

N° 725
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juin 2026

PROPOSITION DE LOI

*portant **extension du régime des casinos aux communes métropolitaines
et ultramarines à vocation culturelle ou touristique,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Rémy POINTEREAU et Dominique THÉOPHILE,
Sénateurs

*(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,

Les jeux d'argent et de hasard, dont les casinos, sont régis par un principe général de prohibition, issu de la loi du 21 mars 1836 portant prohibition des loteries et aujourd'hui repris à l'article L. 320-1 du code de la sécurité intérieure (CSI). Ce principe vise à prévenir les atteintes à l'ordre public, à protéger la santé publique et à éviter l'exposition des mineurs aux risques liés au jeu.

Le CSI définit également les conditions d'implantation des casinos, limitées aux communes présentant certaines caractéristiques : stations thermales, balnéaires ou climatiques, ou villes principales d'agglomérations de plus de 500 000 habitants disposant d'activités touristiques et culturelles spécifiques. Cette réglementation a conduit à la création de zones blanches, où l'accès aux casinos est restreint. Ces zones favorisent indirectement le développement du jeu en ligne, privant les territoires de ressources publiques essentielles pour financer des projets culturels, touristiques ou économiques.

La filière des jeux en casino représente un apport économique et fiscal considérable pour les territoires :

- En 2024, les casinos ont généré un Produit Brut des Jeux (PBJ) de 2,7 milliards d'euros. La filière a produit 1,5 milliard d'euros de recettes publiques, dont près de 500 millions d'euros au profit direct des collectivités territoriales.
- Les recettes fiscales du bloc communal des communes concernées dépendent à plus de 80 % des prélèvements sur les casinos, soit 281 millions d'euros en 2019.
- Le système de prélèvement et de taxation se structure comme suit :
 - Prélèvement national : 10 % du prélèvement opéré par l'État sur le PBJ réalisé par l'établissement est reversé à la commune siège d'un casino ;
 - Prélèvement communal facultatif : les communes peuvent prélever en sus jusqu'à 15 % du PBJ réalisé par l'établissement ;

- Autres recettes : les communes perçoivent une redevance au titre de l'occupation de leur domaine public ainsi que le produit des taxes locales.
- En moyenne, une commune perçoit chaque année 1,4 million d'euros au titre de l'activité casino installée sur son territoire.
- À titre illustratif, les recettes fiscales nettes annuelles estimées s'élèvent à 1,2 million d'euros pour Saumur et à 400 000 euros pour Arnac-Pompadour.

Ces données illustrent l'intérêt économique manifeste que représente l'implantation d'un casino pour les communes concernées et justifient pleinement que le législateur adapte le cadre réglementaire en vigueur aux réalités de territoires qui, sans répondre aux critères actuels, présentent des caractéristiques touristiques, culturelles ou patrimoniales comparables à celles des communes aujourd'hui éligibles.

La loi du 14 décembre 2023 a déjà introduit des dérogations ciblées pour certaines communes métropolitaines, à l'instar de Saumur, Arnac-Pompadour et Sedan, afin de réduire les inégalités territoriales. Dans le prolongement de cette démarche, la présente proposition de loi vise à élargir le dispositif d'implantation des casinos pour inclure :

- La commune la plus peuplée des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants ;
- Des communes ayant été désignées « capitale européenne de la Culture » au sens de la décision n° 445/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 ;
- Dans des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont la population, au 1^{er} janvier 2025, est supérieure à 60 000 habitants abritant un site inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO ;
- Dans les départements et régions d'outre-mer, des communes présentant des manifestations hydrothermales naturelles et situées dans ou à proximité d'espaces naturels protégés (parc national ou aire marine protégée).

Dans les territoires ultramarins, où les marges budgétaires des communes sont structurellement limitées 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.

Certaines communes ultramarines cumulent des caractéristiques objectives d'attractivité touristique (présence de manifestations hydrothermales, inclusion dans un parc national, proximité d'aires marines protégées) sans bénéficier pour autant d'un classement officiel en station de tourisme. L'exclusion qui en résulte procède d'une inadéquation entre le droit applicable et les réalités territoriales, que la présente proposition entend corriger.

Conformément à la jurisprudence constitutionnelle constante, *« le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »* (décision n° 2023-1049 QPC du 26 mai 2023).

Les communes visées par la présente proposition se distinguent objectivement des autres communes par des caractéristiques cumulées (rayonnement culturel européen reconnu, présence d'un patrimoine mondial classé à l'UNESCO, ou atouts naturels et hydrothermaux d'envergure) qui leur confèrent une vocation touristique comparable, voire supérieure, à celle des communes actuellement éligibles. La différence de traitement introduite est ainsi en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est de soutenir l'attractivité économique et culturelle de territoires aux potentiels touristiques avérés et insuffisamment valorisés.

Proposition de loi portant extension du régime des casinos aux communes métropolitaines et ultramarines à vocation culturelle ou touristique

Article unique

- ① L'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure est complété par des 8° à 11° ainsi rédigés :
- 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 ;
- ⑤ « 9° De la commune la plus peuplée membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants ;
- ⑥ « 10° Des communes ayant été désignées capitale européenne de la culture, au sens de la décision n° 445/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 instituant une action de l'Union en faveur des capitales européennes de la culture pour les années 2020 à 2033 et abrogeant la décision n° 1622/2006/CE ;
- ⑦ « 11° Dans des établissements publics de coopération intercommunale, dont la population, au 1^{er} janvier 2025, est supérieure à 60 000 habitants et sur le territoire desquelles se situent un ou plusieurs biens du patrimoine culturel ou du patrimoine naturel inscrits sur la liste du patrimoine mondial mentionnée à l'article 11 de la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le 16 novembre 1972, lors de sa XVII^e session. »