

N° 305
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 janvier 2026

PROPOSITION DE LOI

*visant à adapter le régime d'autorisation des casinos
dans les départements et les régions d'outre-mer
régis par l'article 73 de la Constitution,*

PRÉSENTÉE
Par M. Dominique THÉOPHILE,
Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le régime juridique des casinos en France trouve son origine dans la loi du 15 juin 1907 relative aux jeux dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques. Ce texte fondateur repose sur un principe constant : l'exploitation des jeux d'argent constitue une dérogation au droit commun, strictement encadrée par l'État et réservée à des communes présentant des caractéristiques particulières justifiant une activité touristique structurée.

Ce régime est aujourd'hui codifié à l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure. Il conditionne l'implantation d'un casino à des critères tenant notamment au classement en station de tourisme, à l'existence d'activités culturelles d'envergure ou à certaines situations spécifiques prévues par le législateur.

Les casinos constituent néanmoins un levier économique significatif pour les territoires d'implantation. En 2023, les 200 établissements autorisés en France ont généré un produit brut des jeux supérieur à 2,5 milliards d'euros. La fiscalité spécifique applicable aux casinos représente une ressource substantielle tant pour l'État que pour les collectivités territoriales.

Les communes d'implantation perçoivent une part du prélèvement communal sur le produit brut des jeux, laquelle peut représenter plusieurs millions d'euros par an selon la taille de l'établissement. À titre d'illustration, la commune de Leucate dans l'Aude, perçoit chaque année environ 2 millions d'euros de recettes issues de l'activité de son casino. De même, la commune d'Arnac-Pompadour en Corrèze, bénéficie, elle aussi, de recettes significatives liées à l'exploitation de son établissement, lesquelles participent au financement des équipements publics et au maintien de l'activité économique locale. Ces recettes directes s'ajoutent aux retombées indirectes en matière d'emploi, de fréquentation touristique, de fiscalité locale et de dynamisation commerciale.

Dans les territoires ultramarins, où les marges budgétaires des communes sont structurellement plus contraintes et où les taux de chômage demeurent supérieurs à la moyenne nationale, l'implantation d'un casino constitue un outil de diversification économique et de consolidation des finances locales, tout en s'inscrivant dans une logique de développement touristique maîtrisé. Or, l'état actuel du droit conduit à une situation d'inadéquation entre les critères légaux et la réalité territoriale de certaines communes régies par l'article 73 de la Constitution.

En effet, plusieurs communes ultramarines cumulent des caractéristiques objectives d'attractivité : présence de manifestations hydrothermales naturelles, inclusion totale ou partielle dans le périmètre d'un parc national mentionné à l'article L. 331-1 du code de l'environnement, et situation au sein ou à proximité immédiate d'un espace maritime protégé mentionné à l'article L. 334-1 du même code.

Ces éléments traduisent une vocation touristique intrinsèque fondée sur des ressources naturelles exceptionnelles et sur un patrimoine environnemental reconnu à l'échelle nationale et internationale. Ils s'inscrivent pleinement dans la logique historique ayant justifié, en 1907, l'ouverture des jeux dans les stations thermales, dont l'activité reposait précisément sur l'exploitation de ressources naturelles spécifiques.

Toutefois, en l'absence de classement formel en station de tourisme, ces communes se trouvent exclues du dispositif prévu à l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure, alors même qu'elles réunissent des caractéristiques objectives comparables, voire supérieures, à celles de certaines communes éligibles dans l'hexagone.

Le critère unique du classement en station de tourisme, conçu dans un contexte territorial hexagonal, peut ainsi produire, dans les territoires ultramarins, un effet de disqualification automatique sans considération suffisante des spécificités locales. Cette situation crée un déséquilibre qui ne résulte ni d'une absence d'attractivité, ni d'une carence d'activité touristique réelle, mais d'une inadéquation formelle entre le droit applicable et les réalités territoriales.

Le législateur a déjà admis, à plusieurs reprises, la nécessité d'adaptations ciblées du régime des casinos pour tenir compte de situations particulières. La proposition de loi ayant permis l'implantation d'un casino dans la commune d'Arnac-Pompadour en constitue une illustration récente. Dans ce cas, le législateur a retenu des critères spécifiques, liés notamment à l'implantation d'infrastructures équestres d'envergure nationale et à l'organisation régulière de manifestations de rayonnement international, afin

de permettre l'ouverture d'un établissement dans une commune ne relevant pas strictement des catégories traditionnelles.

Cette démarche démontre que le régime des casinos peut faire l'objet d'ajustements ponctuels, précisément définis et strictement encadrés, lorsque des caractéristiques objectives et exceptionnelles le justifient.

Conformément à l'article 73 de la Constitution, les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières des départements et régions d'outre-mer.

La présente proposition de loi s'inscrit dans ce cadre constitutionnel, et introduit un critère cumulatif, fondé sur des éléments environnementaux et géologiques définis par des dispositions existantes du code de l'environnement, garantissant un champ d'application limité et objectivement identifiable.

**Proposition de loi visant à adapter le régime d'autorisation des casinos
dans les départements et les régions d'outre-mer régis par l'article 73
de la Constitution**

Article unique

- ① L'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure est complété par un 8° ainsi rédigé :
- ② « 8° Dans les départements et les régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution, des communes dont le territoire comprend des manifestations hydrothermales naturelles et un site naturel ou un ensemble de sites naturels bénéficiant d'une mesure de protection en application du livre III du code de l'environnement :
- ③ « a) Lorsque ce site ou cet ensemble est inclus, en tout ou partie, dans le périmètre d'un parc national mentionné à l'article L. 331-1 du même code ;
- ④ « b) Ou lorsque ce territoire comprend ou jouxte, en tout ou partie, le périmètre d'une aire marine protégée mentionnée à l'article L. 334-1 dudit code. »