afin de permettre :

- aux casinos d'exploiter des jeux de casino en ligne (article 5) ;
- à la commission fédérale des maisons de jeux d'autoriser celles-ci à organiser de « petits tournois de poker » (article 16) ;
- à toute personne qui souhaite organiser des « jeux de petite envergure »<sup>1</sup> d'obtenir une autorisation de l'autorité cantonale (article 32).

L'exploitation des « jeux de petite envergure » ne serait autorisée qu'aux exploitants qui :

- ont le caractère de personne morale de droit suisse ;
- jouissent d'une « bonne réputation » ;
- garantissent une gestion et une exploitation des jeux transparentes et irréprochables ;
- assurent que le jeu est « conçu de façon à pouvoir être exploité de manière sûre et transparente et à présenter un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent » (article 33).

Ces dispositions seraient applicables, d'une part, aux « petites loteries » et, d'autre part, aux « paris sportifs locaux » moyennant l'intervention du conseil fédéral qui fixerait pour les unes et les autres :

- le montant maximal de la mise unitaire ;
- la somme maximale des mises ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit des « loteries, paris sportifs et tournois de poker qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne (petites loteries, paris sportifs locaux, petits tournois de poker) ».

- les chances minimales de gains ;
- et le nombre annuel maximal de ces jeux susceptibles d'être organisés par l'exploitant (articles 34 et 35).

L'organisation de « petits tournois de poker » serait quant à elle soumise à des conditions supplémentaires tenant au fait que :

- « *le nombre de joueurs est limité et les joueurs jouent les uns contre les autres* » ;
- la mise de départ est modique, se situant dans un rapport approprié avec la durée du tournoi ;
- la somme des gains est égale à la somme des mises de départ ;
- le tournoi se tient dans un lieu accessible au public ;
- et que les règles du jeu et les informations sur la protection des joueurs contre le jeu excessif sont mises à la disposition de joueurs.

Fixant les autres conditions de délivrance de l'autorisation, le conseil fédéral déterminerait notamment, en vertu du projet en discussion :

- le montant maximal de la mise de départ ;
- la somme maximale des mises de départ par tournoi ;
- le nombre maximal de tournois par jour et par site ;
- le nombre minimal de participants ;
- et la durée minimale des tournois (article 36).



---

## ANNEXE : Documents utilisés

### ALLEMAGNE

- **Textes législatifs et réglementaires**

*Grundgesetz*  
loi fondamentale

*Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15.12.2011*  
traité entre les *Länder* sur les jeux de hasard du 15 décembre 2011

*Landesglücksspielgesetz (LGlüG) vom 20.11.2012, Baden-Württemberg*  
loi sur les jeux du *Land* de Bade-Wurtemberg du 20 novembre 2012

- **Autres documents**

Site internet du casino de Baden-Baden

### ESPAGNE

- **Textes législatifs et réglementaires**

*Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego*  
loi n° 13 du 27 mai 2011 qui régit le jeu

*Ley del juego en la comunidad de Madrid*  
loi n° 6 du 3 juillet 2001, relative au jeu dans la communauté de Madrid

### FRANCE

- **Textes législatifs et réglementaires**

Code de la sécurité intérieure

Loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920

Décret n° 2014-1540 du 18 décembre 2014 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles

Arrêté du 15 juillet 1947 portant instruction sur la réglementation des jeux dans les cercles

Arrêté du 18 décembre 2014 modifiant l'instruction ministérielle du 15 juillet 1947 sur la réglementation des jeux dans les cercles

- **Autres documents**

Rapport de M. Jean-Pierre Duport, préfet de région honoraire, « Proposition pour une nouvelle offre légale des jeux à Paris », juin 2015

## **ROYAUME-UNI**

- **Textes législatifs et réglementaires**

*Gambling Act 2005*  
loi sur les jeux de 2005

- **Autres documents**

*Gambling Commission, Industry Statistics, June 2015*  
rapport statistique de la commission des jeux, juin 2015

Site internet de la Commission des jeux.

## **SUISSE**

- **Textes législatifs et réglementaires**

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 modifiée (article 106)

Loi fédérale du 19 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux modifiée

Loi cantonale du 30 janvier 2001, d'application de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux (LVLMJ)

Ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux