UNIVERSITE LUMIERE - LYON 2
Faculté de droit et de science politique

L'Etat et le jeu.

Thèse présentée et soutenue publiquement le 23 novembre 2005
pour l'obtention du grade de Docteur en droit
par
Jean-Baptiste DARRACQ

Membres du jury : M. Jean-Louis AUTIN, Professeur à l'Université de Montpellier I, Rapporteur M. Jean-Jacques BIENVENU, Professeur à l'Université Panthéon Assas - Paris II M. Louis DUBOUIS, Professeur émérite à l'Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III, Rapporteur M. Claude JOURNES, Professeur, Doyen de la Faculté de droit et de science politique de l'Université Lumière - Lyon 2, Directeur de recherches M. Olivier NEGRIN, Professeur à l'Université Lumière - Lyon 2

Table des matières

. . 1

Remerciements . . 3

Table des sigles et abréviations . 5

Introduction . . 9

1) Définition des termes principaux de l'étude . 15

a) L'Etat . . 15

b) Le jeu . 16

2) Le jeu en France, un rapide portrait . 21

a) Bref exposé du régime des jeux en droit positif . 22

b) Données économiques sur le jeu en France . 26

3) Problématique de la recherche . 29

Titre préliminaire : L'histoire de la réglementation des jeux, entre interdiction, tolérance et autorisation . . 33

Chapitre I : De l'Antiquité à la Révolution, premiers jalons d'un droit des jeux . 35

Section 1 - De l'Antiquité à la Renaissance, règles ancestrales et renouveau du droit . 35

Section 2 - La répression des jeux populaires à l'Epoque moderne . 46

Chapitre II : De la Révolution au droit contemporain, genèse du droit positif . . 61

Section 1 - La Ferme des jeux, les cercles et les casinos : l'encadrement progressif des maisons de jeu . . 62

Section 2 - L'essor fulgurant des courses de chevaux, l'intérêt national aux prises avec la moralité publique . 78

Section 3 - Les Loteries royale, impériale et nationale : un succès populaire . 91

Conclusion du titre préliminaire . 96

Première partie : Les fondements juridiques de la maîtrise étatique du jeu . 99

Titre I : Le jeu, une notion casuistique et finaliste . . 100

Chapitre I : Les formes du jeu et ses fondements idéologiques . . 101

Chapitre II : L'utilité et le hasard, critères de qualification et de classification 160

des jeux .

Conclusion du titre I . 192

Titre II : Les objectifs de la réglementation des jeux, de l'ordre public à l'intérêt financier . . 193

Chapitre I : La protection de l'ordre public . 194

Chapitre II : L'intérêt financier de la collectivité . . 211

Chapitre III : Le contrôle jurdictionnel des objectifs de la réglementation des jeux . 264

Conclusion du titre II . . 286

Conclusion de la première partie . 287

Deuxième partie : Les formes juridiques de la maîtrise etatique du jeu . . 289

Titre I : La police des jeux . 294

Chapitre I : L'habilitation préalable des opérateurs de jeu et de leurs collaborateurs . 296

Chapitre II : Le contrôle des opérations de jeu . . 359

Conclusion du titre I . 409

Titre II : Le jeu, un service public ? . . 411

Chapitre I : Jeu et service public, l'appréciation des juges . . 415

Chapitre II : Réflexions sur une curiosité juridique . 459

Conclusion du titre II . . 488

Conclusion de la deuxième partie . . 489

Conclusion générale . 493

Bibliographie . . 499

1) Droits public et privé français . 499

1-1) Droit administratif . 499

1-2) Droit constitutionnel, science politique et/ou administrative . . 503

1-3) Droit fiscal et droit financier . 504

1-4) Droit civil et contrats spéciaux . 506

1-5) Droit pénal et sciences criminelles . . 507

1-6) Droit du travail . 508

2) Droit communautaire . . 508

a) Ouvrages généraux et spéciaux . 508

b) Articles . . 508

c) Conclusions, notes, observations sur un jugement ou un arrêt . . 509

3) Ecrits juridiques sur le(s) jeu(x) . . 510

2-1) Généralités sur le jeu . 510

2-2) Casinos et cercles de jeu . . 512

2-3) Courses de chevaux et de lévriers . . 514

2-4) Loteries et concours . . 517

4) Philosophie, histoire, sociologie et théorie du droit . . 519

a) Ouvrages généraux . . 519

b) Ouvrages spéciaux . 519

c) Articles . . 519

5) Droit de la police et institutions policières . . 520

a) Ouvrages généraux . . 520

b) Ouvrages spéciaux . 520

6) Conclusions, notes, observations sur un jugement ou un arrêt (ne portant pas sur le jeu) . . 521

7) Dictionnaires, encyclopédies, collections . 522

8) Documents officiels . . 522

a) Travaux parlementaires préalables à l'adoption des lois . . 522

b) Autres documents officiels . . 524

9) Sources non juridiques . 525

Index . 529

ANNEXE. TABLES DE LEGISLATION ET DE JURISPRUDENCE SUR LE JEU . 535

Avant-propos . . 535

Première partie : Législation . 537

I - Casinos . 537

II - Cercles de jeu . . 547

III - Commission supérieure des jeux . 550

IV - Frais de contrôle des opérateurs de jeu . 551

V - Jeu-Pari-Loterie : régime général . . 553

VI - Loterie nationale / Française des jeux . 555

VII - Loteries locales . 569

VIII - Opérations de bourse . 571

IX - Outre-mer, colonies et relations extérieures . . 572

X - Paris sur les courses de chevaux . 575

XI - Paris sur les courses de lévriers . . 589

XII - Paris sur les parties de pelote basque . . 591

XIII - Réponses ministérielles . 592

Deuxième partie : Jurisprudence . 595

I - Casinos . 595

II - Cercles de jeu . . 602

III - Courses de chevaux . 602

IV - Courses de lévriers . . 608

V - Escroquerie, vol . 608

VI - Loterie nationale – Française des jeux . 609

VII - Loteries locales . 611

VIII - Outre-mer et colonies . 612

IX - Police administrative : réglementation et répression du jeu dans l'espace public . 612

X - Régime civil du jeu et des contrats connexes . 613

XI - Régime fiscal des gains . 625

XII - Régime pénal du jeu . 626

XIII - Union européenne et Organisation mondiale du commece . 636

Troisième partie : Liste des jugements et arrêts . . 637

A mes parents A mon frère A Cathy

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Remerciements

Ce travail de recherche n'aurait pu être réalisé sans l'aide de nombreuses personnes auxquelles nous souhaitons rendre hommage.

Nous tenons d'abord à remercier M. Patrick Rodrigues, capitaine de police à la direction zonale des Renseignements généraux de Lyon (service des courses et jeux) pour sa disponibilité et l'attention particulière qu'il a porté à notre travail. Nos remerciements vont également M. Lassalle, sous-directeur adjoint de la Sous direction des courses et jeux à la Direction générale des Renseignements généraux du Ministère de l'Intérieur.

Nous remercions aussi M. Michel Janot, directeur juridique du groupe La Française des jeux, M. Philippe Hendrickx, responsable du département juridique du secrétariat général du PMU et M. Pierre Lévêque, avocat associé au cabinet Lefèvre Pelletier & associés pour nous avoir prodigué aide, information et conseil.

Nous remercions encore M. Jean-Pierre Martignoni-Hutin, sociologue à l'Université Lumière - Lyon 2, M. Pierre Perret, responsable de l'association *Misez sur vous*, M. Rannaud, conseiller juridique à la Société du Cheval Français, M. Jean-Claude Gawlas, secrétaire de la Fédération française des sociétés de courses de lévriers et Mme Claire Bobin, responsable à l'Institut de droit équin du Centre de droit et d'économie du sport de Limoges pour leurs aides diverses.

Notre reconnaissance la plus vive s'adresse également à tous les membres du corps enseignant de la Faculté de droit et de science politique de l'Université Lyon 2 pour leur écoute et leurs éclairages. Elle va tout d'abord à notre directeur de recherches, M. le doyen Claude Journès pour son soutien permanent et le suivi de nos travaux. Elle s'adresse également à Mme Catherine Schmitter et MM. Christophe Chabrot et Patrick Janin, maîtres de conférences, ainsi qu'à Nicolas Wismer, ATER, pour leurs diverses contributions à l'amélioration de ce travail et leurs encouragements amicaux.

Enfin, je tiens à remercier tous les miens, qui se reconnaîtront, et plus particulièrement Georges pour son indéfectible amitié et l'oreille bienveillante qu'il nous a prêtée dans les moments de découragement.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Table des sigles et abréviations

AJDA	Actualité juridique, droit administratif
Art. cit.	Article cité
Ass.	Assemblée plénière du Conseil d'Etat
BOMI	Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur
Bull.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation
c/	Contre
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'Etat
Chron.	Chronique
Civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
CGI	Code général des impôts
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJEG	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
Coll.	Collection
Com.	Chambre commerciale de la cour de cassation
Comm.	Commentaire
Crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
CURAPP	Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie
D.	Recueil Dalloz (Dalloz-Sirey depuis 1965)
Dr. adm.	Droit administratif
Dr. fisc.	Droit fiscal
Dr. soc.	Droit social
Duv.	J-B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances et avis du Conseil d'Etat*
€	Euro
Ed.	Edition
EDCE	Etudes et documents du Conseil d'Etat
F	Franc
Fasc.	Fascicule
Gaz. Pal.	Gazette du palais
IR.	Informations rapides
J.	Jurisprudence
J-Cl.	Jurisclasseur périodique, éditions spécialisées
JCP	Jurisclasseur périodique, édition générale (la Semaine juridique)
JO	Journal officiel
JOAN	Journal officiel - Assemblée nationale
JOS	Journal officiel - Sénat
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
L.	Législation

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	Les petites affiches
Min. pub.	Ministère public
n°	Numéro
Op. cit.	Ouvrage cité
Page	
Pages	
Préc.	Précité
PUF	Presses universitaires de France
Rec.	Recueil des arrêts de la juridiction intéressée (CC, CE, CJCE)
Req.	Requête
Rev. adm.	Revue administrative
Rev. sc. crim.	Revue de science criminelle
RFDA	Revue française de droit administratif
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RTD civ.	Revue trimestrielle de droit civil
RTD com.	Revue trimestrielle de droit commercial
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
Recueil Sirey	
Suivant	
Sect.	Section du contentieux du Conseil d'Etat
SC.	Sommaires commentés
Soc.	Chambre sociale de la Cour de cassation
Sté	Société
t.	Tome
T. corr.	Tribunal correctionnel
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TPI	Tribunal de première instance (Communautés européennes)
Vol.	Volume

« …à considérer les attitudes face au jeu, l'ambivalence des pouvoirs pris dans leur ensemble est permanente. A la limite, tel qui réprime un matin tolère à la mi-journée, pour organiser au soir, quand ces trois attitudes ne sont pas simultanées. Phénomène complexe, amas d'éléments contradictoires, le jeu ne suscite pas des réactions simples ». J-M. Mehl, Les jeux au Royaume de France du XIIIème au début du XVIème siècles, Paris, Fayard, 1990, p. 375.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Introduction

Etat : Entité juridique formée de la réunion de trois éléments constitutifs (population, territoire, autorité politique) et à laquelle est reconnue la qualité de sujet de Droit international (G. Cornu, Vocabulaire juridique).

Jeu : Organisation de l'activité ludique sous un système de règles définissant un succès et un échec, un gain et une perte ; contrat aléatoire par lequel deux ou plusieurs parties s'engagent à remettre une chose ou une somme d'argent à celui des contractants qui sera le gagnant (Le grand Robert de la langue française).

L'Etat et le jeu forment un couple ancien aux relations complexes et paradoxales. De leurs rapports naît un droit spécifique marqué par des règles originales mais aussi un secteur économique générant des richesses considérables dont l'Etat est le principal bénéficiaire. Aisément identifiable, l'économie du jeu se divise en trois branches, dont la première est au cœur de cette étude : le jeu institutionnalisé ou autorisé (qui repose essentiellement sur les casinos, les paris sur les courses de chevaux et la loterie d'Etat), le jeu « libre » (pratiqué entre particuliers) et le jeu clandestin [1] .

Pratique sociale et culturelle dotée, dans l'imaginaire collectif, d'une place à part, le jeu est souvent présenté comme un vice, voire comme une drogue. Il est vrai que les écrits célèbres de Fédor Dostoïevski (1821-1881) et Stefan Zweig (1881-1942), auteurs respectifs du *Joueur* [2] et de *Vingt-quatre heures de la vie d'une femme* [3] , invitent à fuir les

[1] Le choix de l'expression « jeu libre » est dominé par le fait que les conditions de son déroulement ne le font pas tomber sous le coup d'une prohibition quelconque et que sa réalisation ne résulte pas d'une habilitation de la puissance publique.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

espaces de jeu plutôt qu'à s'abandonner aux frissons dont il peut être l'occasion. Mais peut-on encore voir dans le jeu un vice ou une pratique immorale quand la majorité de nos concitoyens se livre quasi-quotidiennement à ce qui, pour beaucoup, n'est qu'une sorte de récréation dont la jouissance n'a plus rien d'inavouable ? Au début du XXème siècle, le jeu pouvait encore apparaître comme une activité réservée à l'élite, mais il est aujourd'hui devenu un bien de consommation courante : en moins d'un siècle il s'est incontestablement popularisé. Non pas que les Français se soient subitement découverts un penchant pour le jeu. La cause s'en trouve plutôt dans l'augmentation progressive et constante de l'offre de jeu institutionnalisé et la découverte des loisirs, qui résulterait de l'amélioration générale de nos conditions de vie.

Ainsi verrait-on s'ouvrir, avec l'économiste Alain Cotta, l'ère post-industrielle de la *société ludique* où l'ennui s'étant progressivement substitué à la fatigue physique, les hommes s'abandonneraient à cette pratique pour lutter contre l'uniformité de la vie sociale et ajouter au temps du sérieux, du labeur, celui du *jeu* [4] . La morale commune n'y verrait-elle donc plus une menace pour le maintien du travail au zénith de l'échelle des valeurs assurant la cohésion sociale et le bien être collectif ? En tous cas, jeu et travail cohabitent aujourd'hui bel et bien. Cette « démocratisation » du jeu n'aurait pas été possible sans le concours de l'Etat, qui, accessoirement ou principalement – c'est là toute la question – y a trouvé un moyen d'alimenter son budget. Mais sur ce point, le doute est assez peu partagé et la chose semble entendue : la relation de l'Etat au jeu serait marquée du sceau de l'hypocrisie. Lorsqu'il vient de citoyens-joueurs ou de journalistes, ce jugement surprend peu, en revanche, lorsque de tels propos émanent de professeurs de droit, pour qui l'art de manier l'euphémisme est une seconde nature, la discussion semble close et le consensus établi. Cette posture a bien sûr ses raisons. Toutefois, un tel travail ne saurait apporter un éclairage quelconque si d'emblée l'attitude de l'Etat vis-à-vis du jeu était jugée indigne, ou encore si le jeu était qualifié de pratique immorale et dangereuse. Aussi est-il nécessaire de se débarrasser de l'ensemble des préjugés qu'un tel thème de recherche est susceptible d'éveiller, préjugés portant autant sur le jeu et sa nature que sur l'attitude de l'Etat à son égard.

Figure abstraite recouvrant ici l'ensemble des *jeux* d'argent, le jeu est une notion juridique dont l'usage renvoie à une réalité beaucoup plus étroite que celle correspondant au même mot lorsqu'il est utilisé dans le langage courant. En effet, au-delà du sens qui lui a été attribué ci-dessus, la langue française fait du mot « *jeu* » des usages variés. Dans son acception la plus commune et la plus générique, il s'agit d'une « activité physique ou mentale, gratuite, généralement fondée sur la convention ou la fiction, qui n'a, dans la

[2] F. Dostoïevski, *Le joueur* (1ère éd. 1866), Arles, Actes Sud, coll. Babel, 1991, 234 p.

[3] S. Zweig, *Vingt-quatre heures de la vie d'une femme* (1ère éd. 1927), Paris, Le livre de poche, 1998, 127 p. Du même auteur, lire également *Le joueur d'échecs* (1ère éd. 1943), Paris, Le livre de poche, 1999, 95 p.

[4] A. Cotta, *La société du jeu* (1ère éd. 1980), Paris, Fayard, 1993, 270 p. Un parallèle peut ici être établi avec *L'homme dé*, roman dont le caractère subversif n'a d'égal que la drôlerie, dans lequel le narrateur, psychiatre new-yorkais, décide du jour au lendemain de soumettre à la « volonté » d'un dé toutes les décisions, dérisoires ou capitales, qu'il est amené à prendre (Luke Rhinehart, *L'homme dé* (1ère éd. 1971), Paris, Editions de l'Olivier, coll. Petite bibliothèque américaine, 1998, 539 p.).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

conscience de la personne qui s'y livre, d'autre fin qu'elle-même, et que le plaisir qu'elle procure ». Plus accessoirement, le *jeu* renvoie, soit à l'instrument « qui sert à jouer », soit à « la manière dont on joue », soit, enfin, au « mouvement aisé, régulier (d'un objet, d'un organe, d'un mécanisme…) » [5]. La polysémie du mot « *jeu* » atteignant, dans notre langue, des proportions rares, il s'ensuit qu'entre le jeu pris en tant que notion de droit, et le *jeu* pris en tant que notion du langage courant, les risques de confusion et de malentendu n'en sont que plus aigus. C'est pourquoi le mot, ainsi que tous ceux qui en dérivent [6], sera systématiquement reproduit en italique dès lors qu'il est censé renvoyer à l'usage commun, à défaut de quoi, il conviendra d'avoir à l'esprit l'expression courante de jeu d'argent.

L'immense variété des usages de ce terme est une spécificité de la langue française qui, bien qu'ayant la réputation d'être l'une des plus riches au monde, ne recèle ni équivalent ni suppléant. Si l'on s'en tient au seul champ des *jeux* d'argent, le mot « jeu » est certes épaulé par cet autre terme au sens très proche : celui de « pari » ; quant à l'action de jouer, elle trouve ses équivalents dans les mots « parier » et, dans un sens plus étroit, « miser ». Mais on touche là aux limites de notre langue, il n'y a pas d'autre terme pour désigner l'objet principal de cette étude, sauf à tomber dans un langage familier et moralement connoté où « flamber » désigne notamment le fait de se livrer avec excès au jeu. De ce point de vue, la langue anglaise est beaucoup mieux outillée en ce qu'elle contient des mots précis qui soit renvoient à la notion générique de jeu (« play », « sport », « game »), soit renvoient à la sphère des *jeux* d'argent (« gamble »). De même en est-il de l'action de *jouer*, qui, dans son acception large, renvoie à de multiples verbes : « to play », « to act », « to perform », mais dont l'acception étroite liée à la sphère des *jeux* d'argent n'en est pas moins riche en mots : « to gamble », « to bet », « to stake », enfin, « to back (a horse) » (spécifique aux paris hippiques).

Bien qu'entièrement consacré au jeu, ce travail ne saurait faire l'impasse sur le *jeu* en tant qu'objet de connaissance. Longtemps son étude n'a été qu'une histoire des jouets, mais les sciences humaines ont fini par s'intéresser à la dimension sociale du phénomène pour en révéler la fécondité. Les résultats obtenus, dont il ne sera retenu que l'essentiel, seront ici précieux.

Dans son ouvrage *Homo ludens*, l'historien néerlandais Johan Huizinga (1872-1945), spécialiste du Moyen âge et recteur de l'Université de Leyde, a jeté les bases de la recherche contemporaine sur la fonction sociale du *jeu*. Chez lui, tout est *jeu* au point que le sérieux est non-*jeu*. Mais sa définition du concept, à la fois trop large et trop étroite, sera assez vite contestée, notamment en ce qu'elle exclut du *jeu* l'ensemble des *jeux* d'argent [7]. Néanmoins, pour l'académicien, écrivain et anthropologue Roger Caillois (1913-1978), auteur d'un ouvrage désormais classique, *Les jeux et les hommes*, l'oeuvre de Huizinga a ceci d'essentiel que l'esprit de *jeu* (autrement dit les « dispositions

[5] *Le grand Robert de la langue française*, 2ème éd., dirigée par A. Rey, Paris, Dictionnaires le Robert, 2001, t. IV, pp. 474-481.

[6] Il s'agit des mots : « jouer » et « joueur », mais aussi de l'adjectif « ludique ». Ainsi, lorsque ce dernier n'est pas reproduit en italique, il faudra y voir un terme signifiant « relatif au jeu » pris dans son sens juridique, c'est-à-dire synonyme, dans le langage courant, de jeu d'argent.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

psychologiques qu'il traduit ») y apparaît comme un « important facteur de civilisation ». Démontrant que le *jeu* offre des modèles pour les institutions et les conduites du « réel », l'universitaire néerlandais dérive de cet esprit *ludique* « la plupart des institutions qui ordonnent les sociétés ou des disciplines qui contribuent à leur gloire » [8]. Ainsi en serait-il, notamment, du droit, de la politique, de l'esthétique et de la guerre.

Poursuivant cette œuvre Roger Caillois voit dans l'activité *ludique* un « phénomène total » qui « intéresse l'ensemble des activités et des ambitions humaines » [9]. Il définit le *jeu* comme une activité séparée et libre, réglée et/ou fictive, incertaine quant à son issue et improductive. Elle est « séparée » car « circonscrite dans des limites d'espace et de temps précises et fixées à l'avance », « libre » car le *joueur* « ne saurait être obligé sans que le *jeu* perde aussitôt sa nature de divertissement attirant et joyeux », « incertaine » car son résultat ne saurait être acquis préalablement, « improductive » car elle ne créé « ni biens, ni richesses, ni élément nouveau d'aucune sorte » et, « *sauf déplacement de propriété au sein du cercle des joueurs* », elle aboutit à une « situation identique à celle du début de la partie ». Enfin, c'est une activité qui peut être « réglée », c'est-à-dire « soumise à des conventions qui suspendent les lois ordinaires et qui instaurent momentanément une législation nouvelle, qui seule compte », et/ou « fictive » car « accompagnée d'une conscience spécifique de réalité seconde ou de franche irréalité par rapport à la vie courante » [10].

Ensuite, Roger Caillois procède à une classification des *jeux* en quatre catégories selon qu'ils sont dominés par la compétition (*agôn*), le hasard (*alea*), le simulacre ou le « faire-semblant » (*mimicry*) et la recherche du vertige (*ilinx*) [11]. Bien entendu, la plupart des *jeux* relèvent simultanément de plusieurs de ces catégories. Ainsi en est-il, par exemple, du poker, dans lequel plusieurs joueurs s'affrontent (*agôn*) au cours d'une partie largement guidée par le hasard (*alea*), où le bluff, c'est-à-dire une attitude destinée à tromper l'adversaire en lui faisant illusion (*mimicry*), est une arme nécessaire et où les gains et les pertes sont susceptibles de provoquer chez le joueur les sensations les plus fortes (*ilinx*). Reprenant cette typologie, l'académicien, sociologue et anthropologue Jean Cazeneuve estime que le *jeu* « suppose un rapport au monde différent de celui qui est habituel dans la vie sociale normale ». Le temps du *jeu* passerait alors soit par la création

[7] « Sous l'angle de la forme, on peut donc, en bref, définir le jeu comme une action libre, *sentie comme fictive*, et située en dehors de la vie courante, capable néanmoins d'absorber totalement le joueur ; une action *dénuée de tout intérêt matériel* et de toute utilité ; qui s'accompagne en un temps et dans un espace expressément circonscrits, se déroule avec ordre selon des règles données et suscite dans la vie des relations de groupe s'entourant volontiers de mystère ou accentuant par le déguisement leur étrangeté vis-à-vis du monde habituel » (c'est nous qui soulignons), J. Huizinga, *Homo ludens* (1ère éd. 1938), Paris, Gallimard, coll. Essais, 1951, pp. 34-35.

[8] R. Caillois, *Les jeux et les hommes* (1ère éd. 1958), Paris, Gallimard, coll. Folio Essais, 1998, pp. 15-17.

[9] *Ibid.*, p. 337.

[10] *Ibid.*, pp. 42-43 (c'est nous qui soulignons).

[11] *Ibid.*, pp. 50-75.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

d'un « univers artificiel d'égalité pure », soit par la métamorphose du sujet lui-même « qui se transforme dans son rapport au monde » [12]. Enfin, « persuadé qu'il existe nécessairement entre les *jeux*, les mœurs et les institutions des rapports étroits de compensation ou de connivence », Roger Caillois établit, sur la base de cette classification, une théorie de la civilisation et propose de rechercher si « le destin même des cultures » ne se trouve pas inscrit « dans la préférence qu'elles accordent à l'une ou à l'autre des catégories élémentaires (…) qui n'ont pas toutes une égale fécondité ». Aussi n'entreprend-il pas seulement une sociologie des *jeux* mais jette-t-il « les fondements d'une sociologie *à partir* des *jeux* » [13].

Cependant, le *jeu* n'a pas seulement intéressé les sociologues et les anthropologues. Au cours du siècle dernier, le modèle du *jeu* a littéralement envahi le domaine des sciences humaines et sociales, notamment à travers la théorie des *jeux*, initiée par von Neumann (1903-1957) et Morgenstern (1902-1976) [14]. Fondée sur l'étude de toutes les situations dans lesquelles les individus font des choix en interaction, dans un cadre stipulé à l'avance, cette théorie se donne pour objectif essentiel de « préciser ce que sont les comportements rationnels, et de dégager les principales caractéristiques de leurs interactions, avec le plus grand degré de généralité possible » [15]. A la suite de ces « éclaireurs », Erhard Friedberg et Michel Crozier font du *jeu* un concept-clé de la sociologie des organisations. En ce qu'il « concilie la liberté et la contrainte », « le *jeu* (…) est beaucoup plus qu'une image, c'est un mécanisme concret grâce auquel les hommes structurent leurs relations de pouvoir et les régularisent tout en leur faisant – en se laissant – leur liberté », autrement dit, le *jeu* serait au cœur du processus de socialisation [16].

Dans cette perspective, la sphère du *jeu* ne s'oppose plus à celle du réel, c'est essentiellement la dimension compétitive (*agôn*) du concept qui est retenu. Le *jeu* devient alors le paradigme des relations sociales, une métaphore de la vie et du monde, bref, tout serait *jeu*. En ce sens, la théorie des *jeux* paraît offrir une grille de lecture qui s'inscrit parfaitement dans l'idéologie individualiste du libéralisme économique où le comportement des hommes, atomisé et dépouillé de sa dimension citoyenne, se réduirait à la recherche de gains et à la limitation des pertes.

La doctrine juridique, quant à elle, n'est pas en reste. Elle aussi s'est intéressée au phénomène *ludique*. Déjà Roger Caillois, voyant dans le droit comme dans la plupart des institutions sociales l'héritier de l'esprit *ludique*, écrivait, à la suite de Huizinga : « le code énonce la règle du jeu social, la jurisprudence l'étend au cas litigieux, la procédure définit

[12] J. Cazeneuve, introduction à l'entrée « Jeu » in *Encyclopaedia Universalis*, Paris, 1996, t. 13, p. 23.

[13] R. Caillois, *Les jeux et les hommes*, *op. cit.*, p. 142.

[14] J. von Neumann et O. Morgenstern, *Theory of games and economic behavior*, New-York, Princeton University Press, 1944, 625 p.

[15] B. Guerrien, *La théorie des jeux*, Paris, Economica, 1993, p. 5.

[16] E. Friedberg et M. Crozier, *L'acteur et le système* (1ère éd. 1977), Paris, Seuil, coll. Points Essais, 1992, pp. 113 et 117.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

la succession et la régularité des coups. Des précautions sont prises pour que tout se passe avec la netteté, la précision, la pureté, l'impartialité d'un *jeu*. Les débats sont conduits et le jugement rendu dans une enceinte de justice, selon un cérémonial invariable, qui ne sont pas sans rappeler respectivement l'aspect consacré au *jeu* (champ clos, piste ou arène, damier ou échiquier), la séparation absolue qui doit le retrancher du reste de l'étendue pour la durée de la partie ou de l'audience, enfin, le caractère inflexible et premièrement formel des règles en vigueur » [17] . Encore l'académicien s'en tient-il essentiellement à la dimension contentieuse, émergée, de l'activité juridique. Certes, elle influence le comportement des acteurs en précisant les modèles de conduite véhiculés par les énoncés de droit, mais elle n'est qu'un aspect du droit auquel ce dernier ne se réduit pas. Pour l'essentiel, celui-ci demeure un instrument de régulation des conflits sociaux dont les acteurs se servent indépendamment de l'intervention du juge, autrement dit le droit est un *jeu* qui se passe le plus souvent d'arbitre.

Il serait ici trop long de rappeler à notre mémoire les éminents théoriciens, tels Ross (1899-1979), Hart (1907-1987) ou Ronald Dworkin, qui, à l'occasion, n'ont pas dédaigné recourir à la métaphore *ludique* pour comprendre le droit. Au demeurant les Professeurs Ost et van de Kerchove ont consacré deux ouvrages à cette comparaison, *Le jeu : un paradigme pour le droit* [18] et *Le droit ou les paradoxes du jeu* [19] . Prenant leurs distances avec les usages les plus communs du mot, ces auteurs s'intéressent à la dimension dynamique du *jeu* en tant que « dialectique du mouvement qui s'exerce dans l'entre-deux d'un cadre donné » [20] . Le *jeu* serait alors à même de rendre compte de la nature complexe et paradoxale du droit post-moderne et ouvrirait à la pensée juridique un mode de réflexion alternatif qui la sortirait de sa logique traditionnellement binaire [21] . Mais cette pensée de l'« entre-deux » ne s'inscrit pas dans une logique synthétique ou de compromis : le droit n'occupe pas de position stable à équidistance de chaque pôle (entre-deux statique) mais connaît un mouvement d'« oscillation pendulaire » et se caractérise par l'un et par l'autre [22] .

Ce faisant, MM. Ost et de Kerchove s'intéressent au *jeu* du droit et non au droit du jeu, seul objet de la présente étude. En revanche, ce droit fournit de très nombreux exemples susceptibles de nourrir et de confirmer l'hypothèse de ces auteurs. Pour ne retenir que l'essentiel, au plan civil, le contrat de jeu apparaît comme mi-licite, mi-illicite,

[17] R. Caillois, *Les jeux et les hommes*, *op. cit.*, p. 17 (c'est nous qui soulignons).

[18] *Le jeu : un paradigme pour le droit*, sous la direction de F. Ost et M. van de Kerchove, Paris, LGDJ, coll. Droit et Société, 1992, 300 p. Voir notamment l'article de MM. Ost et de Kerchove, « Le jeu : un paradigme fécond », pp. 239-276.

[19] F. Ost et M. van de Kerchove, *Le droit ou les paradoxes du jeu*, Paris, PUF, coll. Les voies du droit, 1992, 268 p.

[20] *Ibid.*, p. 38.

[21] Pensée qui oppose volontiers positivisme et jusnaturalisme, objectivité et subjectivité, pour laquelle un fait est licite ou illicite, une règle valide ou non valide etc.

[22] F. Ost et M. van de Kerchove, *Le droit ou les paradoxes du jeu*, *op. cit.*, p. 125.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

au plan pénal, la prohibition de l'exploitation du jeu est une règle dont la force s'estompe avec l'importance croissante du jeu institutionnalisé, tandis qu'au plan administratif, la relation de l'Etat au jeu semble s'inscrire dans un entre-deux entre police et service public.

La dernière de ces propositions, sans doute la moins répandue et la plus contestable, apparaît comme l'aboutissement logique d'une déconstruction de la relation de l'Etat au jeu dont l'intérêt reste encore à démontrer. Il semble donc utile de revenir sur la définition des termes centraux de cette étude (1), de dresser un rapide portrait juridique et économique du jeu en France (2), puis, de présenter la problématique de cette recherche (3).

1) Définition des termes principaux de l'étude

L'Etat (a) et le jeu (b) sont les deux sujets centraux de cette étude. Outre le fait qu'elle est indispensable à la rigueur de tout travail prétendument scientifique, la définition de ces termes, dont le choix n'est pas neutre, est également susceptible de fournir un certain nombre d'indices relatifs au sens et à la problématique de cette recherche.

a) L'Etat

Dans les préliminaires à sa *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Carré de Malberg définit l'Etat comme étant *in concreto* « une communauté d'hommes, fixée sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans ses rapports avec ses membres une puissance supérieure d'action, de commandement et de coercition ». Assez vite, cependant, l'Etat s'impose comme réalité juridique, il acquiert son autonomie et révèle sa nature institutionnelle. Ainsi, « en tant que personne juridique, l'Etat est une formation résultant de ce qu'une collectivité nationale et territoriale d'individus se trouve, soit dans le présent, soit au cours du temps, ramenée par le fait de son organisation à l'unité. Cette unité repose, non pas sur une association entre les individus, mais sur l'organisation étatique elle-même, celle-ci ayant pour effet d'englober et de fondre tous les éléments individuels dont se compose la nation en un corps national unifié » [23].

« Personnification juridique de la nation » [24], l'Etat peut être défini, en conséquence, comme la *personne morale de droit public titulaire de la souveraineté*. Cette dernière, émanation de la notion même d'Etat, lui donne paradoxalement son autonomie en même temps que son « principe d'unité d'action », pour reprendre les termes du Professeur

[23] R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, t. I (1ère éd. 1920) et II (1ère éd. 1922), Paris, Dalloz, 2003, t. I, pp. 7 et 68.

[24] G. Burdeau, F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel*, 23ème éd., Paris, LGDJ, coll. Manuels, 1993, pp. 31-32 ; J. Chevallier, entrée « Etat » in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2ème éd., Cercle de sociologie et de nomologie juridique, Paris, LGDJ, 1993, p. 236.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Beaud. Selon lui, en effet, l'acte de souveraineté, « prérogative par laquelle le Souverain manifeste sa suprématie et l'Etat, son unité et son indivisibilité », signifie d'abord « l'existence du monopole étatique du droit positif » et forme ensuite un « système qui permet à l'Etat de développer ses capacités virtuelles de domination » : l'ordre juridique étatique [25] .

C'est en tant que producteur de normes juridiques que l'Etat est placé au cœur de cette étude. Pour autant, le mot « Etat » ne pourrait y être remplacé par celui de « droit ». En effet, bien que la relation de l'Etat au jeu soit ici exclusivement envisagée à travers le prisme du droit, ce dernier n'en reste pas moins un simple instrument de gouvernement, un réceptacle de valeurs dépourvu de volonté agissante. L'Etat, en revanche, s'il est souvent envisagé comme un simple appareil ou encore si sa personnalité juridique peut être présentée comme fictive, n'en est pas moins considéré en droit public comme un sujet de droit, doté d'une volonté qui est celle du souverain. Dès lors, envisager la relation de l'Etat au jeu dans le cadre du droit positif français, revient à analyser la manière dont, à travers ses gouvernants et dans l'intérêt collectif, le peuple français, souverain [26] , saisit cette pratique sociale spécifique qu'est le jeu.

L'Etat est donc un acteur et le droit étatique le fruit de sa volonté. Celui-ci, porteur de sens et de valeurs susceptibles de nous renseigner sur le jeu autant que sur l'Etat lui-même, découle de l'exercice des trois fonctions étatiques traditionnelles : la fonction législative, la fonction exécutive et la fonction juridictionnelle. La loi, le règlement et les décisions des divers ordres juridictionnels constituent ainsi la matière première de cette étude de la relation de l'Etat au jeu, relation dont ils impriment le sens en même temps qu'ils en sont les instruments.

La volonté étatique sera donc envisagée comme réelle, ce qui ne l'empêche pas d'être complexe. En outre, le droit et la jurisprudence communautaires, dont l'importance est capitale en cette matière, seront envisagés comme faisant partie intégrante du droit national dans la mesure où ils en sont des sources infra-constitutionnelles auxquelles le peuple français a souverainement accepté de se soumettre [27] .

b) Le jeu

Le *jeu* n'intéresse le droit qu'en tant qu'il est susceptible d'affecter le patrimoine des *joueurs*, qu'il est source d'obligations, bref, le *jeu* ne devient jeu que lorsqu'il est en même temps contrat. Autrement dit, la notion juridique de jeu renvoie à l'ensemble des *jeux* à l'issue desquels l'un des participants voit peser sur lui une obligation juridique qui ne trouve sa source que dans le *jeu* et ses règles propres. Le *jeu* solitaire d'un seul homme

[25] O. Beaud, « La notion d'Etat » in *Archives de Philosophie du droit*, t. 35, Paris, Sirey, 1990, p. 125.

[26] Article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

[27] Article 55 de la Constitution française : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

ou encore le *jeu* de plusieurs personnes dont l'issue ne donne naissance à aucune obligation à la charge de l'un d'entre eux n'intéressent donc pas le droit en tant que tels. Certes si nous décidions de disputer un match de football place de la Concorde à une heure de pointe, cette activité serait saisie par le droit, toutefois, elle ne le serait pas en tant que pratique *ludique*, mais seulement en ce qu'elle porterait atteinte à la sécurité de la circulation automobile et des individus.

Le jeu au sens juridique est donc un contrat, une opération juridique traduisant un accord de volontés. Mais la loi ignore totalement la notion générique de jeu telle qu'elle est ici entendue. Elle évoque seulement, au gré des buts qu'elle s'assigne, les catégories juridiques de jeu et de pari (qui figurent au Code civil) ainsi que celles de jeu de hasard, de loterie, de paris sur les courses de chevaux et de paris sur les courses de lévriers (qui figurent dans la législation pénale). La doctrine, quant à elle, a suivi ce mouvement et ne sort pas de ces catégories. Il faut donc bien comprendre que la notion générique de jeu est une pure construction de ce travail, un outil qui prétend rendre compte fidèlement de la spécificité d'un segment du droit positif, d'une part, et en faciliter l'étude, d'autre part. Mais on retrouve ici un nouveau risque de confusion, interne celui-là, dont il convient de se prémunir. La catégorie des « jeux de hasard » doit être vue comme une manifestation particulière de la notion générique de « jeu ». Il en va de même concernant le « jeu » tel qu'il est mentionné par les articles 1965 à 1967 du Code civil, avec lequel les risques de confusion sont encore plus grands. C'est pourquoi son évocation sera faite à l'aide d'expressions telles que « catégorie civiliste de jeu » ou « jeu en droit civil ».

Totalement absente des textes, la notion de jeu n'est logiquement pas définie par ces derniers, mais tel est encore le cas de la plupart de ses manifestations particulières. Seules les loteries se trouvent être définies par la loi du 21 mai 1836 modifiée *portant prohibition des loteries* [28] comme « toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort ». C'est d'ailleurs à partir de cette phrase que sera plus loin bâtie la notion générique de jeu, mais encore convient-il de lui ajouter d'autres éléments qui seuls permettront de distinguer le jeu d'opérations juridiques voisines. En effet, à l'analyse, le jeu ne se distingue des autres contrats aléatoires qu'au regard des caractères d'inutilité sociale, d'immoralité et de dangerosité que la loi lui prête. Aussi n'avons-nous d'autre choix que de le définir comme une *opération socialement inutile, immorale et dangereuse, faisant naître l'espoir d'un gain qui serait du – même partiellement – au hasard en contrepartie d'un sacrifice pécuniaire des participants*.

Contrairement aux apparences, cette définition n'est pas le fruit d'un jugement de notre part mais prétend rendre compte fidèlement de l'état du droit positif. Evidemment, au regard des caractères de scientificité et d'objectivité auxquels la discipline juridique aspire, une telle définition n'est pas du tout satisfaisante dans la mesure où elle fait appel à des critères éminemment subjectifs et moralement connotés. Pour autant, il semble bien que le jeu soit rétif à toute entreprise de définition véritablement objective et que le choix ici opéré n'offre pas vraiment d'alternative. Quant à l'autorité compétente pour apprécier si une opération juridique présente ces caractères et doit être qualifiée de jeu, il s'agit bien

[28] *Duv.*, t. XXXVI, p. 79s.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

sûr du juge, qui y procède sous le couvert d'une démarche prétendument objective.

Jeux de hasard, d'argent, loteries, paris sur des courses, des élections ou sur la pluie et le beau temps, si tous ces jeux semblent avoir incontestablement quelque chose de commun, en fait comme en droit, il est cependant des différences parmi eux. Plus précisément, diverses formes de jeux peuvent être distinguées à l'aide de trois distinctions fondamentales, que ne recouvrent d'ailleurs pas complètement les catégories évoquées ci-dessus. On pourrait bien sûr en trouver une infinité d'autres, autant qu'il existe de jeux, mais ces trois distinctions peuvent s'avérer utiles sur le plan juridique.

La première tient au mode d'organisation du jeu. Dans sa forme la plus simple, le jeu est *spontané* : plusieurs personnes s'agrègent et jouent sur la base de règles expresses ou tacites dont l'interprétation est opérée par la collectivité des joueurs dans son ensemble. Le jeu spontané ne peut donc se dérouler qu'avec un nombre limité de participants, tel est le cas du « petit poker entre amis ». Le jeu *organisé*, en revanche, peut concerner de deux à une infinité de joueurs. C'est le cas lorsqu'une personne, dont la participation au jeu n'est pas systématique, organise le jeu en se chargeant elle-même de toutes les phases de son déroulement et dispose pour ce faire de pouvoirs d'autorité sur les joueurs, et notamment du monopole de l'interprétation des règles du jeu. Lorsqu'il devient organisé, le jeu obéit alors aux trois mouvements caractéristiques du phénomène institutionnel : spécification, différenciation et unification [29] . En effet, en s'agrégeant sous l'égide de l'organisateur, les joueurs forment une zone de compétence exclusive autour d'un principe d'action spécifique (implantation), un système structuré de domination apparaît dont l'organisateur est le maître (différenciation) tandis que la cohésion de cet ensemble est assurée par l'« idée d'œuvre » qu'est le jeu (unification). Dès lors, sauf à considérer qu'une institution est nécessairement dotée d'une certaine permanence, tous les jeux organisés, aussi éphémères soient-ils, sont bel et bien des institutions.

Cette première distinction entre jeu spontané et jeu organisé est capitale en droit puisqu'en envisageant les choses grossièrement, on peut dire que la loi prohibe seulement les actes d'organisation du jeu. En effet, la simple participation à un jeu, spontané ou organisé, n'est pas en soi répréhensible. A titre d'exemples, font partie de la catégorie des jeux organisés la quasi-totalité des jeux exploités en France par des opérateurs spécialement habilités par la loi ou le règlement : jeux de casino, paris sur les courses de chevaux ou de lévriers, et jeux de La Française des jeux principalement [30] . Tel est encore le cas de la plupart des jeux clandestins.

La seconde distinction intéresse quasi-exclusivement la catégorie des jeux organisés, qui se divisent en jeux de *contrepartie* et jeux de *répartition* . Dans un jeu de contrepartie,

[29] Partant de la théorie de l'institution présentée par M. Hauriou en 1925, le Professeur Chevallier voit dans toute institution la « résultante d'un processus évolutif, caractérisé par trois mouvements essentiels : un mouvement de *spécification*, par lequel l'institution s'inscrit dans l'espace social, en délimitant sa surface d'emprise, son territoire d'intervention et sa zone de compétence ; un mouvement de *différenciation*, par lequel elle tend à se transformer en entité stratifiée et hiérarchisée, fondée sur la spécialisation des rôles ; enfin, un mouvement d'*unification* par lequel elle assure sa cohésion à l'aide d'un ensemble d'opérations symboliques », J. Chevallier, *Science administrative*, 3ème éd., Paris, PUF, coll. Thémis science politique, 2002, p. 100.

[30] Seuls les jeux de cercle, qu'on trouve d'ailleurs parfois dans les casinos, ne sont pas des jeux organisés.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

le jeu oppose individuellement chaque joueur à l'organisateur du jeu [31] . Ce dernier prend alors un risque qu'il couvre en s'aménageant un avantage mathématique plus ou moins important et qui, combiné avec la loi des grands nombres, lui assure des bénéfices substantiels. Dans un jeu de répartition, en revanche, les joueurs s'affrontent mutuellement, l'organisateur du jeu se contente alors de centraliser leurs enjeux, puis, après avoir opéré un prélèvement, redistribue la somme obtenue entre les gagnants en proportion de leurs mises respectives. Ce n'est donc que dans les jeux de contrepartie que l'organisateur est aussi un joueur, sa situation est alors tout à fait particulière puisque, disposant de pouvoirs d'autorité sur ses adversaires, il est à la fois arbitre et joueur.

Tandis que les jeux de casino sont essentiellement des jeux de contrepartie, à l'inverse, les trois paris mutuels autorisés par la loi sont des jeux de répartition [32] . La loterie, en revanche, est généralement considérée comme un jeu de répartition par nature, mais il s'agit là d'une erreur grossière : la Loterie royale instituée en 1776 était un jeu de contrepartie, de même que la Loterie nationale mise en place en 1933, enfin, La Française des jeux, dont on dit souvent qu'elle dispose du monopole des loteries en France, exploite autant de jeux de contrepartie (loteries instantanées, kéno, rapido) que de jeux de répartition (loto, euro millions, loto foot).

Enfin, la troisième distinction tient au mode de réalisation de l'événement incertain. Il permet de distinguer les jeux *de pur hasard*, dont le résultat dépend uniquement du hasard, sans influence des facultés personnelles des participants, les jeux *d'adresse* , dont le résultat dépend uniquement ou principalement des facultés personnelles des participants et les jeux *mixtes* , dont le résultat dépend en partie du hasard et en partie des facultés personnelles des participants. Mais encore convient-il d'avoir à l'esprit que la frontière entre ces catégories est éminemment floue et le fait que les joueurs peuvent participer ou non à la réalisation de l'événement incertain, autrement dit au résultat du jeu. Si l'on souhaite vraiment réduire le jeu à son expression la plus simple, il faut se le représenter comme une *opération purement intellectuelle* prenant appui sur un *support*, qui est l'événement incertain dont le résultat conditionne l'issue du jeu. C'est alors le mode de réalisation de l'évènement incertain - support du jeu qui conditionne la nature du jeu (jeu de hasard, d'adresse ou mixte). Ce support peut-être une élection politique, une course de chevaux, le temps qu'il fera demain ou encore une partie de poker. Les joueurs, quant à eux, peuvent être des candidats à cette élection politique ou de simple électeurs, des cavaliers prenant part à cette course ou des turfistes, des météorologues ou des badauds, des joueurs de poker ou des observateurs de la partie. La question est alors de savoir si le météorologue qui parie sur le temps qu'il fera demain se livre à un jeu de hasard ou à un jeu d'adresse. De même peut-on se demander si le cavalier qui mise sur l'issue de la course à laquelle il participe se livre « plus » à un jeu d'adresse que le turfiste pariant sur la même course, ou encore si le candidat aux présidentielles et le simple électeur pariant tous deux sur le résultat de l'élection à la magistrature suprême si livrent à des jeux de même nature.

[31] Celui-ci est alors appelé banquier. Toutefois, il peut arriver que même à l'occasion d'un jeu spontané (dont l'interprétation des règles est laissée à la collectivité des joueurs) l'un des joueurs tienne la banque, tel est le cas de certains jeux de cercle.

[32] Paris mutuels sur les courses de chevaux, les courses de lévriers et les parties de pelote basque.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

La distinction jeu de hasard / jeu d'adresse, apparemment simple, n'est finalement pas si évidente, bien au contraire : ranger un jeu dans l'une ou l'autre de ces catégories est bien souvent un véritable casse-tête. Or, cette distinction est capitale en droit puisque c'est avant tout l'organisation de jeux de hasard que la loi punit.

Au fond, ce qui caractérise le jeu, c'est la nature incertaine de son résultat, ce qui veut dire que tout jeu dépend nécessairement du hasard, ce qui en fait d'ailleurs un contrat aléatoire. De ce point de vue, nonobstant le fait que l'expression « jeu de hasard » apparaisse comme un pléonasme, tâcher de distinguer parmi les jeux ceux qui sont « de hasard » et ceux qui sont « d'adresse », revient finalement à classer les jeux selon leur plus ou moins grande dépendance vis-à-vis du hasard. Une telle opération suppose donc que l'on soit à même de quantifier la part de hasard comprise dans un jeu, évaluation qui est mathématiquement impossible à réaliser. Si la distinction jeu de hasard / jeu d'adresse s'impose naturellement à notre esprit, accoutumé qu'il est à réfléchir en ces termes, elle est scientifiquement inopérante et ne correspond pas à la nature des choses. Par conséquent le juge, lorsqu'il prétend quantifier la part de hasard comprise dans un jeu, se livre en fait – en raison de l'impossibilité scientifique de distinguer les jeux de hasard des jeux d'adresse – à l'appréciation de l'inutilité sociale, de l'immoralité et de la dangerosité du jeu litigieux.

Avant de dresser un rapide portrait du jeu en France, il convient de relever que les sciences humaines autres que le droit se sont elles aussi intéressées au jeu, pris cette fois en tant que phénomène social. Il y est généralement désigné à l'aide des expressions de « *jeu* d'argent », de « *jeu* de hasard » ou encore de « *jeu* de hasard et d'argent ». Sans rendre compte de l'ensemble de ces écrits, dont la quantité reste finalement plutôt réduite, il est possible d'en extraire les travaux non juridiques [33] pouvant apparaître comme essentiels.

Ainsi trouve-t-on, dans l'encyclopédie *Jeux et sports*, une synthèse très complète de Marcel Neveux où les jeux sont recensés et classés en quatre catégories : jeu sur soi, jeu sur autrui, jeu sur les animaux, jeu sur les choses [34] . Au fond cette classification rend compte de cette nature intrinsèque du jeu qui apparaît comme une *opération intellectuelle* susceptible de prendre appui sur n'importe quel événement pourvu que celui-ci soit incertain. Peu importe, ensuite, que les joueurs participent également à la réalisation de cet événement incertain, cette nuance étant à la base de la distinction des catégories civilistes de jeu et de pari.

Dans une étude célèbre intitulée *Spéculation et jeux de hasard* , les économistes Reuven et Gabrielle Brenner se montrent quant à eux très critiques au regard de la prohibition de l'exploitation du jeu telle qu'elle ressort du système juridique de la plupart des Etats contemporains, sinon tous. Y voyant une règle injustifiée, discriminatoire, injuste, inefficace et socialement dangereuse, ils proposent, conformément à leurs idées,

[33] Les écrits juridiques sur le jeu seront envisagés plus loin, lors de la présentation de la problématique de cette étude.

[34] M. Neveux, « Jeux de hasard »in *Jeux et sports*, sous la direction de R. Caillois, Paris, Gallimard, Encyclopédie de la Pléiade, 1967, pp. 443-599. On y trouve également une brève approche historique de la législation ludique ainsi qu'une étude socio-économique du jeu en France et dans d'autres pays, notamment les Etats-Unis.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

une libéralisation du marché du jeu [35] .

Sociologue à l'Université Lumière Lyon 2, Jean-Pierre Martignoni-Hutin s'est particulièrement intéressé à la figure du joueur « populaire » et a tenté de saisir la nature de l'attitude ludique qui anime quotidiennement plusieurs millions de nos concitoyens. Après s'être d'abord penché sur les turfistes au cours de son doctorat puis dans *Faites vos jeux*, publication issue de sa thèse [36] , il s'est ensuite tourné vers les amateurs de machines à sous [37] . Il a fondé, avec les psychiatres Marc Vallleur et Christian Bucher, auteurs d'un « Que sais-je ? » sur *Le jeu pathologique* [38] , l'Observatoire national des pratiques ludiques, qui se veut une force de proposition en matière de politique des jeux [39] .

L'importante controverse que connut le XIXème siècle à propos de la légalité du jeu nous a laissé un nombre incalculable de pamphlets et de réquisitoires écrits par des particuliers, des hommes de loi ou des élus prenant parti pour ou, le plus souvent, contre leur autorisation. En outre, depuis le début des années 1980, trois thèses d'histoire ont eu le jeu pour objet [40] . Enfin, il doit être fait mention du récent *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France* [41] dont l'auteur est le sénateur François Trucy [42] . Ce travail, qui constitue une solide base d'informations, sera régulièrement mentionné au fil de cette étude.

2) Le jeu en France, un rapide portrait

[35] R. et G. Brenner, *Spéculation et jeux de hasard - Une histoire de l'homme par le jeu*, Paris, PUF, coll. Libre échange, 1993, 254 p.

[36] J-P. Martignoni-Hutin, *Faites vos jeux - Essai sociologique sur le joueur et l'attitude ludique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1993, 283 p.

[37] J-P. Martignoni-Hutin, *Ethno-sociologie des machines à sous*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 2000, 262 p.

[38] M. Valleur et C. Bucher, *Le jeu pathologique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1997, 127 p.

[39] J-P. Martignoni-Hutin, C. Bucher, M. Valleur et M-V. Beautsar, « La nécessité d'une réelle politique des jeux », *Les Echos*, 26 décembre 2003, p. 10 ; J-P. Martignoni-Hutin, « Prolifération des jeux d'argent, misère de la recherche », *Les Echos*, 25 juin 2001, p. 60.

[40] O. Grussi, *Le jeu d'argent à Paris et à la Cour de 1667 à 1789*, thèse dactylographiée, Université de Paris Sorbonne, 1984, 1313 p. ; F. Freundlich, *Le monde du jeu à Paris 1715-1800*, Paris, Albin Michel, 1995, 295 p. ; E. Roudaut, « *Les controverses sur le jeu dans la société britannique : le cas des paris sportifs (1890-1961),* thèse dactylographiée, Lille III, 1997, 552 p.

[41] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *JO*, Documents-Sénat, session ordinaire 2001-2002, n° 223, 336 p.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Un bref exposé du régime des jeux en droit positif est nécessaire à l'appréhension de la suite de cette étude (a). Quant au poids économique du jeu en France (b), s'il n'a pas à interférer dans l'opportunité d'une recherche juridique sur ce thème, il ne faut pas en négliger l'importance, même si l'on peut regretter que la légitimité d'un questionnement paraisse aujourd'hui être proportionnelle à l'importance de ses implications économiques.

a) Bref exposé du régime des jeux en droit positif

Le jeu est doté d'un régime très particulier en droit positif. Normalement soumis, en tant que contrat, à un régime civil original, celui de l'exception de jeu, son organisation est en principe prohibée par la loi, cette interdiction originelle constituant un prélude indispensable à l'émergence d'un droit public des jeux obéissant au mécanisme classique de l'autorisation préalable.

Le régime de l'exception de jeu, tel qu'il résulte des articles 1965 et 1967 du Code civil, est une véritable curiosité juridique. Il implique tout d'abord que « la loi n'accorde aucune action pour une dette de jeu ou pour le payement d'un pari » (article 1965). On pourrait alors y voir un contrat nul si l'article 1967 du Code n'ajoutait expressément que « dans aucun cas, le perdant ne peut répéter ce qu'il a volontairement payé, à moins qu'il n'y ait eu, de la part du gagnant, dol, supercherie ou escroquerie ». Cela signifie donc que le jeu peut être une source d'obligations valides car si le contrat était vraiment nul, le juge exigerait des parties qu'elle remettent les choses dans l'état où elles étaient avant la conclusion du contrat et, ce faisant, permettrait au perdant de répéter les sommes dont il s'est volontairement acquitté. Or tel n'est pas le cas, c'est en cela qu'il fut plus haut affirmé que le contrat de jeu est mi-licite, mi-illicite. L'article 1966 du Code civil, quant à lui, permet au juge de soustraire un jeu tenant « à l'adresse et à l'exercice du corps » au régime de l'exception de jeu pour le soumettre au droit commun des contrats dès lors que la somme misée ne lui paraît pas excessive. Mais cette disposition semble être tombée en désuétude, les juges n'en faisant plus application.

La simple pratique du jeu est donc parfaitement libre : rien n'empêche plusieurs personnes de se réunir pour disputer un poker, seulement, le juge n'accordera aucune action pour le paiement des dettes qui en découleront. La libre pratique du jeu connaît cependant une exception : l'article 4 de la loi du 2 juin 1891 modifiée *ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux* [43] punit toute personne qui aura engagé un pari sur une telle course auprès d'un opérateur qui n'est pas régulièrement habilité à recevoir ces paris. Pour le reste, et à la condition qu'ils n'aient commis aucun acte d'organisation du jeu, les joueurs ne sont jamais punissables, quand

[42] Né en 1931, médecin biologiste, ancien maire de Toulon, François Trucy fut élu sénateur du Var en 1986 puis réélu en 1995 et 2004. Membre du groupe UMP du Sénat (Union pour un mouvement populaire) et de très nombreux groupes sénatoriaux d'amitié, il est notamment secrétaire de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et siège à la commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation et de renouvellement d'autorisation de jeu (source : www.senat.fr/senfic/trucy_francois86049m.html).

[43] *JO* du 3 juin 1891, p. 2457.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

bien même ils participeraient à un jeu clandestin. Seulement s'exposeront-ils à la confiscation des enjeux trouvés sur les tables par la police lorsque celle-ci aura découvert un « tripot ».

Pour punir l'organisation du jeu, la loi emprunte plusieurs voies dont la portée est plus ou moins générale. Ainsi la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 modifiée *relative aux jeux de hasard* [44] punit-elle la « tenue d'une maison de jeux de hasard », l'établissement ou la tenue de jeux de hasard sur la voie publique, les lieux publics ou leurs dépendances, enfin, l'importation, la fabrication, la détention, la mise à disposition de tiers, l'installation et l'exploitation de tout « appareil dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui permet (…) de procurer moyennant enjeu un avantage direct ou indirect de quelque nature que ce soit ». La loi du 21 mai 1836, quant à elle, prohibe l'organisation des loteries qu'elle définit, outre la phrase mentionnée plus haut, comme des « ventes d'immeubles de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réunis des primes ou autres bénéfices dus, même partiellement, au hasard ». Enfin, l'article 4 de la loi du 2 juin 1891 relative aux courses de chevaux punit « tout intermédiaire pour les paris dont il s'agit, tout dépositaire préalable des enjeux ou toute personne qui aura sciemment facilité, sous une forme quelconque, l'exploitation des paris », cette disposition ayant été étendue aux paris sur les courses de lévriers par l'article 2 de la loi n° 51-681 du 24 mai 1951 [45] .

C'est donc dans sa forme la plus large que les textes punissent l'organisation du jeu. Même si la loi entend poursuivre essentiellement l'organisation publique du jeu, il reste que, concrètement, les agissements qu'elle prohibe s'en distinguent parfois. Nul besoin que le jeu soit *exploité*, ni même véritablement *organisé*. Nul besoin, non plus, que ce jeu soit *public*.

En effet, le champ des actes prohibés ne correspond pas exactement à la distinction établie plus haut entre les jeux spontanés et les jeux organisés. Un exemple : s'il laisse ses clients s'adonner spontanément à la pratique d'un jeu, le gérant d'un débit de boisson encourt une sanction pour tenue de maison de jeux de hasard dès lors que le juge estimera que le jeu litigieux est un jeu de hasard (le poker, par exemple, mais pas la belote). Pour que l'infraction soit constituée, il n'est donc pas besoin que son auteur ait véritablement exploité le jeu, autrement dit en ait tiré un quelconque profit direct, car alors les autorités policières seraient confrontées à un sérieux problème de preuve. C'est pourquoi la loi se contente le plus souvent de simples actes d'organisation du jeu, actes qu'elle envisage de manière si large (simple fait de laisser jouer dans un lieu recevant du public) que le jeu en lui-même n'est pas nécessairement un jeu organisé tel que nous l'avons entendu plus haut.

Le champ des infractions en matière de jeu apparaît également très large au regard de la publicité du jeu. En effet, si la loi du 21 mai 1836 *portant prohibition des loteries* définit ces dernières comme étant des opérations « offertes au public », la loi du 12 juillet 1983 *relative aux jeux de hasard* punit la tenue de maisons de jeux de hasard « où le

[44] *JO* 13 juillet 1983, p. 2154.

[45] *JO* 1er juin 1951, p. 5792.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

public est librement admis, même lorsque cette admission est subordonnée à la présentation d'un affilié ». Pour que l'infraction soit constituée, il n'est donc pas nécessaire que la « maison de jeux » soit véritablement ouverte au public et la circonstance que l'accès à cette maison soit doté d'un certain degré de confidentialité est sans influence. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les cercles constitués sous la forme associative doivent déclarer aux autorités de police la pratique des jeux de commerce [46] susceptibles de se dérouler dans leurs locaux et doivent demander à ces mêmes autorités l'autorisation d'y pratiquer, s'ils le souhaitent, des jeux de hasard, alors même qu'une réunion associative est considérée par le droit comme une réunion privée et non publique.

Pour autant, la prohibition de l'organisation du jeu n'est pas absolue. La loi et le règlement lui ont prévu un certain nombre de dérogations toutes fondées sur le mécanisme de l'autorisation préalable [47] . En soi, il ne s'agit pas là d'un processus original et nombreuses sont les activités dont le contrôle par la puissance publique passe par un tel processus [48] . Citons, à titre d'exemples, les établissements dangereux, incommodes et insalubres, les laboratoires d'analyses médicales, les sociétés de fabrication de médicaments ou d'armes, les campings, les débits de boissons, les pharmacies, les agences de voyage, les banques, les établissements de crédit, les assurances, les sociétés de transport de voyageurs et de marchandises utilisant le domaine public, les taxis et les auto-écoles [49] .

Dans le domaine du jeu, on recense en tout neuf mécanismes dérogatoires qui, en fonction de leur nature, s'inscrivent dans quatre secteurs de jeu, dont trois sont économiquement très importants. Le premier secteur est celui des casinos et cercles de jeux, qui trouvent respectivement leur base juridique dans la loi du 15 juin 1907 modifiée *réglementant l'autorisation et le fonctionnement des cercles et casinos des stations balnéaires thermales et climatiques* (ou climatériques) [50] et les articles 47 et 49 de la loi de finances du 30 juin 1923 [51] . Le second secteur est constitué des trois paris mutuels

[46] L'expression « jeux de commerce » est une autre manière de désigner les « jeux mixtes » dont le résultat dépend pour partie du hasard et pour partie de l'habilité des joueurs (belote, bridge).

[47] Au plan strictement formel, l'habilitation dont dispose La Française des jeux pour organiser des loteries ne s'analyse pas vraiment comme une autorisation de police, en revanche, il semble que l'on puisse dire que son activité est matériellement « policée ».

[48] Bien entendu, la construction du marché unique européen et l'application du principe de reconnaissance mutuelle impliquent que, pour les opérateurs étrangers, cette autorisation soit délivrée par les pouvoirs publics du pays d'origine.

[49] Voir sur ce point la thèse de P. Livet, *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques* , Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome CXVII, 1974, 334 p. (notamment les pages 130s.).

[50] *JO* 16 juin 1907, p. 4177. La mention des « cercles » dans l'intitulé de la loi ne doit pas induire en erreur : celle-ci ne concerne que les casinos, qui sont des établissements ouverts au public.

[51] *JO* 1er juillet 1923, p. 6166.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

portant sur les courses de chevaux, les courses de lévriers et les parties de pelote basque. Leur base juridique se trouve respectivement dans la loi du 2 juin 1891 modifiée *ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux*, l'article 60 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947 *portant diverses dispositions d'ordre financier* [52] et l'article 68 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 *portant diverses dispositions d'ordre économique et financier* [53] . Le troisième secteur correspond à la loterie d'Etat française, dont la gestion est aujourd'hui confiée à une société d'économie mixte : La Française des jeux. Son fondement légal est double. Il se trouve d'abord, et principalement, dans l'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933 [54] , à partir duquel furent notamment créés la Loterie nationale, le loto et l'euro millions. Mais un autre fondement réside dans l'article 42 de la loi de finances n° 84-1208 du 29 décembre 1984 [55] concernant particulièrement les jeux de pronostics sportifs. Enfin, le secteur des loteries locales regroupe les loteries de bienfaisance, les lotos traditionnels et les loteries foraines qui peuvent être autorisées dans les conditions prévues aux articles 5, 6 et 7 de la loi du 21 mai 1836 *portant prohibition des loteries* .

Qu'en est-il à l'étranger ? Il n'existe malheureusement aucune étude récente de droit comparé en matière de jeu. Toutefois, même si une telle assertion ne peut, pour l'heure, être étayée par aucune recherche systématique, on peut supposer que la grande majorité sinon tous les systèmes juridiques des Etats contemporains adoptent vis-à-vis de l'organisation du jeu la même attitude que le droit français en posant un principe général d'interdiction assorti d'autorisations préalables. Dans une thèse intitulée *La notion de jeu de hasard en droit public - Essai axiomatique de lege ferenda*, publiée en 1980, le juriste suisse Gérald Mouquin, après avoir comparé les législations ludiques de six Etats européens [56] , affirme ne pas avoir « lu les codes de l'univers » mais être « persuadé que partout le principe de la prohibition des jeux de hasard est accueilli, ne fut-ce qu'à titre d'instrument établissant le monopole au profit de l'Etat » [57] .

Dans ses conclusions sur l'affaire *Schindler* (1994), première affaire à l'occasion de laquelle la Cour de justice des Communautés européennes a interprété les règles de droit communautaire originel pour éclairer le juge national dans son appréciation de la légalité de la législation ludique d'un Etat membre, l'avocat général Gulmann confirme l'hypothèse de G. Mouquin, tout au moins concernant l'Europe des quinze. « Dans tous les systèmes juridiques des Etats membres, écrit-il, s'applique une interdiction de principe à l'encontre

[52] *JO* 9 août 1947, p. 7766.

[53] *JO* du 13 avril 1996, p. 5707.

[54] *JO* 23 juill. 1933, p. 5713.

[55] *JO* 30 décembre 1984, p. 4060.

[56] La France, l'Italie, L'Espagne, la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche et la Suisse.

[57] G. Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public - Essai axiomatique de lege ferenda*, Genève, Librairie Droz, 1980, n° 144.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

des loteries et autres formes de jeux de hasard (…). Dans le même temps, on trouve pourtant dans tous les Etats membres, à plus ou moins grande échelle, des exceptions à cette interdiction » permettant notamment de « subordonner les autorisations à la condition que les bénéfices dégagés par les jeux soient destinés à des fins d'intérêt général ou au trésor public » [58] .

Même si cette hypothèse reste à confirmer, il semble bien que la prise en compte du phénomène ludique par les Etats contemporains s'accompagne systématiquement d'un *processus de moralisation du jeu*, qui pourrait être défini comme l'assainissement du jeu par le contrôle de son organisation et l'affectation d'une part substantielle de ses bénéfices à des œuvres d'intérêt général. En revanche, l'observation systématique de ce processus n'empêcherait pas que, d'un Etat à l'autre, les marchés ludiques nationaux aient leurs spécificités propres, fruits d'une lente construction sociale et culturelle. Ainsi en est-il, par exemple, de l'activité de bookmaking en Grande-Bretagne, véritable institution qui, même si elle obéit à un régime d'autorisation préalable, n'en est pas moins fortement banalisée. Ainsi n'est-il pas à exclure que, par extrapolation, et à l'exclusion des résultats obtenus concernant des catégories juridiques spécifiquement françaises, cette étude constitue une illustration du rapport qu'entretient l'ensemble des Etats libéraux contemporains avec le phénomène ludique.

Quoiqu'il en soit, de par son volume et la puissance de ses opérateurs, le marché français du jeu institutionnalisé est sans conteste l'un des plus importants au monde. On ne saurait cependant affirmer qu'il est l'un des plus compétitifs car même si les opérateurs français sont également implantés à l'étranger et si l'on observe des phénomènes de collaboration entre opérateurs de différents pays (l'euro millions en est un bon exemple), la règle demeure celle du cloisonnement des marchés ludiques nationaux, et ce malgré les diverses offensives menées par les bookmakers anglo-saxons afin d'obtenir une libéralisation du marché international du jeu [59] .

b) Données économiques sur le jeu en France

Les Japonais sont les plus grands joueurs de la planète [60] . Avec des mises annuelles moyennes par habitant de 4 020 € par an, ce qui correspond à 11,1 % du Produit intérieur brut du pays (PIB), ils se disputent la première place avec les Australiens, chez qui le jeu correspond à 12,5 % du PIB pour des mises annuelles moyennes par habitant de 3 178 €. Viennent ensuite les Etats-uniens (1 811 € par habitant pour 4,6 % du PIB), les Canadiens (1 356 € par habitant pour 5,2 % du PIB), les Anglais (1 161 € par habitant pour 4,2 % du

[58] Conclusions de l'avocat général C. Gulmann sur CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], *Rec.* I-1042, point 1.

[59] Leurs actions ont été simultanément menées devant les organes internationaux de règlement des conflits économiques et commerciaux, tels l'Organisation mondiale du commerce ou la Commission européenne, et devant les juges nationaux, par l'intermédiaire de leurs prestataires établis sur le territoire des Etats concernés.

[60] Les données suivantes ne concernent bien sûr que le jeu institutionnalisé, le poids économique du jeu libre et du jeu clandestin ne pouvant être précisément évalué.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

PIB), les Espagnols (1 043 € par habitant pour 6,2 % du PIB), les Italiens (844 € par habitant pour 3,4 % du PIB), les Allemands (480 € pour 1,5 % du PIB), enfin, les Français (421 € par habitant pour 1,5 % du PIB) [61] .

Quelques chiffres permettent de saisir l'importance de chacun des trois grands secteurs de jeu dans lesquels les jeux de casino, les paris sur les courses de chevaux et les jeux de la Française des jeux occupent une place sans partage. Sur un marché français du jeu qui ne tiendrait pas compte des autres types de jeux autorisés, qu'on peut en effet tenir pour quantité négligeable, on peut estimer à 27,8 % la part de marché de La Française des jeux, à 25,2 % celle des paris sur les courses de chevaux et à 47 % celle des casinos [62] .

Avec 188 casinos ouverts en 2005 (192 l'an prochain), dont 181 répartis sur 56 départements métropolitains et 7 Outre-mer, la France est le pays européen qui compte le plus grand nombre de ces établissements. Ceux-ci ont connu dans les vingt dernières années une mutation sans précédent : d'abord, avec l'arrivée des machines à sous (1987), dont l'exploitation représente désormais plus de 90 % de leur chiffre d'affaire (on en compte 17 500 en France), ensuite avec l'implantation des premiers casinos à proximité des grands centres urbains (conséquence d'un amendement parlementaire voté en 1988), enfin avec la concentration exponentielle du secteur, dont 74 % du chiffre d'affaires était, en 2001, réalisée par les huit plus grands groupes du marché [63] . De 1986 à 2000, le produit des jeux des casinos a, sous l'impact de l'arrivée des machines à sous, cru de 988 %. Il était en 2000 de 13,49 milliards F (soit environ 2,1 milliards €) [64] . En 2000, les prélèvements publics sur les casinos se sont élevés à 7 milliards F (environ 1,1 milliard €) [65] , quant à la loi de finances pour 2005, elle prévoit que les divers prélèvements étatiques sur le produit des jeux des casinos s'élèveront à 1,048 milliard € [66] . Enfin, à la fin de l'année 1998, les casinos français employaient 12 600 salariés [67] .

Portant sur environ 2 250 réunions annuelles (17 200 courses auxquelles ont participé plus de 27 000 chevaux) disputées sur 252 hippodromes [68] , les paris sur les courses de chevaux organisées en France sont quant à eux exploités par les 247 sociétés

[61] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 306.

[62] *Ibid.*, p. 307.

[63] Ils s'agit des groupes Partouche (19.1 %), Barrière (16.7 %), Accor (10.1 %), Européenne des casinos (8.8 %), Tranchant (8.5 %), Didot Bottin (4.5 %), Moliflor (4.5 %) et Emeraude (2.2 %). *Ibid.*, p. 139s.

[64] *Ibid.*, p. 147.

[65] *Ibid.*, p. 310.

[66] Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, *JO* 31 décembre 2004.

[67] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 148.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

de courses de province [69] et les deux sociétés mères de courses de chevaux spécialement habilitées à cet effet. Chacune d'elles gère sur son hippodrome, directement ou indirectement, le Pari mutuel sur hippodrome (PMH) alors que les paris hors hippodromes sont gérés par un groupement d'intérêt économique dont le nom se confond avec la dénomination de ces jeux : le Pari mutuel urbain (PMU). Les données économiques relatives au PMH sont assez rares. On sait seulement qu'en 1999, les sommes qui y ont été engagées par les parieurs se sont élevés à 1,58 milliard F (environ 250 millions €) [70] . En revanche, les données relatives au PMU sont nombreuses.

Premier opérateur de pari mutuel européen, deuxième mondial, le PMU compte, avec son chiffre d'affaires, parmi les 50 plus grandes entreprises françaises. Son réseau de détaillants s'appuie sur 8 530 points de vente et compte 6,5 millions de clients. En 2004, celui-ci a recueilli environ 7,5 milliards € d'enjeux dont 72,5 % sont revenus aux parieurs sous formes de gains (5,5 milliards €) et 27,5 % ont été retenus (2,1 milliard €). En effet, 12,9 % des enjeux sont revenus aux sociétés de courses (975 millions €) et 14,3 % à l'Etat (1,1 milliard €) [71] . Toutefois ce dernier, comme les sociétés de courses, finance très largement la « filière cheval » via un compte spécial du Trésor : le Fonds national des courses et de l'élevage. Dans la loi de finances pour 2005, le produit des prélèvements publics sur ces paris tombant directement dans le budget général est estimé à 446 millions €, quant au produit des prélèvements affecté au Fonds national des courses et de l'élevage, il est estimé à 90 millions €. En outre, l'activité internationale du PMU, loin d'être négligeable, se développe autour de deux axes : la vente d'images et de données sur les courses françaises à des opérateurs étrangers à des fins de prises de paris en masse séparée [72] et la prise de paris en masse commune sur les courses françaises avec d'autres opérateurs étrangers [73] . Enfin, on peut lire dans le rapport du sénateur Trucy qu'en 2000 l'organisation des courses de chevaux, entièrement financée par les prélèvements publics sur les paris, suscitait plus de 50 000 emplois directs et 120 000

[68] On en comptait 450 en 1900. *Ibid.*, pp. 30 et 324.

[69] Cour des comptes, « L'Etat et les courses de chevaux » in *Rapport au président de la République 2003*, Paris, Les éditions des Journaux officiels, 2004, p. 536.

[70] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 324.

[71] Voir les dossiers de presse sur le site Internet du PMU (www.pmu.fr).

[72] Cela signifie que les enjeux ne sont pas mélangés à la masse de ceux recueillis en France par le PMU. Ses partenaires son installés dans 19 pays différents : Allemagne, Autriche, Belgique, Italie, Pays-bas, Pologne ainsi que 13 pays d'Afrique (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Niger, République Centrafricaine, Sénégal et Togo).

[73] Ainsi parie-t-on sur les courses françaises, en masse commune avec les turfistes hexagonaux, en Suisse (depuis 1987), à Monaco (depuis 1990), ainsi qu'en Autriche, Allemagne, Pologne et Grande-Bretagne (depuis 2003). Source : site Internet du PMU (www.pmu.fr).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

emplois indirects [74] .

Avec ses 42 000 point de vente (1 pour 1430 habitants), le réseau commercial de La Française des jeux constitue le premier réseau de distribution en France en même temps que le réseau le plus dense du secteur public français après celui de l'Education nationale [75] . Au premier rang mondial des opérateurs de loteries d'Etat pour les jeux de grattage, son activité classe la France au cinquième rang mondial des pays opérateurs de loterie (après les Etats-unis, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne). Ce seraient ainsi près de 28,8 millions de joueurs qui, au moins une fois dans l'année, tenteraient leur chance à l'un de ses jeux. En 2004, le chiffre d'affaires de La Française des jeux s'est élevé à 8,5 milliards €. Sur cette somme, correspondant à la masse annuelle des mises des joueurs, 60,3 % leur reviennent, sous forme de gains, 27,2 % vont à l'Etat, 5,6 % à La Française des jeux, 5 % vont aux détaillants et 1,8 % reviennent aux courtiers mandataires de la société. Les prélèvements publics sur les enjeux ont donc atteint en 2004 la somme de 2,3 milliards € [76] . Dans la loi de finances pour 2005, le produit des prélèvements publics opérés sur les sommes engagées aux jeux de La Française des jeux revenant au budget général est estimé à 1,576 milliards €, quant au produit revenant au Fonds national pour le développement du sport, il est estimé à 239,5 millions €.

En somme, la masse des prélèvements publics sur le jeu, qui alimente principalement le budget général de l'Etat, certains comptes spéciaux du Trésor, le budget des communes d'accueil des casinos et les organismes de sécurité sociale, atteindrait chaque année environ 5 milliards €.

Ce rapide portrait du jeu en France est cependant loin d'épuiser le sujet. La sphère ludique apparaît comme un objet de connaissance très riche dont l'étude semble d'autant plus opportune que les rapports juridiques de l'Etat français au jeu n'ont jamais été étudiés dans leur globalité.

3) Problématique de la recherche

Le jeu est un objet de droit que la doctrine a toujours traité de manière segmentée. En effet, on trouve un certain nombre d'écrits sur le régime civil de l'exception de jeu, sur le régime de prohibition des jeux de hasard, loteries et paris et, plus rarement, sur le droit public des jeux. Toutefois, les études les plus complètes menées sur ces thèmes sont pour la plupart anciennes et, s'agissant plus particulièrement de l'étude du droit public,

[74] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, pp. 57-66.

[75] Société d'économie mixte dont le capital est détenu à 72 % par l'Etat, La Française des jeux est une entreprise du secteur public. A titre de comparaison, le réseau de La Poste comprend 17 000 points de contact avec ses clients (www.laposte.fr), quant à l'Education nationale, elle compte 60 081 écoles, collèges et lycées publics (www.education.gouv.fr).

[76] Tous ces renseignements sont issus du site Internet de La Française des jeux (www.fdjeux.com).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

elles concernent toujours l'un des grands secteurs du jeu autorisé (casinos, loterie ou paris sur les courses de chevaux) sans jamais se pencher sur la relation globale qu'entretient l'Etat avec le jeu ou tenter de mener une étude vraiment transversale sur le sujet.

De 1890 à 1930, on relève un fort engouement de la recherche pour le jeu, qui s'explique sans doute par les bouleversements que connût le sujet à cette époque [77]. Ainsi dénombre-t-on, sur la période, une trentaine de travaux approfondis ayant le jeu pour objet [78]. Il faut ensuite attendre une quarantaine d'années pour voir les civilistes, tels les Professeurs Bénabent et Mouralis, s'intéresser de nouveau à la question [79]. Puis, on trouve une thèse de droit public sur *Le tiercé et les courses dans la société française* (1978) [80] et surtout le travail de G. Mouquin sur *La notion de jeu de hasard en droit public* (1980) [81]. Parmi les travaux les plus récents, citons la thèse d'A. de Coninck sur *Le statut juridique des casinos* (2002) [82] ainsi que deux thèses non juridiques mais qui ont constitué de précieuses sources d'information : l'une en science politique intitulée *De la Loterie nationale à La Française des jeux* (1999) [83], l'autre en sciences de l'information et de la communication intitulée *La transformation des jeux de casino , industrialisation d'une pratique culturelle* (2000) [84].

A côté de ces travaux, on trouve bien sûr de nombreux articles consacrés au jeu mais qui, là encore, ne s'y attellent que de manière parcellaire et fragmentée, ce qui parait d'autant plus normal que leur publication s'inscrit de le cadre de répertoires encyclopédiques spécialisés [85]. Finalement, seuls deux auteurs ont approché le jeu dans

[77] Rappelons que les piliers législatifs des trois grands secteurs du jeu autorisé ont été mis en place à cette époque : 1891 pour les paris sur les courses de chevaux, 1907 pour les casinos et 1933 pour la Loterie nationale.

[78] Ont particulièrement attiré notre attention les travaux suivants : G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, Paris, Librairie Larose, 1893, 500 p. ; H. Gasser, *Les jeux publics en France* , thèse dactylographiée, Paris, 1908, 264 p. ; J. Maréchal, *Le jeu et l'administration*, thèse dactylographiée, Paris, 1910, 133 p. ; C-A. Delest, *Le jeu et le régime des jeux*, Paris, PUF, 1925, 319 p. ; S. Teodoresco, *Du jeu et du pari en droit privé français*, Paris, PUF, 1931, 308 p. ; P. Pelissié de Castro, *Le jeu et le pari du point de vue pénal*, thèse dactylographiée, Toulouse, 1932, 254 p. et L-F. Gabolde, *Les sociétés de courses* , Paris, Librairie technique et économique, 1937, 386 p.

[79] J-L. Mouralis, *La notion d'aléa et les actes juridiques aléatoires* , thèse dactylographiée, Grenoble, 1968, 390 p. ; A. Bénabent, *La chance et le droit*, Paris, LGDJ, 1973, 231 p.

[80] P. Mercier, *Le tiercé et les courses dans la société française*, thèse dactylographiée, Université de Reims, 1978, 109 p.

[81] Précité.

[82] A. de Coninck, *Le statut juridique des casinos* , thèse dactylographiée, Bordeaux IV, 2002, 739 p.

[83] S. Collette, *De la Loterie nationale à La Française des jeux* , thèse dactylographiée, Paris X, 1999, 446 p.

[84] E. Vercher, *La transformation des jeux de casino , industrialisation d'une pratique culturelle*, thèse dactylographiée, Lyon 2, 2000, 310 p.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

une perspective proche de celle de la présente étude. Il s'agit d'abord du Professeur Marie-Christine Rouault dont deux articles ont particulièrement attiré notre attention. Le premier est intitulé *Police des spectacles et des jeux* [86] . Le second, intitulé *Les jeux de hasard , un service public atypique* [87] , constitue le seul écrit entièrement consacré à la confrontation de l'activité d'exploitation des jeux à la notion de service public. Il s'agit ensuite du Professeur Bertrand Mathieu dont l'article intitulé *Les jeux d'argent et de hasard en droit français* est très fréquemment cité [88] . La présente thèse se situe dans le prolongement des travaux de ces auteurs. Elle entend approcher la relation de l'Etat au jeu de manière véritablement transversale et s'interroger sur la nature juridique du lien unissant l'Etat aux opérateurs de jeu autorisé. Là se trouvent la méthode et l'objectif de cette recherche.

La première ambition de cette étude réside dans l'élaboration de la méthode mise en œuvre. Plutôt que d'approcher le jeu de manière segmentée à travers les catégories de jeu, pari, jeu de hasard et loterie, il s'agit de construire une notion fédératrice susceptible de mieux rendre compte de l'existence d'un droit spécifique auquel renvoient toutes les expressions précédemment évoquées. Certes, la définition de cette notion fédératrice, reproduite plus haut, n'est pas pleinement satisfaisante, mais elle paraît au fond reproduire, à son niveau, les imperfections que l'on constate déjà dans les tentatives de définition doctrinale des formes particulières du jeu. Autrement dit, l'imperfection de notre définition de la notion de jeu ne ferait que traduire l'impuissance du juriste qui chercherait à définir le jeu ou ses manifestations particulières à l'aide de critère objectifs aisément identifiables. Mais une fois levé cet obstacle, l'étude du régime juridique du jeu ne peut que confirmer *l'opportunité d'une approche unitaire de la notion de jeu et d'une approche transversale du régime des jeux*.

La seconde ambition de ce travail est de dresser, grâce à cette méthode, une sorte d'« anatomie » des rapports juridiques de l'Etat au jeu, à saisir la logique de cette relation et partant la spécificité du droit des jeux. L'objectif est au fond de *démontrer la nature foncièrement paradoxale des rapports de l'Etat au jeu qui seule permet de comprendre l'ambiguïté du régime des jeux*. Bien qu'envisagé par le droit comme une pratique déviante, le jeu n'en est pas moins profondément enraciné dans la nature humaine et de ce fait s'impose à l'Etat. L'organisation du jeu, comme sa prohibition, apparaissant fortement criminogènes, l'Etat est amené – pour des raisons d'ordre public – non

[85] J-L. Mouralis, « Jeu, Pari »in *Encyclopédie juridique Dalloz - Répertoire de droit civil*, 1994, 43 p. ; M. Culioli, « Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz - Répertoire de droit pénal*, vol. 5, 1996, 35 p. ; A. Bénabent, « Contrats aléatoires : jeu et pari » in *J-Cl. Civ. Code* (art. 1965 à 1967), mai 1985, fasc. unique, 22 p. ; P. Decheix, « Jeux, loteries et paris - Jeux » in *J-Cl. Pén. Annexes*, janv. 1998, fasc. 10, 32 p. ; P. Decheix, « Jeux, loteries et paris - Loteries » in *J-Cl. Pén. Annexes*, mars 1998, fasc. 20, 23 p. ; P. Decheix, « Jeux, loteries et paris - Paris » in *J-Cl. Pén. Annexes*, mars 1998, fasc. 30, 21 p.

[86] M-C. Rouault, « Police des spectacles et des jeux »in *J-Cl. Adm.*, fasc. 211, 1995, 34 p.

[87] M-C. Rouault, « Les jeux de hasard, un service public atypique » in *Etudes en l'honneur de Pierre Sandevoir - Service public, services publics* , textes réunis par Xavier Vandendriessche, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 76-101.

[88] B. Mathieu, « Les jeux d'argent et de hasard en droit français », *LPA*, n° 6, 8 janvier 1999, pp 8-15.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

seulement à le réglementer mais encore à l'organiser de sorte que l'intervention de la puissance publique dans le domaine ludique emprunte aux deux modalités de l'action administrative que sont la police et le service public. Certes, l'organisation du jeu n'est pas considérée comme un service public en droit positif, mais seule cette qualification serait à même de justifier l'existence de privilèges dont disposent certains opérateurs de jeu pour assurer la mission que l'Etat leur a confiée. En ce sens, l'organisation du jeu bouscule la logique sur laquelle repose notre droit public car, si elle présente parfois les caractères d'un service public, elle ne peut être qualifiée comme telle dans la mesure où elle reste une activité considérée par l'Etat comme inutile, immorale et dangereuse.

L'étude des rapports de l'Etat au jeu exige un détour par l'histoire de la réglementation des jeux (titre préliminaire). Celle-ci révèle d'abord la permanence du phénomène ludique à travers les âges ainsi que les tentatives constantes de la puissance publique pour s'en assurer la maîtrise. En outre, elle seule permet de comprendre la structure actuelle du marché des jeux autorisés, résultat d'un mélange subtil d'intervention des pouvoirs publics et d'évolution sociale et culturelle. Au fil de cette analyse des rapports de l'Etat au jeu, l'organisation – directe ou indirecte – de cette activité apparaît historiquement comme un *droit régalien* de sorte que l'Etat dispose, au plan juridique, d'une *maîtrise parfaite du jeu*. En qualifiant juridiquement la notion de jeu, le législateur et le juge tracent les contours du champ de l'interdiction, prélude indispensable à la mise en place d'un système d'autorisations qui permettront à la puissance publique de sélectionner en toute liberté les opérateurs de jeu et de leur imposer les contraintes qui seules pourront justifier cette entorse à la loi, voire à la morale publique, que constitue l'offre publique de jeux. La déconstruction de ce processus de moralisation du jeu passe ainsi par l'étude des fondements juridiques de la maîtrise étatique du jeu (première partie) et l'analyse de ses formes (deuxième partie).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Titre préliminaire : L'histoire de la réglementation des jeux, entre interdiction, tolérance et autorisation

Toutes les règles de droit ont une histoire et celle du droit des jeux est très ancienne. La complexité de la notion de jeu en droit positif résulte en grande partie de la difficulté que rencontre l'Etat à appréhender le phénomène ludique, à le définir, à saisir juridiquement une pratique par nature mouvante qui emprunte toujours des formes nouvelles, et à lui appliquer un régime juridique satisfaisant. D'où, peut-être, l'ambivalence de son intervention : l'exploitation des jeux a toujours été simultanément prohibée et organisée par le pouvoir.

L'histoire de la réglementation des jeux en France des origines à aujourd'hui, n'a, semble-t-il, jamais été écrite. On trouve certes des informations historiques dans la plupart des écrits juridiques un peu conséquents mais ils embrassent rarement l'ensemble des jeux et sont le plus souvent limités dans le temps. Dresser cette histoire, même modestement, n'est donc pas une entreprise facile. D'abord, il fut impossible d'éviter de travailler avec des sources de seconde main. Simple mise en perspective du droit positif, ce titre préliminaire laissera probablement l'historien sur sa faim, le temps et la méthode manquant pour lever les incertitudes rencontrées et pallier le problème de la rareté des sources.

Les données disponibles sont donc très limitées. Auteur d'un ouvrage sur *Les jeux au*

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Royaume de France du XIII ème au début du XVI ème siècle, Jean-Michel Mehl, Professeur d'histoire médiévale à l'Université Marc Bloch de Strasbourg, relève que « dans la plupart des études consacrées à ce thème, une approche juridique étroite, une méconnaissance des contextes et un moralisme de mauvais aloi ont rendu sans intérêt ces esquisses » [89] . C'est vers l'étranger qu'il faudrait se tourner pour trouver les rares études historiques solides mais concernant des aires géographiques différentes de celle qui nous intéresse et, bien sûr, un champ temporel bien plus réduit [90] . Aussi certaines parties de cette étude sont-elles handicapées par le fait de se nourrir à une source unique. Mais eu égard à la rareté des écrits en la matière, il paraissait au départ impossible d'embrasser deux millénaires d'histoire des jeux sans se retrouver avec des segments de l'histoire sur lesquels nous ne savons rien. Certes ce travail rapporte bien peu de choses sur l'Antiquité romaine, ignore complètement la période franque et ne concerne que Paris pour le jeu de l'Epoque moderne, mais cela semble suffisant pour mettre en avant certains constantes dans le régime juridique des jeux et l'attitude du pouvoir.

Enfin, obstacle de fond, la politique menée par l'Etat en matière de jeu s'est longtemps confondue avec une politique des *jeux* en général qui visait simultanément le *jeu* récréatif et le jeu d'argent, le jeu des particuliers et celui organisé par un tenancier. Ainsi pour certaines périodes, la notion générique de jeu se révèle inappropriée et il a fallu la dépasser. Par ailleurs, au sein même de la catégorie des jeux organisés, certaines pratiques ludiques ont peu à peu conquis leur autonomie et nécessité un traitement particulier de la part des autorités publiques. Ainsi les jeux de casino ou de cercle, les loteries et les courses de chevaux ont-ils leur histoire propre qu'il convient d'envisager isolément [91] .

« La passion du jeu est inhérente à la nature humaine (…), les mesures rigoureuses contre le jeu et les joueurs entraînent fatalement la fraude ou la non application de la loi » [92] : c'est le constat désabusé que dresse le député Marcel Régnier (1867- 1958) [93] , rapporteur de la loi du 15 juin 1907 *réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques*, dont l'adoption offrit un cadre juridique définitif aux maisons de jeu ouvertes au public qui, bien qu'interdites par la loi, étaient

[89] J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France du XIII ème au début du XVI ème siècle*, Paris, Fayard, 1990,p. 341.

[90] H. Schuster, *Das Spiel, sein Entwicklung und Bedeutung in Deutschen Recht* (Le jeu, son développement et sa signification dans le droit allemand), Vienne, 1878 ; E. Wohlhaupter, « Zur Rechtsgeschichte des Spiels in Spanien » (De l'histoire du droit des jeux en Espagne), *Spanische Forschungen des Görresgesellschaft*, Bd. 3, Münster, 1931, p. 55-128 ; J. Van Humbeeck, « Exploitation et répression des jeux d'argent en Flandre au XIV ème et XV ème siècles », *Tijdschrift voor Rechtsgeshiedenis*, 1978, n° 46, pp. 327-352.

[91] Des développements particuliers ne seront consacrés à chacune de ces catégories qu'à partir du moment où elles seront popularisées et appelleront un traitement spécial de la part des autorités. Historiquement, c'est la catégorie des jeux de casino et de cercles qui suscitera la première l'intervention du pouvoir, ce sera ensuite le tour des loteries (XVI ème siècle) puis des paris sur les courses de chevaux (XIX ème siècle).

[92] *JO*, Documents-Chambre des députés, session ordinaire de 1907, annexe 820, p. 212.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

depuis longtemps tolérées sous diverses formes par l'administration.

L'intervention des autorités publiques dans le monde du jeu est un phénomène historique récurrent. L'alternance des solutions répressives et libérales illustre on ne peut mieux la difficulté qu'éprouve le pouvoir à prendre position vis-à-vis des pratiques ludiques. La relative stabilité de la législation actuelle est le fruit de ces errements et des tentatives d'encadrement de l'offre de jeu qui connurent des succès variés. C'est de l'Antiquité à la Révolution française qu'on été posés les premiers jalons d'un droit des jeux (chapitre I), quant à l'institutionnalisation définitive des jeux autorisés, elle s'est faite entre la Révolution et la première moitié du XXème siècle (chapitre II).

Chapitre I : De l'Antiquité à la Révolution, premiers jalons d'un droit des jeux

Brosser les grands traits d'une histoire du droit français des jeux exige un retour jusqu'à l'Antiquité, tant le droit romain a façonné l'œuvre des juristes du Moyen âge (section 1). C'est ensuite à partir de l'Epoque moderne qu'il semble opportun d'opérer des distinctions parmi les différentes catégories de jeux (section 2).

Section 1 - De l'Antiquité à la Renaissance, règles ancestrales et renouveau du droit

Puisé aux sources de l'Antiquité romaine (§ 1), le droit français des jeux fait ses premiers pas au Moyen âge pour asseoir l'emprise du pouvoir sur les activités *ludiques* en tous genres (§ 2).

§ 1 - L'Antiquité romaine ou le droit des Anciens

On sait peu de choses sur la législation ludique à l'époque romaine et les avis sont souvent contradictoires, mais il semblerait que le pouvoir ait su dès la République (509-27 av. J-C.) tirer les conséquences de l'échec d'une législation trop répressive en s'attaquant en priorité aux tenanciers de maisons de jeu plutôt qu'aux joueurs, adoptant des solutions, au plan civil autant qu'au plan pénal, finalement assez proches de celles que nous connaissons, deux millénaires plus tard. Néanmoins le droit romain opérait une distinction qui aujourd'hui paraît curieuse : l'assimilation des régimes juridiques du jeu et du pari n'existait pas, ce dernier constituait une convention valable lorsqu'il ne reposait pas sur l'issue d'un jeu illicite [94] .

[93] Avocat et journaliste républicain, il fut député de l'Allier de 1903 à 1910, inscrit au groupe de la gauche radicale et socialiste. Après son échec électoral en 1910 il prit ses distances avec la gauche radicale pour devenir l'un des promoteurs du « Bloc national » aux élections de 1919. Elu sénateur en 1920 et prenant place au sein de la gauche démocratique, il pratiqua une politique essentiellement conservatrice. Il fut ministre de l'Intérieur en 1934-1935 et ministre des Finances en 1935-1936. *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), sous la direction de J. Jolly, Paris, PUF, 1977, t. VIII, p. 2810.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

La plus ancienne de ces règles connues semble être la *lex alearia*, qui aurait vu le jour au commencement du troisième siècle avant J-C [95]. Elle condamnait le gagnant à verser au perdant le quadruple de son enjeu et frappait d'infamie celui qui faisait métier de jouer, le privant ainsi de ses droits civiques [96], bien qu'une réhabilitation fut parfois envisageable [97]. Sous Septime Sevère (146-211), un sénatus-consulte, mentionné par le *Digeste*, aurait réglementé les maisons de jeu, alors tolérées mais non autorisées, tout en défendant d'y jouer de l'argent ou des objets appréciables en argent [98]. Il aurait en outre autorisé les jeux fait à l'occasion de certains exercices physiques [99]. Par la suite, l'édit du prêteur aurait développé l'œuvre entamée à l'époque classique, notamment en accordant au perdant une *exceptio* que ce dernier pouvait opposer au gagnant venant réclamer son gain et une *condictio* pour se faire rembourser les sommes qu'il lui aurait versées [100]. Le contrat de jeu ne produisait donc aucun effet civil.

Les compilations justiniennes, publiées aux alentours de 530, reprendront ces règles en les précisant dans un chapitre du *Digeste* intitulé « *De aleatoribus* » (livre IX, titre 5) et un autre du *Code* (livre II, titre 43). Tous les jeux d'argent, publics ou privés, sont interdits. Et s'il est souvent dit que l'œuvre justinienne abolit les anciennes lois répressives pour se placer exclusivement sur le terrain civil [101], le *Digeste*, rappelant la réglementation prétorienne héritée des jurisconsultes romains, n'en rapporte pas moins le sort peu enviable que réservait le prêteur au tenancier d'une maison de jeu. Non seulement il pouvait être condamné au versement d'une amende voire à une peine d'emprisonnement,

[94] S. Teodoresco, *Du jeu et du pari en droit privé français*, *op. cit.*, p. 27s. ; P. Pélissié de Castro, *Le jeu et le pari du point de vue pénal*, *op. cit.*, p. 18 ; G. Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, p. 4. Tel serait le cas, semble-t-il, d'un pari sur l'issue d'un jeu ayant pour objet l'exercice du corps.

[95] Rapportée par Plaute (254-184 av. J-C.) selon J-M. Mehl (*Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 342) et S.Teodoresco (*Du jeu et du pari en droit privé français*, *op. cit.*, p. 14) qui évoquent également une autre règle : la *lex quae de alea est* qui serait, elle, rapportée par Cicéron (106-43 av. J-C.). Par contre, pour P. Pélissié de Castro (*Le jeu et le pari du point de vue pénal*, *op. cit.*, p. 27) la *lex alearia* fut rapportée par Cicéron dans sa *Seconde Philippique*, n° 28.

[96] Toutefois, pour G. Mouquin, la *lex alearia* était une « action pénale infamante (…) délivrée contre le tenancier d'une maison de jeu, assortie d'une amende au quadruple » ; le joueur *lambda* ne serait donc pas visé et son sort demeurerait inconnu, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, p. 4.

[97] Précision rapportée par Cicéron, S. Teodoresco, *Du jeu et du pari en droit privé français*, *op. cit.*, p. 15 ; J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 342.

[98] Rapport du député M. Régnier (1907), *op. cit.*, p. 212.

[99] S. Teodoresco, *Du jeu et du pari en droit privé français*, *op. cit.*, p. 17.

[100] *Ibid.*, pp. 18-21.

[101] Rapport du député M. Régnier (1907), *op. cit.*, p. 212 ; P. Pélissié de Castro, *Le jeu et le pari du point de vue pénal*, *op. cit.*, p. 29.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

mais en plus le prêteur refusait toute action à celui qui, ayant donné à jouer dans sa maison, aurait été battu ou volé [102].

Au plan civil, donc, avec Justinien (482-565), le contrat de jeu de même que le gage affecté à la sûreté d'une dette de jeu souffrent toujours, contrairement à aujourd'hui, de nullité. La répétition, c'est-à-dire la faculté pour le perdant de demander au juge de prononcer le remboursement de la dette de jeu qu'il a acquittée, est élargie : le père ou le maître peuvent répéter les sommes perdues au jeu par le fils de famille ou l'esclave, à l'inverse, une action en répétition est accordée contre le père ou le maître dont le fils ou l'esclave se sont, avec succès, exposés au jeu. Le droit de répétition est également ouvert aux héritiers du joueur malchanceux : le délai de prescription de ce droit est fixé à cinquante ans. Il semblerait même que le législateur ait accordé au magistrat le droit d'agir en se substituant aux perdants et d'affecter les sommes ainsi recouvrées à des œuvres d'utilité publique [103]. En quelque sorte, le droit à répétition était déjà une règle « d'ordre public », caractère aujourd'hui conféré à l'exception de jeu, et la moralisation des profits du jeu par leur affectation à des œuvres d'intérêt général était déjà en marche.

L'empereur byzantin s'inquiète également du développement des pratiques ludiques chez les clercs. Il interdit aux diacres, aux prêtres et aux évêques de jouer aux dés ou d'assister à de tels jeux et assortit cette défense d'une lourde sanction : la privation du droit d'exercer le ministère sacré et la relégation dans un cloître pour une durée de trois ans [104]. Néanmoins, l'autorité spirituelle avait déjà réagi : le concile d'Elvire, en 305, exclut de la communauté chrétienne pour une durée de un an tout fidèle qui aurait joué pour de l'argent, mais tolère les jeux désintéressés [105]. On dit cependant de l'Eglise qu'elle s'opposait, en principe, à toutes les formes de jeux, même sportifs, et qu'elle fit pression pour obtenir l'abolition des Jeux olympiques en 394 [106].

Dans la lignée du sénatus-consulte évoqué plus haut, Justinien place une liste limitative de cinq jeux tenant à l'exercice du corps [107], dénommés jeux *virtutis causa*, en dehors du principe général. Il aurait ainsi été possible d'y risquer un sou, ni plus ni moins et ce quelle que soit la fortune du joueur [108]. L'action en paiement était alors accordée par le prêteur, quand bien même le joueur eût été extérieur au jeu et eût parié sur son issue. Certains auteurs rapportent également qu'il était permis de jouer son écot dans un festin et que les esclaves pouvaient jouer le repas qu'ils recevaient de leurs maîtres [109]. De même sait-on que tous ces interdits concernant le jeu étaient, au moins à certaines

[102] S. Teodoresco, *Du jeu et du pari en droit privé français*, *op. cit.*, p. 18 ; P. Pélissié de Castro, *Le jeu et le pari du point de vue pénal*, p. 28 ; J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 342.

[103] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, p. 18.

[104] S. Teodoresco, *Du jeu et du pari en droit privé français*, *op. cit.*, p. 23 ; Rapport du député M. Régnier (1907), *op. cit.*, p. 212.

[105] J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 343.

[106] G. Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, p. 5.

[107] Il s'agirait du saut en hauteur, du saut à la perche, du lancer du javelot, de la lutte et des courses de chevaux.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

époques, levés lors des Saturnales [110] .

Si l'évolution de la législation romaine témoigne de la difficulté que connaît le pouvoir à enrayer la « passion du jeu », on sait aussi que les patriciens n'affichaient pas la vertu qu'on attendait de la plèbe et jusqu'à aujourd'hui, le jeu apparaît comme un passe-temps affectionné des aristocrates. César (100-44 av. J-C.), Auguste (63 av. J-C.- 14) et surtout Claude (10 av. J-C.- 54) étaient de grands joueurs [111] .

C'est également à Rome que l'on retrouve l'ancêtre de la loterie : les empereurs jetaient dans le cirque des morceaux de parchemin et les détenteurs de numéros gagnants se voyaient attribuer certains privilèges ou objets précieux [112] . Encore ne peut-on parler de véritable loterie si l'on fait du sacrifice pécuniaire des participants un élément constitutif de ce genre d'opération. Par contre, Suétone, biographe d'Auguste, raconte que lors des Saturnales des billets et des tablettes étaient vendus et correspondaient à divers prix de valeur très inégale [113] . Quant à eux, Auguste et Néron (37-68) organisaient régulièrement des loteries pour financer leurs programmes de construction et c'est encore une loterie qui permit de reconstruire Rome après que Néron y eut mis le feu. Les gagnants de ces jeux « officiels » bénéficiaient-ils d'une action en paiement ? On l'ignore.

Enfin, les courses de chevaux étaient une institution et leur organisation constituait un enjeu politique autant que les jeux du cirque, entre autres parce que le *cursus publicus*, avec ses 5000 relais situés tous les 20 kilomètres était sans doute le plus efficace service public de communication avant l'invention de la machine à vapeur. L'Empire entretenait

[108] G. Mouquin (*La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*,p. 4) et J-M. Mehl (*Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 343). On notera cependant que pour G. Frèrejouan du Saint (*Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, p. 18) et P. Pélissié de Castro (*Le jeu et le pari du point de vue pénal*, *op. cit.*, p. 29) la limite se situait à un écu d'or par partie et les pauvres n'étaient pas admis à exposer d'aussi fortes sommes que les riches.

[109] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, p. 28 ; S. Teodoresco, *Du jeu et du pari en droit privé français*, *op. cit.*, p. 17.

[110] J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 342 ; S. Teodoresco, *Du jeu et du pari en droit privé français*, *op. cit.*, p. 16.

[111] M. Neveux, « Jeux de hasard », *art. cit.*, p. 493.

[112] R. et G. Brenner, *Spéculation et jeux de hasard* , *op. cit.*, p. 12. Ces auteurs insistent toutefois sur un point très intéressant. On ne peut pas considérer qu'à cette époque les individus jouaient à des jeux de « hasard » dans le sens contemporain du terme : « …même si l'Antiquité avait recours au tirage au sort et aux dés, la pratique n'appartenait pas aux jeux de hasard. Certains historiens expliquent cette confusion par un fait plusieurs fois attesté : les gens ne modifient pas leur langage à chaque fois qu'ils changent de coutume (…). Aussi longtemps que les gens croient à l'existence d'une main divine qui contrôle les dés (…) ou d'une puissance surnaturelle qui décide de la position des étoiles (…), ils croient, du coup, que le hasard ne compte pour rien dans les décisions qu'ils prennent », *ibid.*, pp. 10-11.

[113] On gagnait alors un cure-dents ou cent pièces d'or, l'œuvre d'un peintre renommé ou celle d'un parfait inconnu, R. et G. Brenner, *ibid.*

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

des millions de chevaux et les courses permettaient de sélectionner les meilleurs d'entre eux. Il semblerait que les romains pariaient usuellement entre amis ou voisins de gradin, les paris n'étant pas centralisés. Le déroulement de la course était quant à lui contrôlé par de vrais magistrats [114].

La chute de l'Empire romain d'Occident ouvre une période assez obscure pour les historiens des jeux qui se retrouvent confrontés à un silence de plusieurs siècles. Des dispositions anti-ludiques ont-elles survécu ? On n'en sait rien. Seulement sait-on que les peuples germaniques s'adonnaient « avec frénésie » aux jeux d'argent. Tacite (55-120) rapporte ainsi dans *De Germania* qu'ayant tout perdu, ils pouvaient jouer sur un dernier coup jusqu'à leur liberté ou leur vie [115].

§ 2 - L'emprise du pouvoir sur le jeu au Moyen âge

Il faut attendre l'avènement de la dynastie carolingienne et son alliance avec l'Eglise chrétienne pour voir réitérées les défenses contre le jeu, principalement par l'entremise des conciles et synodes provinciaux. Ainsi les conciles de Mayence (813) et d'Augsbourg (952) se préoccupent-ils des questions de jeu [116], tel est encore le cas d'Yves de Chartres (autour de 1095) et surtout de Gratien dont la synthèse, publiée vers 1140, marque, selon J-M. Mehl [117] « l'aboutissement juridique de cet ensemble romano-canonique ». En effet, la pratique du jeu sera plus ou moins condamnable selon la qualité de la personne qui s'y livre, à savoir si elle appartient à la tranche supérieure ou inférieure de la hiérarchie ecclésiastique, ou encore si elle est extérieure à la société cléricale. Une liaison entre la boisson et le jeu est clairement établie et c'est la répétition de l'acte délictueux qui rend ce dernier vraiment condamnable. L'Eglise saura néanmoins se montrer pragmatique et permettra de jouer « pour l'amour de Dieu », c'est-à-dire pour la réparation des églises, l'entretien des monastères ou plus généralement des œuvres de bienfaisance, mais elle ne proposait généralement que des lots en nature et de faible valeur [118].

Logiquement, c'est avec l'avènement du pouvoir royal que ressurgissent les défenses édictées par le pouvoir temporel. Mais comme toujours sa réaction est ambivalente, le

[114] T-D. Lewin, *Le PMU face à la concurrence* , mémoire de DEA, Université Panthéon-Assas (Paris II), 1996, pp. 6-7.

[115] Cité par S. Teodoresco (*Du jeu et du pari en droit privé français*, *op. cit.*, p. 39) et par G. Mouquin (*La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, p. 4.). Ce dernier raconte encore qu'en 250 quelques uns d'entre eux défirent une patrouille romaine puis, ayant proposé de retourner la situation aux dés, ils perdirent et se constituèrent prisonniers. Il semblerait que chez les germains les dettes de jeu étaient exigibles, tout au moins jusqu'à ce que le *Miroir des Saxons* (entre 1287 et 1348) n'impose les premières restrictions à l'exigibilité.

[116] S. Teodoresco, *Du jeu et du pari en droit privé français*, *op. cit.*, p. 40 ; M. Neveux, « Jeux de hasard », *art . cit.*, p. 494. Ces textes punissaient d'excommunication quiconque s'adonne aux jeux de hasard.

[117] J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 344.

[118] G. Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, p. 8.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

pouvoir n'intervient pas que pour réprimer le jeu (A), il l'organise aussi (B).

A - La répression du jeu

Du XIIIème au XVIème siècle la législation sur le jeu se développe considérablement et à différents niveaux. Les influences respectives du droit romain, du droit canonique et des coutumes sont difficiles à isoler, les interférences sont multiples. Les textes sont nettement répressifs et ne se préoccupent guère des conséquences civiles de cette pratique illicite qu'est le jeu.

C'est d'abord le pouvoir royal qui intervient, de manière assez discrète. J-M. Mehl recense une douzaine d'ordonnances royales traitant du jeu entre 1254 et 1537. Seule une ordonnance de 1369 est entièrement consacrée aux jeux, les autres sont de portée générale ou concernent des catégories socioprofessionnelles particulières [119] . Il faut y ajouter les interdictions dressées par les relais du pouvoir royal tels la Prévôté de Paris mais surtout les nombreuses condamnations au niveau municipal, le plus concerné par le maintien de l'ordre. Ajoutons enfin l'arsenal déployé par l'autorité spirituelle qui, bien que concernant en priorité le clergé, ne néglige pas les laïcs et appuie l'action des autres pouvoirs.

Quelles sont les pratiques visées par ces textes ? Seuls les jeux de hasard sont-ils concernés ? Certes, si les dés et plus tard les cartes [120] sont les premiers visés, le contenu des textes révèle une grande diversité. Le plus souvent, l'auteur procède à l'énumération des jeux qu'il entend proscrire puis emploie une formule qui permet d'élargir le champ de l'interdiction. Ainsi en 1305 les autorités d'Amiens condamnent les dés, les tables et les échecs puis interdisent de jouer « a aucun autre jeu ». A Tournai, en 1453, on interdit un certain nombre de jeux puis les « autres jeux quelz qu'ilz soient ne comment on les puist nommer » [121] . En l'absence d'énumération précise, on trouve des formules générales où les jeux sont qualifiés d'« illicites » ou « déshonnêtes ». Les statuts du collège de Narbonne (1379) opposent ainsi les « jeux insultants » aux « jeux honnêtes et récréatifs », ailleurs on parle de « jeux de perdition », de « jeux contraires au droit et à l'ordre », de « mauvais geux », de « jeux diffamez », de « tous autres giuz vileins la ou se peut despoulier » ou dans lesquels « on perd ses deniers » [122] . On imagine les difficultés d'interprétation auxquelles pouvaient donner lieu l'imprécision de ces formules, d'autant que, lorsque les textes visent des jeux précis, ces derniers sont aussitôt rebaptisés pour échapper à la répression.

[119] Il s'agit des ordonnances de 1254, 1256, 1272, 1319 (toutes de portée générale), 1350 (sur les taverniers), 1354 (sur les ouvriers), 1369 (sur le jeu), 1480 (sur les faiseurs d'éteuf de Rouen), 1495 (concernant les prisonniers du Châtelet), 1516 (injonction au baillis d'Amiens), 1527 (sur le *jeu* de paume), 1532 (concernant ceux qui manient des deniers publics) et 1537 (sur le officiers de la chambre des comptes de Paris), J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 340.

[120] Le dé est un instrument très ancien, le Musée de Berlin en abrite un datant de 1573 av. J-C et provenant de Thèbes. Quant aux cartes, si la majorité des historiens avoue en ignorer la provenance, on sait que leur diffusion coïncide avec l'invention de la gravure sur bois vers 1425.

[121] J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 346.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

C'est avant tout la présence du hasard et de l'argent qui suscite la réprobation des autorités, mais il n'est pas rare de voir figurer parmi les *jeux* interdits les boules, les quilles ou la paume, d'abord parce que les enjeux y sont omniprésents, ensuite parce qu'indépendamment de leur nature, tous ces *jeux* sont souvent pratiqués dans un même lieu : la taverne [123] . On trouve plus de cohérence dans les règlements synodaux où la présence du hasard est systématiquement dénoncée alors que les *jeux* sportifs ou d'habileté sont rarement attaqués [124] .

Mais plutôt que d'interdire radicalement le jeu, le pouvoir en défend souvent la pratique en certains temps et lieux et à certaines personnes. Le jeu est parfois interdit la nuit afin que les mauvaises conditions d'éclairage n'encouragent la tricherie. Un événement laïc ou religieux, public ou privé, peut fonder une autorisation de jouer ou inversement interdire un jeu ordinairement autorisé. On tente parfois de concentrer le jeu en des endroits spécifiques et notamment d'en débarrasser les tavernes afin d'éviter la combinaison du jeu et de la boisson, voire de la prostitution, de même éloigne-t-on le jeu des lieux sacrés et des hôpitaux. Les instruments du jeu ne sont pas non plus ignorés, ainsi les ordonnances de Louis IX (1215-1270) de 1254 et 1256 interdisent-elles la confection des dés. Mais ces injonctions sont d'une efficacité douteuse puisque vers 1260 le *Livre des métiers* d'Etienne Boileau, composé à l'initiative du roi, enregistre de manière tout à fait régulière le statut des deiciers [125] .

En ce qui concerne les sanctions, le Professeur Mehl révèle avec surprise une sévérité moindre de celles prononcées en France par comparaison avec d'autres contrées. Alors qu'au XVème siècle à Amsterdam ou en 1386 à Bâle l'insolvabilité du joueur lui valait d'avoir les yeux crevés, que les tricheurs sont brûlés à Berlin, décapités à Groningue ou Breslau, dans le Royaume de France, où les textes n'imposent pas de sanction et laissent cette dernière à l'arbitrage des juges, on soupçonne l'application de châtiments corporels, mais seule la récidive ou l'organisation des jeux est lourdement punie. En effet, les condamnations pécuniaires sont de loin les plus nombreuses, seule la répétition du délit ou le non paiement de l'amende peuvent entraîner le bannissement, la prison (non pas pour sanctionner mais pour assurer le versement de l'amende) ou la mise au pilori. Le jeu n'est donc pas plus lourdement sanctionné que les autres délits et le montant des amendes, dont l'évaluation est rendue malaisée par la sclérose du système

[122] Ces formules sont issues respectivement des constitutions synodales et statuts de l'église métropolitaine et du diocèse d'Auch (1386), des statuts du collège Saint-Bernard (1523), des archives hospitalières de Paris (1405), d'une ordonnance royale de 1350, du livre rouge d'Eu (1305) et du concile de Padoue (1369) ; J-M. Mehl, *ibid*, p. 347.

[123] Un exemple de confusion de l'ensemble des *jeux*, à l'exception des *jeux* d'armes, peut être trouvé dans l'ordonnance de Charles V (1338-1380), de 1369, ainsi rédigée: « Avons deffendu et deffendons par ces présentes, tous geux de dez, de tables, de palmes, de quilles, de palet, de boules, de billes, et tous autres telz geuz, qui ne chéent point à exercer ne habileter noz diz subgez, à fait et usaige d'armes, à la deffense de nostre dit royaume… » ; G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, pp. 101-102.

[124] J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, pp. 350-351.

[125] *Ibid.*, p. 345.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

des amendes dans le droit médiéval, laisse penser qu'elles ne sont de nature qu'à décourager les joueurs occasionnels et non les joueurs fortunés ou réguliers [126].

Quant au régime civil des jeux, on en ignore presque tout : les textes privilégient l'élément pénal et l'on peut supposer que, conformément au droit coutumier dont la rédaction est trop tardive pour nous donner des certitudes, le jeu, comme tout acte dont la cause est illicite, doit être frappé de nullité.

S'aventurant dans la recherche d'une ou de plusieurs *ratio legis* du régime juridique des jeux, le Professeur Mehl doit reconnaître que « l'interaction entre raisons diverses est une constante » [127]. On trouve des raisons militaires [128] parce que le jeu détourne du maniement des armes, notamment de l'arc et de l'arbalète, dont l'usage encouragé suscite tant la frénésie que des restrictions seront vite adoptées [129]. Les motifs moraux n'apparaîtraient que sur le tard, au XVème siècle, alors que l'argument des blasphèmes, semble-t-il courants dans la bouche des joueurs, apparaît dès le XIIIème siècle. Les raisons économiques, promises à un brillant avenir, ne sont pas en reste et fournissent de nombreux arguments. Déjà dit-on que le jeu distrait l'homme de son labeur quotidien et menace l'édifice social, et J-M. Mehl d'interpréter : « la législation antiludique constitue bien un champ d'affrontement entre groupes sociaux et intérêts antagonistes » [130].

L'efficacité de la répression est très difficile à apprécier et la multiplication des textes n'est pas un critère sûr : le jeu est un phénomène mouvant, difficile à saisir dans l'instant. Si les textes ont été incontestablement appliqués, on ne peut attester de l'existence de poursuites systématiques, la répression apparaît même épisodique.

Enfin, la différenciation progressive entre jeux de hasard et *jeux* sportifs, perceptible dans les condamnations théoriques, se retrouve en pratique : à partir du XVème siècle, les *jeux* sportifs bénéficient d'une tolérance de fait [131] dont bénéficiaient déjà les jeux organisés par le pouvoir.

B - L'organisation du jeu

Comprenant que la disparition totale du jeu est un objectif chimérique, les pouvoirs tenteront de l'apprivoiser en l'organisant directement, créant ainsi un instrument de

[126] *Ibid.*, p. 356s.

[127] *Ibid.*, p. 363.

[128] P. Robert procède au même constat dans son analyse de la répression du jeu dans la société anglaise médiévale, « Les origines de la répression des jeux en droit anglo-saxon : le contrôle de l'*Homo ludens* dans l'Angleterre du XIVème au XVème siècle », in *Le jeu, un paradigme pour le droit*, *op. cit.*, pp. 279-293.

[129] « Et en effet si ensemble se fussent mis, ils eussent esté plus puissans que les Princes et Nobles » reconnaît Jean Juvénal des Ursins dans son *Histoire de Charles VI*, in J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 390.

[130] *Ibid.*, p. 365.

[131] *Ibid.*, pp. 371-372.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

contrôle social et une source de profits importants. J-M. Mehl relève cependant qu'il ne faut pas enfermer ce schéma dans un cadre chronologique trop rigide où se seraient succédées les phases du jeu libre, de la répression, puis de l'organisation : « A la limite, tel qui réprime un matin tolère à la mi-journée, pour organiser au soir, quand ces trois attitudes ne sont pas simultanées » [132] . Manifestement, la volonté de contrôle du pouvoir concerne les jeux s'accompagnant d'enjeux financiers, mais l'omniprésence de ces derniers conduit le pouvoir à s'intéresser à des *jeux* très variés. Trois formes d'organisation vont émerger, la première, et la plus sophistiquée, est un système d'affermage et concerne principalement les jeux de hasard [133] , la seconde, plus difficile à saisir, est une forme d'organisation traditionnelle concernant essentiellement des *jeux* sportifs et des *jeux* d'adresse, la troisième et la plus curieuse ne concerne que certains *jeux* et s'intègre dans l'ensemble complexe des droits féodaux.

Dès le XIIIème siècle apparaît une forme d'organisation s'apparentant au système de la ferme [134] . La possibilité de « donner à jouer » se révèle comme un droit de puissance publique, un pouvoir régalien : les « puissants » sont « propriétaires du jeu », celui-ci est « entre leurs mains de la même manière que le droit de commander, de juger, de contraindre et de sanctionner » [135] . Sous leur autorité vont se multiplier les maisons de jeu officielles empruntant des noms divers. Le plus utilisé est le terme d'« école » [136] , on parle aussi de « tables de jeu », terme correspondant à un droit accordé à quelques uns de dresser une table en certains lieux et circonstances (marchés, foires) en invitant le passant à jouer, le jeu affermé pouvant se dérouler dans un immeuble autant que dans la rue. Le mot « brelant » désigne quant à lui autant un jeu particulier que, par métonymie, l'ensemble matériel et juridique que constitue une maison ou une table de jeux officielle. Les jeux qu'on pratique dans ces lieux sont divers : les dés et à partir du XVème siècle les cartes sont les plus utilisés, mais il n'est pas rare de les voir cohabiter avec des jeux de lancer (billes, boules, quilles). Tous ces jeux ont en commun d'être des jeux d'argent, c'est ce qui justifie leur affermage.

Les bailleurs sont rois, princes, ducs ou comtes. D'après le Professeur Mehl, ils

[132] *Ibid.*, p. 375.

[133] Un tel degré d'organisation n'a pas été observé dans tout le royaume, il existe seulement dans ses régions septentrionales grâce, probablement, à l'action des ducs de Bourgogne.

[134] Il n'existe pas, à l'époque médiévale, de véritable « ferme des jeux », celle-ci ne sera créée, à Paris, qu'après la Révolution. C'est par commodité que l'expression est ici employée car il apparaît bien, conformément à la définition générale qu'en donne le Robert, que nous sommes en présence d'une ferme : « convention par laquelle le propriétaire d'un droit en abandonne à quelqu'un la jouissance pour un temps déterminé et moyennant un prix fixé ». On pourra néanmoins utiliser également, dans une acception large, le terme de « concession ».

[135] J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 376.

[136] Le terme grec *scholè* signifie le repos ou le loisir, et *schola* a d'abord eu cette signification avant de désigner le loisir consacré à l'étude puis le lieu où l'on enseigne. L'« école de dés » est donc le lieu spécifique du jeu de dés, expression que l'on retrouve notamment dans une ordonnance de Louis IX de 1254 qui prétendait les interdire.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

peuvent utiliser ce droit de trois manières différentes, dont la combinaison n'est pas exclue. Une première approche, manifestant une attitude « privée », y voit un placement susceptible de rapporter des gains intéressants. La seconde, plus soucieuse de l'intérêt général, en fait une sorte de « service public » dont le contrôle est indispensable au maintien de l'ordre et permet d'alimenter sans trop d'efforts les caisses de l'Etat. La dernière, dont le caractère est mixte, consiste à utiliser ces maisons de jeu « pour se constituer une clientèle, s'attirer la reconnaissance d'un subordonné, faire miroiter une récompense pour un collaborateur et enfin stimuler le zèle des uns et des autres » [137], ainsi les maisons de jeu sont-elles fréquemment considérées comme des offices [138].

Pour des raisons techniques et politiques la constitution d'un monopole seigneurial ou étatique centralisé était impossible : il était infiniment plus profitable de fractionner cet office ce qui permettait d'en faciliter la gestion et de récompenser de nombreuses fidélités. Les aires géographique concernées sont néanmoins variables : les droits affermés peuvent porter sur un modeste tripot aux petits profits, ou sur une table de jeux qui ne peut être dressée, moyennant un droit de place, que les jours de marché, mais le plus souvent les concessions portent sur tout le territoire d'une ville, voire d'une région. La plupart sont des concessions à terme, certaines sont viagères mais la situation du preneur semble toujours précaire et incertaine : les autorités font peu de cas des engagements souscrits, quand ce n'est pas le contrat lui-même qui contient des clauses léonines.

Vraisemblablement les princes cherchaient plus à contrôler qu'à s'enrichir. Les profits des maisons de jeu ne sont pas considérables et plutôt de nature à intéresser leur entourage dont sont issus la plupart des fermiers, « secrétaires, valets de chambre, sommeliers ou échansons du duc » [139], c'est-à-dire le personnel subalterne des maisons comtales et princières. Néanmoins les profits du jeu ne servent pas qu'à récompenser les fidèles, ils permettent également de financer certains « services », ceux du bourreau par exemple, cas plusieurs fois observé [140].

Autres *jeux*, autres modes d'organisation : à côté des jeux de hasard le pouvoir participe à l'organisation des *jeux* sportifs et des *jeux* d'armes. Ainsi, « le *jeu* spontané, celui qui se met en place et se développe en dehors de toute intervention d'un pouvoir, que cela soit au niveau réglementaire ou matériel, demeure l'exception (…). Parce qu'il donne lieu à des enjeux ou parce qu'il remplit une fonction essentielle au sein de la société, le *jeu* des adultes n'échappe que rarement à l'organisation » [141]. Ainsi les *jeux* de billes ou de boules, les compétitions de barre et de soule et, surtout, les *jeux* d'armes (arc, arbalète et épée) font l'objet de rencontres organisées par le roi, les autorités locales (cas

[137] J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 380.

[138] C'est le cas lorsqu'en 1335 Louis Ier de Nevers concède une maison de jeu à Courtrai ou quand, en 1406, Jean sans Peur prétend faire de tous les jeux du comté de Flandre un office comtal.

[139] J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 384.

[140] *Ibid.*, p. 385.

[141] *Ibid.*, p. 388 (c'est nous qui soulignons).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

le plus fréquent) ou quelque puissant. L'intervention de ces derniers peut prendre plusieurs formes : simple autorisation des *jeux* [142], participation à la préparation [143] ou organisation directe de ces derniers, fourniture de matériel, prise en charge des frais occasionnés par le déplacement et le séjour des joueurs, remise d'une récompense aux vainqueurs, réglementation de l'après *jeu* [144] ou des métiers faisant profession de fabriquer du matériel de *jeu* [145]. Là encore les raisons qui poussent le pouvoir à intervenir sont très variées : encouragement au maniement des armes, complément d'une politique de répression des jeux de hasard, raisons d'ordre public, contribution au rayonnement d'une cité ou d'une paroisse. Une troisième forme d'organisation des *jeux* est quant à elle uniquement motivée par une volonté de manifestation de la puissance seigneuriale…

« Sous l'Ancien Régime étaient pratiqués des divertissements dont l'accomplissement relevait d'une obligation imposée par l'autorité seigneuriale, qui se trouvait *ipso facto* transformée en organisateur de *jeux* » [146]. Le plus connu de ces droits est la quintaine féodale, ou quintaine de devoir, il s'agissait d'un « droit par lequel le seigneur obligeait certains de ses sujets à venir devant son château, tous les ans, pour rompre devant lui quelques lances ou perches, dans le but de le divertir lui et sa famille » [147]. Au delà de la simple participation du sujet, cette quintaine prenait la forme d'une redevance consistant en la fourniture du matériel nécessaire à l'exercice augmentée des amendes que les joueurs maladroits ou défaillants pouvaient se voir infliger. On retrouve de semblables droits concernant la pelote ou la soule, là encore les sujets concernés par ce droit devaient, en plus de leur participation, fournir le matériel nécessaire au *jeu*. L'originalité de ce droit seigneurial apparaît de manière encore plus manifeste en raison

[142] Compte tenu du haut degré de préparation que suppose l'organisation de l'ensemble de ces compétitions on imagine mal que celles-ci puissent se dérouler sans l'autorisation explicite des autorités locales.

[143] Dans le cas particulier des *jeux* d'armes, institutionnalisés par une ordonnance de Charles V de 1369 qui en officialise les compétitions, les autorités interviennent indirectement par le biais des « confréries, officiellement agréées et jouissant de privilèges variés ». Par exemple à Douai en 1398, existait une « confrérie de l'arbalète dirigée par un "connétable" derrière lequel il faut voir un "entraîneur officiel" qui, moyennant quelques avantages, consacrait une partie de son temps à l'initiation au tir et au perfectionnement des confrères ». L'existence d' « écoles » pour les *jeux* d'armes est également rapportée mais leur soutien par les autorités municipales n'est pas attesté. J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 393.

[144] Il peut s'agir du dédommagement des personnes ayant prêté main-forte à l'organisation et à la surveillance du *jeu* ou de dispositions visant à ménager les habitants d'une cité qui n'auraient pas pris part à la manifestation. Ainsi en est-il lorsqu'en 1410 à Arras des mesures sont prises pour sanctionner les individus qui, au retour d'une soule, troubleraient par leur comportement le repos des habitants de la cité, J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 397.

[145] Par exemple, les fabricants d'éteufs, servant au jeu de paume.

[146] J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op.cit.*, p. 398 (c'est nous qui soulignons). L'auteur rapporte les problèmes de méthode que pose cette forme particulière d'organisation des jeux. Les seuls documents qui en attestent datent des Temps modernes et soulignent l'ancienneté de ces droits.

[147] *Ibid.*, p. 399.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

de sa liaison avec le statut matrimonial, ainsi la quintaine de devoir était-elle due par tous les nouveaux mariés et la soule de devoir voyait-elle s'affronter les jeunes mariés et ceux qui, bien qu'appartenant à la même classe d'âge, ne l'étaient pas encore. Symboliques et étranges, dotés d'une signification que même leurs contemporains ne percevaient pas [148], ces droits seigneuriaux doivent être vus, selon J-M. Mehl, comme un « devoir récognitif de suzeraineté » [149]. Probablement né à l'époque médiévale, ce genre de pratiques perdurera avec une permanence remarquable jusqu'au XIXème siècle.

Section 2 - La répression des jeux populaires à l'Epoque moderne

L'histoire de la réglementation des jeux se complique considérablement à partir de l'Epoque moderne. D'abord en raison de la prolifération des textes réprimant la pratique des jeux d'argent, notamment à partir du règne de Louis XIII (1601-1643). Ensuite parce que la question du jeu ne concerne plus seulement ceux qui se déroulent dans la rue ou dans les maisons de jeu, clandestines ou tolérées. La loterie se développe en France au XVIème pour devenir ensuite un véritable outil fiscal. Les courses de chevaux, quant à elles, font leurs premières apparitions, mais contrairement à l'Angleterre, la France ne mettra pas en œuvre de véritable « politique du cheval » avant le XIXème siècle [150]. C'est également à cette époque que le calcul des probabilités fait son apparition lorsqu'en 1654 Blaise Pascal (1623-1662) entreprend de répondre à un problème de dés que lui soumet le chevalier de Méré et découvre que les évènements aléatoires ne sont pas totalement rebelles aux lois de la nature [151].

Les sources relatives à cette période sont plus nombreuses que celles concernant le Moyen âge, mais la plupart ne s'intéressent qu'au jeu à Paris au XVIIIème siècle. Si les recherches en droit rapportent généralement le contenu de certains textes dans une perspective plus illustrative qu'analytique [152], il y a des exceptions : tel est le cas de deux articles de l'historien du droit Jean-Louis Harouel [153]. Quant aux études purement

[148] *Ibid.*, pp. 398-399.

[149] *Ibid.*, p. 402.

[150] Jusqu'au milieu du XVIIIème siècle les français ne considéraient les courses de chevaux que comme un amusement. Si l'on peut penser que la pratique des courses était assez répandue au XIIème siècle, on ne trouve plus aucune trace de telles compétitions à partir de 1200. Sous le règne de Louis XIV, quelques courses furent organisées mais ce n'est qu'avec Louis XVI que certains membres de la cour, dont les frères du roi et le duc de Chartres, décidèrent d'organiser des courses à la mode anglaise. Un hippodrome fut inauguré dans la plaine des Sablons en 1776 et quelques années plus tard le roi accepta de doter certaines courses de prix et fit publier, en 1780, un règlement complet les concernant. De 1781 à 1790 auront lieu, dans le Parc de Vincennes, les premières réunions hippiques auxquelles même les anglais enverront leurs chevaux.

[151] G. Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, pp. 193-195.

[152] D'un écrit à l'autre les textes évoqués ne sont pas toujours les mêmes, l'analyse de ces derniers ne fait que rapporter les grandes lignes du régime juridique des jeux et on ne trouve rien sur l'organisation de la police des jeux ni sur le contrôle ou l'organisation de certains d'entre eux.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

historiques, deux d'entre elles, qui là encore ne concernent que Paris, sont particulièrement riches : la première couvre la période 1667-1789 [154] et la seconde la période 1715-1800 [155] . Sans viser l'exhaustivité, l'ensemble de ces écrits nous permet de poursuivre une esquisse des rapports de l'Etat au jeu à travers l'histoire. Ainsi l'Epoque moderne voit-elle voir se poursuivre à un rythme encore plus effréné l'empilement des textes relatifs au jeu (§ 1), elle assiste également à la naissance d'une politique réaliste vis-à-vis des maisons de jeu (§ 2) et voit émerger les premières utilisations de la loterie comme substitut à l'impôt, ou plutôt comme « impôt volontaire » (§ 3).

§ 1 - La prolifération des textes relatifs au jeu

Les lettres patentes de François Ier (1494-1547) de novembre 1527 marquent une rupture dans l'histoire de la réglementation des jeux. En proclamant que « tout ce qui se jouera au jeu de paume sera payé à celui qui gagnera comme dette raisonnable et acquise par son travail » [156] , le roi entérine l'éclatement de la notion de jeu en jeux de natures différentes et annonce la distinction future entre jeux de hasard et jeux d'adresse.

La sévérité envers la pratique des jeux de hasard est cependant maintenue voire accrue et la législation de l'époque fait preuve d'une attention toute particulière pour le jeu des agents publics. Un texte de 1532 punit de révocation les agents-comptables du Trésor qui se livrent aux jeux de hasard, avec confiscation de leurs biens et infliction de la peine du fouet, quant à ceux qui auront joué avec eux, ils sont punis d'une amende portée au double de leurs gains éventuels. Un autre texte, daté de 1537, adoptera une position similaire vis-à-vis des officiers de la chambre des comptes [157] . Un peu plus tard, une ordonnance de Charles IX (1550-1574) enregistrée au Parlement en 1561 adresse une menace aux juges chargés de son application : « Voulons (ces jeux) estre punis extraordinairement, sans dissimulation ou connivence des juges, à peine de privation de leurs offices » [158] .

[153] J-L. Harouel, « La police, le Parlement et les jeux de hasard à Paris à la fin de l'Ancien Régime » in *Etat et société en France aux XVIIème et XVIIIème siècles*, Mélanges offerts à Y. Durand, sous la direction de J-P. Bardet, D. Dinet, J-P. Poussou et M-C. Vignal, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2000, pp. 301-315 ; « Les pouvoirs publics face au problème des jeux de hasard à Paris à la fin de l'Ancien Régime » in *Etudes offertes à Pierre Jaubert*, Presses universitaires de Bordeaux, 1992, pp. 367-376.

[154] O. Grussi, *Le jeu d'argent à Paris et à la cour de 1667 à 1789*, *op. cit*. L'auteur a recensé 61 textes (1 édit, 10 ordonnances royales, 3 déclarations royales, 3 arrêts du Conseil du roi, 23 arrêts du Parlement de Paris, 19 ordonnances de police et 2 sentences de police) dont il est impossible de savoir quelle proportion ils représentent de l'ensemble de la législation ludique concernant la période étudiée.

[155] F. Freundlich, *Le monde du jeu à paris 1715-1800*, *op. cit*.

[156] J-M. Mehl, *Les jeux au Royaume de France…*, *op. cit.*, p. 359.

[157] M. Neveux, « Jeux de hasard », *art. cit.*, p. 499.

[158] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, pp. 102-103.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

L'article 59 de l'ordonnance de Moulins de 1566, elle aussi adoptée par Charles IX, reprend l'expression de « jeux de hasard ». Elle aggrave les anciennes prohibitions et s'intéresse surtout aux maisons de jeu et au sort des mineurs : les pertes de ces derniers pourront être répétées mais on ne sait pas vraiment auprès de qui [159] . Le doute est en effet permis : par une ordonnance adoptée en 1612, Louis XIII défend de tenir des « assemblées pour jouer aux cartes et aux dés » et autorise le perdant à se retourner, pour la répétition de ses pertes, non pas auprès du gagnant mais auprès du tenancier, qui se voit en plus infliger une amende de 1000 livres. L'œuvre de Louis XIII ira plus loin encore : en 1626, le jeu est compris dans les mesures contre le luxe, une « commission pour la réformation des habits, meubles, équipages et jeux » est établie et donne naissance à l'ordonnance de 1629, dite *Code Michaud*. Tout en aggravant les prohibitions relatives aux « académies ou brelans » [160] , elle apporte des précisions sur la plan civil : toutes les dettes de jeu, ainsi que toutes les obligations nées de prêts ou de gages effectués en vue du jeu, sont déclarées nulles [161] et le créancier pourra être condamné « envers les pauvres » au versement d'une somme correspondant à ses gains, un tiers de cette somme étant réservé au dénonciateur. La répétition se transforme : elle est désormais ouverte contre le gagnant dès lors que le perdant se trouve être mineur [162] . La répression semble avoir été féroce : Dusaulx, dans son ouvrage *De la passion du jeu depuis les temps anciens jusqu'à nos jours* (1779) [163] , rapporte que 47 brelans autorisés « dont plusieurs magistrats tiraient tous les jours une pistole » furent fermés.

Entre temps le jeu aura été réintroduit à la cour par, dit-on, Mazarin (1602-1661). Sous le règne de Louis XIV (1638-1715), avec qui le comble de l'ambivalence est probablement atteint, on joue officiellement tous les jours de trois à six, on peut choisir entre le jeu du roi et celui de la reine, et madame de Sévigné (1626-1696) de raconter que la cour est devenue un véritable coupe-gorge [164] . « Grand initiateur de la politique du jeu à la cour », Louis XIV mit ce dernier au service de son œuvre de « rassemblement autour de lui de tous les grands du royaume, en incitant ceux qui y étaient déjà à y rester malgré

[159] *Ibid.*, p. 20.

[160] Les contrevenants sont écartés de tout office royal, permission ou brevet et condamnés au bannissement ; le propriétaire d'une maison où le jeu aura été tenu durant six mois se voit confisquer son immeuble.

[161] L'expression peut cependant induire en erreur : la répétition de la dette de jeu n'est pas de principe.

[162] G. Frèrejouan du Saint*, Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.* pp. 20-21.

[163] Cité dans le rapport du député M. Régnier (1907, *op. cit.*, p. 212) et par beaucoup d'autres auteurs, dont J-L. Harouel (« La police, le Parlement et les jeux de hasard… », *art. cit.*, p. 302), il fait partie des plus célèbres plaidoyers contres le jeu écrits par des moralistes laïcs à l'époque des Lumières, probablement en réaction, estime le Professeur Harouel, contre l'admission du jeu modéré par les casuistes du début du XVIII ème siècle tels Pontas dans son *Dictionnaire des cas de conscience* (1715), le P. Ménestrier qui justifie, dans sa *Dissertation sur les lotteries*(1700), l'emploi de ce procédé pour la construction de l'Hôtel-Dieu de Lyon, ou encore Barbeyrac dans son *Traité du jeu* (1709).

[164] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, p. 212.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

la monotonie et l'inconfort de leur vie, et les autres à y venir, par la possibilité de jouer gros jeu » [165] . Il ne se contentait toutefois pas de permettre le jeu à ceux qui l'aimaient, encore exigeait-il que toute la haute noblesse du royaume vint s'établir à la cour et y jouât, ce qui incita sans doute de nombreux courtisans à forcer un peu leur nature. Pire : « ne tenant évidemment pas à ce que les courtisans, surtout ses proches parents qui devaient donner l'exemple, cessassent de jouer dès leurs premières pertes importantes, (il) leur promettait, le cas échéant, de les renflouer, et tenait parole » [166] , ainsi pouvait-il être assuré de la fidélité de son entourage. Mais la mode, à la ville, consistant à imiter la cour [167] …

Le roi soleil rendit plus de vingt ordonnances contre les jeux de hasard. Les dispositions contre les maisons de jeu sont encore aggravées : un arrêt du Parlement de Paris de 1680 condamne les tenanciers à 3000 livres d'amende « le tiers au roi, l'autre tiers aux hôpitaux des lieux, et le dernier au dénonciateur » [168] . La plupart des textes ne font que rappeler les anciennes prohibitions, seuls changent l'importance des peines, qui n'épargnent pas non plus les joueurs, et le nom des jeux interdits que le pouvoir s'évertue encore à désigner tels le « hoca », la « bassette », le « pharaon » ou la « barbacole », aussitôt débaptisés par les joueurs. Cependant à partir de 1717 les textes prennent bien soin de préciser que l'interdiction vaut pour tous les jeux de même nature de quelque manière qu'on les désigne [169] . Les pratiques de la cour perdureront sous la Régence puis avec Louis XV (1710-1774), de même que l'empilement des ordonnances royales (1717, 1722, 1731, 1741, 1749, 1757, 1759, 1765) [170] .

L'autorité naturelle de Marie-Antoinette (1755-1793) permit à cette dernière d'organiser le petit Trianon en véritable casino [171] alors même que son époux, plus scrupuleux que ses aïeux, prétendait répugner à risquer les deniers publics, propriété du peuple. Louis XVI (1754-1793) fut l'auteur du « dernier monument législatif que l'ancien régime ait donné sur le jeu » [172] : l'ordonnance du 1er mars 1781 [173] . Ce texte n'est pas novateur mais permet de faire le point sur l'évolution de la législation antiludique.

La notion de « jeux de hasard » y est consacrée mais elle n'intervient pas seule

[165] O. Grussi, *Le jeu d'argent à Paris et à la cour de 1667 à* 1789, *op. cit.*, p. 570.

[166] *Ibid.*, p. 572.

[167] « La ville était, comme on disait au temps de l'ancien régime, le "singe" de la cour », N. Elias, *La société de cour* (1ère éd. 1969), Paris, Flammarion, 1985, p. 11.

[168] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, p. 104.

[169] J-L. Harouel, « La police, la Parlement et les jeux de hasard », *art. cit.*, p. 310.

[170] Rapport du député M. Régnier (1907), *op. cit.*, p. 212.

[171] M. Neveux, « Jeux de hasard », *art. cit.*, pp. 499-500.

[172] Selon l'expression employée par le député M. Régnier dans son rapport (1907), *op. cit.*, p. 212.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

puisque sont prohibés, de manière générale, « tous les jeux dont les chances sont inégales ». Il n'est pas ici question de discuter de l'opportunité d'un tel critère, seulement peut-on constater que la catégorie des jeux prohibés demeure relativement vague et que le pouvoir semble peiner à lui trouver une homogénéité. L'ordonnance distingue trois faits délictueux auxquels sont adossées des peines dont la sévérité va croissant : le fait de jouer, le fait de tenir le jeu (ou la banque) et le fait de faciliter le jeu en l'abritant. En punissant beaucoup plus gravement l'organisation du jeu que sa seule pratique ce texte, comme d'autres qui l'ont précédé, montre à quel niveau se situent les inquiétudes du pouvoir et annonce une évolution de la législation pénale qui ne saurait tarder et qui depuis, dans ses principes tout au moins, n'a pas évolué : la criminalisation de la seule tenue du jeu et des actes de complicité qui l'accompagnent. Au plan civil le contrat de jeu est déclaré nul, mais cette expression peut induire en erreur : en aucun cas le perdant n'est admis à répéter les sommes qu'il aurait versées au gagnant, solution qui découlerait logiquement de la nullité du contrat. La restitution des enjeux n'est en effet admise qu'en cas de tricherie ou lorsque l'un des joueurs ne pouvait légalement pas disposer librement de ses biens.

Le *Traité de la police* de Nicolas Delamare (1629-1723) [174] résume assez bien la position de l'Etat vis-à-vis du jeu. Il écrit que les jeux se divisent en trois espèces différentes : les jeux d'habileté ou d'adresse, les jeux de pur hasard, et les jeux mixtes (plus généralement appelés jeux de commerce) dont l'issue dépend pour partie du hasard

[173] « **1°** Les édits, arrêts, règlements contre les jeux de hasard, et autres prohibés, seront exécutés selon leur forme et teneur, et sous les peines y portées, suivant l'exigence des cas, tant dans notre bonne ville de Paris que dans toutes les autres villes et bourgs de notre royaume, pays, terres et seigneuries de notre obéissance ; **2°** Seront réputés prohibés, outre les jeux de hasard, principalement tous les jeux dont les chances sont inégales et qui présentent des avantages certains à l'une des parties, au préjudice des autres ; **3°** Faisons très expresses et itératives inhibitions et défenses à toute personne, de quelque état et condition qu'elles soient, de s'assembler en aucun lieu, privilégiés ou non privilégiés, pour jouer auxdits jeux prohibés, et à tous autres de même nature, sous quelque nom que lesdits jeux aient été ci-devant introduits, et sous quelque forme ou dénomination qu'ils puissent être présentés dans la suite ; **4°** Les commissaires au Châtelet, dans notre bonne ville de Paris, et les officiers de police dans les autres villes et bourgs de notre royaume, seront tenus de veiller exactement sur les maisons où il pourrait être tenu de pareilles assemblées de jeux prohibés ; ils en informeront nos procureurs et les juges de police, lesquels seront tenus de procéder, contre les contrevenants, dans les formes prescrites par les ordonnances, de les condamner aux peines portées par les articles ci-après, et d'en donner avis à nos procureurs généraux ; **5°** Ceux qui sont convaincus d'avoir joué auxdits jeux prohibés seront, pour la première fois, savoir : ceux qui tiendront lesdits jeux, sous le titre de banquiers, ou sous quelque autre titre que ce soit, en 3 000 livres d'amende chacun : et les joueurs en 1 000 livres chacun, applicables un tiers à nous, un tiers aux pauvres des hôpitaux des lieux, et l'autre tiers au dénonciateur ; **6°** Les amendes seront payables sans départ et par corps ; et faute du payement d'icelles, les contrevenants garderont prison jusqu'au parfait payement ; **7°** En cas de récidive, l'amende contre ceux qui auront tenu lesdits jeux et contre les joueurs, sera du double sans que lesdites amendes puissent être remises ni modérées, pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce soit ; **8°** Ceux qui, après avoir été deux fois condamnés auxdites amendes, seraient de nouveau convaincus d'avoir tenu lesdites assemblées, seront poursuivis selon la rigueur des ordonnances, et punis des peines afflictives et infamantes, suivant l'exigence des cas ; **9°** Ceux qui, pour faciliter la tenue desdits jeux, auront prêté ou loué sciemment leurs maisons, seront condamnés en 10 000 livres d'amende, au payement de laquelle lesdites maisons seront et demeureront spécialement affectées ; **10°** Déclarons nuls et de nul effet tous contrats, obligations, promesses, billets, ventes, cessions, transports ou tous autres actes de quelque nature qu'ils puissent être, ayant pour cause une dette de jeu, soit qu'ils aient été faits par des majeurs ou des mineurs ». Rapport du député M. Régnier, *ibid.*, pp. 212-213.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

et pour partie des facultés personnelles des joueurs. Les premiers sont permis, les seconds prohibés et les derniers tolérés. Si les jeux « permis » peuvent donner lieu à une action pour le paiement des gains, il n'en va pas de même pour les jeux tolérés et *a fortiori* pour ceux qui sont prohibés. Delamare explique également que le régime juridique des jeux ne dépend pas que de la nature de ces derniers, mais aussi des circonstances dans lesquelles ils se déroulent. Ainsi découvre-t-on que les jeux « permis » ne peuvent être pratiqués que dans le cadre familial, voire amical, mais qu'en aucun cas il n'est possible de faire profession de leur organisation. C'est donc bien la tenue de tous les jeux (d'argent) qui est prohibée. Autre circonstance : celle des personnes avec qui l'on joue ; il est défendu de jouer avec toutes celles qui « sont en la puissance d'autrui » ou qui n'ont pas une « libre disposition de leurs biens » (les clercs, les femmes sans l'accord de leur mari, les enfants et les agents publics) [175] .

Ce schéma correspond finalement assez bien au contenu de l'ordonnance du 1er mars 1781 : la prohibition des jeux « inégaux » est une autre manière de prohiber l'exploitation des jeux. En effet, quelle que soit la nature d'un jeu, celui qui le « tient » aménage toujours à son profit un avantage mathématique dont l'existence est indispensable à la rentabilité de son commerce. C'est ainsi que G. Mouquin définit le « tenancier » comme un « parieur qui bénéficie d'un avantage mathématique stable, indépendant de ses facultés personnelles » [176] .

§ 2 - La politique royale vis-à-vis des maisons de jeu, les prémices du réalisme

A bien des égards le pouvoir n'avait aucunement l'intention d'exercer une lutte acharnée contre le jeu. Bien au contraire, ce dernier pouvait lui être utile. Olivier Grussi expose avec beaucoup de clarté les éléments de la politique royale vis-à-vis du jeu : « Peut-être aussi l'Etat eut-il plus ou moins l'impression que, même si l'élimination totale du jeu avait été possible, elle n'en eût point pour autant été souhaitable : le jeu pouvait en effet être considéré comme l'élément de désordre et de dérèglement nécessaire à l'équilibre d'une société d'ordres et d'ordre trop bien réglé ; et l'Etat préfèrera peut-être conserver cette

[174] Historien de la police de Paris, il fut commissaire du roi au Châtelet, remplit diverses missions dans les provinces et obtint l'intendance de la maison du comte de Vermandois. Sur les conseils de Lamoignon et de La Reynie, qui mirent à sa disposition les importants manuscrits de Colbert, il rédigea un *Traité de la police …avec une description historique et topographique de Paris…plus un recueil des statuts et règlements des six corps de marchands et des autres communautés des arts et métiers*, ouvrage publié entre 1707 et 1738 qui lui valut une pension sur l'Hôtel-Dieu de la capitale (P. Larousse, *Grand dictionnaire universel du XIXème siècle*, Paris, Librairie Lacour, 1991, t. XIV, p. 100).

[175] N. Delamare, *Traité de la police …*, 2ème éd. augmentée, Paris, Michel Brunet, 1722, tome I, pp. 480-485. Notons que la partie du *Traité de la police* consacrée à la police des jeux (tome Ier, livre III, titre IV : Des jeux, pp. 478-514) contient un ensemble d'informations assez intéressantes et fournit notamment au lecteur la référence ou la reproduction complète de nombreux textes (édits, ordonnances royales ou de police, arrêts du Parlement ou du Conseil du roi, sentences de police…) condamnant la pratique des jeux ou concernant la naissance de la loterie royale.

[176] G. Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, p. 152.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

"soupape de sûreté", relativement bien contrôlée, même dans le cas des maisons de jeu clandestines qui étaient souvent bien connues de la police des jeux, et, somme toute, ne présentant guère de dangers majeurs, plutôt que de s'exposer au risque de voir resurgir ce besoin de transgression des règles, de mobilité, de désordre, d'illégalité, sous des formes plus dangereuses telles que la criminalité, les affrontements sociaux, la contestation politique (…). Il est possible que la tolérance du jeu dans certaines conditions ait permis d'éviter l'émergence de nouvelles formes de criminalité, mais il est sûr qu'elle permit de contrôler une partie de celles qui existaient déjà » [177] .

Ainsi le pouvoir mettait-il à profit la foule de renseignements récoltés par une police des jeux bien organisée, la surveillance des académies de jeu permettait de jauger l'opinion publique, d'assurer la sécurité des joueurs et les caisses royales tiraient globalement profit de ce système (taxe sur les cartes, prélèvements opérés sur les maisons de jeu tolérées, amendes payées par les contrevenants de la législation sur le jeu ou permissions de donner à jouer délivrées directement par le roi et lui évitant d'accorder de trop onéreuses pensions).

A partir de quelle époque peut-on dire que l'Etat français s'est doté d'une police des jeux au sens organique, c'est-à-dire de moyens en hommes d'une politique quelconque en matière de jeu ? S'il est impossible de dater la naissance d'une telle police des jeux ni même de savoir si elle existait ou comment elle était organisée dans les villes de province, on sait qu'à Paris la création de la charge de lieutenant général de police par l'édit du 15 mars 1667 entraîna une profonde réorganisation de l'activité policière et qu'à partir de cette date un officier de police fut spécialement chargé des jeux.

La création de la charge de lieutenant général de police en 1667 est souvent présentée comme l'acte de naissance de la police moderne en France, définie comme une « organisation publique, spécialisée et professionnelle » [178] . On retrouve d'ailleurs dans l'activité de la police parisienne en matière de jeu tous les caractères de cette modernité : elle est fortement centralisée (au profit de la Couronne), elle tente de s'affranchir de l'influence du Parlement et appuie en grande partie son action sur la collecte de renseignements [179] (A). Par conséquent, la mission de l'officier de police chargé des jeux apparaît comme le prolongement du réalisme de la politique royale en matière de jeux, elle consiste en la surveillance des maisons de jeu tolérées d'une part (B), et dans la répression de toutes les autres formes de jeu interdites d'autre part (C).

[177] O. Grussi, *Le jeu d'argent à Paris et à la cour de 1667 à 1789*, *op. cit.*, p. 567.

[178] J-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach et C. Journès, *La police -Le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF, coll. Thémis Droit public, 1993, p. 51.

[179] F. Freundlich note à ce propos que cette nouvelle police est davantage préoccupée de la « surveillance de l'espace urbain », manifestation d'une « gestion bourgeoise de la ville au profit des honnêtes gens » : « domestiques et compagnons récalcitrants, joueurs et libertins, mendiants, prostituées et sodomites font désormais l'objet d'une surveillance accrue. De nouvelles méthodes policières se déploient en dehors du contrôle du parlement, laissant une plus large place au secret, à l'espionnage et à la détention administrative », *Le monde du jeu à paris 1715-1800*, *op. cit.*, p. 45.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

A - L'organisation de la police des jeux à Paris à la fin de l'Ancien Régime

Les informations contenues dans cette partie sont pour la plupart issues de la thèse d'O. Grussi sur *Le jeu d'argent à Paris et à la cour de 1667 à 1789* [180] . Lui-même tire un grand nombre d'informations concernant l'organisation de la police des jeux des écrits de Gabriel de Sartine, lieutenant général de police de 1759 à 1774. A l'époque, Paris comptait une vingtaine d'inspecteurs de police cumulant un ensemble de tâches ordinaires auxquelles s'ajoutait, pour chacun d'eux, une fonction spéciale.

Les tâches ordinaires consistaient principalement en une activité de renseignement et d'information auprès de leur hiérarchie. Il s'agissait de signaler « aux commissaires près lesquels ils sont distribués (…) les crimes, contraventions et désordres dont ils peuvent avoir connaissance », de rapporter tout ce qu'ils peuvent entendre dire à propos du « gouvernement et des affaires publiques » et plus généralement des « nouvelles qui se répandent », de repérer les auteurs de « propos séditieux », de contrôler l'arrivée d'étrangers dans les auberges, de se rendre chez tous les commerçants susceptibles de se faire receleurs et, enfin, de rechercher des renseignements précis à la demande du magistrat [181] .

A partir de 1751 s'ajoutait à ce travail commun une fonction spéciale qui pouvait être la sûreté, la discipline militaire, la police des femmes du monde, les nourrices, les prêteurs sur gage, les charlatans (liste non exhaustive) ou les jeux, de loin la plus lucrative à en croire l'*Encyclopédie méthodique* [182] qui soupçonne son titulaire de pouvoir tirer des maisons de jeu tolérées soixante mille livres par an.

L'officier chargé des jeux [183] , pour mener à bien sa mission, devait s'entourer. Gabriel de Sartine distingue ainsi quatre types de collaborateurs. Les premiers sont appelés « observateurs », payés pour surprendre des conversations dans les endroits publics, notamment où l'on trouve le plus d'esprits frondeurs, et rapporter des renseignements. Les seconds sont des personnes tenant lieu d'espions à leur insu : « gens désœuvrés (…), grands parleurs, naturellement curieux et aimant à sa mêler de tout (…) qui cherchent et saisissent toutes les occasions de s'introduire dans les maisons où il y a bonne table et grande compagnie » [184] ; les inspecteurs déploient à leur encontre des trésors de délicatesse pour les faire parler. La troisième catégorie est composée de

[180] O. Grussi, *Le jeu d'argent à Paris et à la cour de 1667 à 1789*, *op. cit.*, pp. 577-588.

[181] O. Grussi, citant G. de Sartine, *ibid.*, p. 578-579.

[182] Citée par O. Grussi, *ibid.*, p. 580.

[183] F. Freundlich note de son côté que la collégialité a pu, par moments, être instaurée : on sait par exemple que de 1745 à 1747 deux inspecteurs étaient spécialement chargés de la répression des tripots. On suppose que cette collégialité est la conséquence des accusations de prévarication portées à l'encontre de Pierre Pons, leur prédécesseur, emprisonné au Fort l'Evêque en 1745, *Le monde du jeu à paris 1715-1800*, *o p. cit.*, p. 45.

[184] O. Grussi, citant Sartine, *Le jeu d'argent à Paris et à la cour de 1667 à 1789*, *op. cit.*, p. 581.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

ceux que les inspecteurs nomment leurs « basses-mouches » : placés dans les rues pour espionner certaines personnes et/ou contribuer à leur arrestation. Enfin, les dénonciateurs, menacés par la police, livrent des informations pour s'attirer l'indulgence des autorités. Les inspecteurs utilisaient ces collaborateurs pour la surveillance des académies de jeu et la découverte de maisons clandestines.

Le rôle des commissaires de police en matière de jeu est plutôt effacé : si la subordination directe de l'inspecteur est le règle pour les activités ordinaires, ce dernier en réfère directement au lieutenant général pour tout ce qui concerne les jeux. Le découpage des fonctions spéciales valait également pour les commissaires, il y avait donc un commissaire chargé des jeux mais son travail en ce domaine était principalement administratif, les seules opérations qui l'amenaient sur le terrain (visites de maisons clandestines, perquisitions) nécessitaient la présence de plusieurs commissaires si bien que cette spécialisation était plutôt formelle [185].

Au niveau des échelons supérieurs de la police, le lieutenant général, malgré l'étendue de ses attributions, s'intéressait beaucoup aux affaires de jeu, aidé par le secrétaire de l'un de ses quatre bureaux spécialisés. Il rendait des comptes au secrétaire d'Etat de la Maison du Roi (aussi appelé ministre de Paris, lui-même étroitement subordonné au Roi) et au Parlement de Paris, cette dernière subordination n'allant pas sans causer de graves difficultés. Le Parlement était en effet juge d'appel des jugements du lieutenant général de police (sauf pour les affaires mineures), mais, à partir de 1770, il ne se contentait plus de rendre des arrêts relatifs au jeu et entendait intervenir directement dans l'application de la politique en matière de jeu. En témoignent les nombreux rapports et mémoires qui lui furent périodiquement remis par la lieutenance générale de police [186] ainsi que la querelle qui opposa cette dernière au Parlement lors de l'introduction des jeux de hasard dans les académies de jeu tolérées.

Enfin, l'auteur note que la compétence de la police des jeux ne s'étendait pas sur tout Paris en raison de la persistance de juridictions privilégiées (Grand Prévôt, Duc d'Orléans…), sans pour autant que toute collaboration ne soit exclue [187].

B - La surveillance des maisons de jeu tolérées

La police des jeux avait pour mission de surveiller les maisons de jeu tolérées et, à certaines périodes, les foires de Saint germain et Saint Laurent [188]. Cependant, toutes les maisons de jeu tolérées n'étaient pas concernées par cette surveillance : seules l'étaient celles dont la tolérance émanait de la politique de la lieutenance générale et avaient reçu à ce titre une permission de la part du magistrat en échange d'un prélèvement financier

[185] *Ibid.*, pp. 583-584.

[186] *Ibid.*, pp. 586-587.

[187] *Ibid.*, p. 588.

[188] Le jeu dans les foires parisiennes ne fut permis que jusqu'en 1722 mais presque aucune information n'est parvenue à propos de sa surveillance. *Ibid.*, p. 595.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

opéré par la police, semble-t-il d'un montant considérable. Ces établissements, qu'on appelait « académies de jeu », n'étaient autorisés à organiser, en principe, que des jeux de commerce, leur tenancier étant rétribué par les joueurs.

Avant d'aller plus loin, notons brièvement qu'à côté de ces académies la monarchie « toléra nombre de tripots animés par des ambassadeurs, des princes étrangers résidant à Paris et quelque membres de la haute noblesse de cour » [189]. Parmi les plus célèbres figurent l'hôtel de Transylvanie, l'hôtel de Soissons et celui de Gesvres, autant de « sanctuaires » où les jeux prohibés pouvaient s'étaler, le lieutenant de police s'inclinant devant l'aristocratie. Néanmoins, le respect dans lequel ces lieux sont tenus n'est pas seulement motivé par des raisons sociales, il l'est aussi par des raisons juridiques : soumis à la police particulière de leur titulaire, les apanages [190] échappent à la politique de la lieutenance générale, quant aux ambassades, elles sont protégées par l'immunité diplomatique [191].

Surveiller les académies de jeu consiste à vérifier que les tenanciers respectent bien les termes du « contrat » [192] que représentait la permission de donner à jouer : nature des jeux proposés, nombre de tables, limitation des enjeux, interdiction des paris, horaires d'ouverture/fermeture et limitation de l'accès à l'établissement. Cela consiste également à aider le tenancier à y maintenir l'ordre et au besoin à arrêter les fauteurs de trouble. La fréquence de ces visites est cependant impossible à évaluer.

Les tenanciers semblaient être des informateurs précieux pour la dénonciation des joueurs-tricheurs professionnels ou la livraison d'informations sur les affaires publiques. Un écrit anonyme *Les joueurs et M. Dusaulx*, décrit en ces termes les techniques employées par Sartine : « C'est à des courtisanes qu'il favorisoit, ou qui avoient de jolies filles, qu'il donnoit la direction de ces tripots, et comme ces académies devinrent des maisons de liberté où l'on se mettoit à son aise pour parler des affaires publiques, il se servoit de ces courtisanes pour savoir ce qu'on disoit du gouvernement et de son administration » [193]. A ces informations fournies par les tenanciers s'ajoutaient celles glanées par les nombreux espions de la police judicieusement placés dans les académies.

« La masse des informations recueillies par les espions du lieutenant ne cesse d'impressionner : elles sont le fruit d'innombrables enquêtes de moralité et de la vérification, notamment auprès du voisinage, des renseignements contenus dans les

[189] F. Freundlich, *Le monde du jeu à paris 1715-1800*, *op. cit.*, p. 29.

[190] Portions du domaine royal accordées aux cadets de la Maison de France en compensation de leur exclusion de la Couronne.

[191] J-L. Harouel, « La police, la Parlement et les jeux de hasard », *art. cit.*, pp. 313-314.

[192] O. Grussi, *Le jeu d'argent à Paris et à la cour de 1667 à 1789*, *op. cit.*, p. 590. L'auteur utilise ce terme entre guillemets, l'absence de précision supplémentaire à son propos nous laisse penser que son emploi correspond plus à une figure de style qu'à une réalité matérielle.

[193] *Ibid.*, p. 591.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

placets adressés par des familles inquiètes de la conduite de leur progéniture », nous apprend F. Freundlich [194] . De son temps, l'inspecteur chargé des jeux Chassaigne (en poste de 1751 à 1760), grâce à son service de renseignement, parvint à établir un fichier de tous les joueurs-tricheurs professionnels résumant leurs forfaits en détail [195] . En outre, le travail de la police était alimenté par de nombreux mémoires, anonymes ou non, rédigé par de « vertueux » citoyens indignés par le désordre que suscitaient ces académies, ainsi que par des plaintes déposées devant les commissaires de quartier.

C'est au lieutenant général de police qu'il appartenait de prendre les mesures adéquates, qui se limitaient parfois à la simple prévention. Ainsi était-il fréquent de voir certaines personnes interdites d'accès dans les académies de jeu en raison de leur rang social, tel le sieur Leseron, conseiller au Parlement de Paris, ou tout simplement pour leurs activités néfastes, ce qui était le cas des joueurs-tricheurs professionnels. Les mesures plus sévères comme l'emprisonnement étaient légion mais il semble que l'exil fut rarement utilisé, et seulement à titre d'exemple. Les tenanciers d'académies tolérées qui ne respectaient pas les termes de la permission pouvaient être condamnés : amendes et suspension, temporaire ou définitive, semblent avoir été les sanctions en usage [196] .

Par réalisme, à partir de 1770, la lieutenance générale de police fut amenée à tolérer, en plus des jeux de commerce dont la tolérance s'était révélée insuffisante, certains jeux de hasard, notamment le jeu de « belle », afin d'enrayer le développement excessif de maisons de jeux de hasard clandestines. Il semblerait que cette initiative fut assez efficace mais elle s'est heurtée à l'hostilité radicale du Parlement de Paris. La rédaction de son arrêt du 12 décembre 1777 est à cet égard révélateur : « …fait très expresses inhibitions et défenses à toutes personnes (…) de tenir jeux de hasard, et notamment celui de la belle (…) ; enjoint pareillement au lieutenant général de police de ne laisser établir à l'avenir aucuns jeux de hasard dans la ville de Paris » [197] . En conséquence de quoi le Parlement parvint à obtenir la fermeture de nombreuses académies de jeux de hasard qui bénéficiaient pourtant d'une permission de la part du magistrat, sapant ainsi, selon l'appréciation d'O. Grussi, l'audace de la politique de l'Etat en matière de jeux et contribuant à la mollesse de la répression, encouragée par le lieutenant général lui-même [198] . Pour J-L. Harouel, c'est en effet une « mission impossible » que le Parlement impose à la lieutenance générale : « la suppression des jeux publics entraîne la dilution du jeu à travers une ville de plus d'un demi-million d'habitants » [199] , le problème étant désormais de savoir où l'on joue.

C - La répression de toutes les formes de jeu interdites

[194] *Ibid.*, p. 46.

[195] *Ibid.*, p. 592.

[196] *Ibid.*, pp. 593-595.

[197] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, p. 105.

[198] O. Grussi, *Le jeu d'argent à Paris et à la cour de 1667 à 1789*, *op. cit.*, pp. 565-567 et 734.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Là où le jeu se trouvait il devait être poursuivi, c'est-à-dire partout : dans des appartements particuliers, les cabarets, les foires, la rue ou autres espaces publics. Les autorités multipliaient les mesures dissuasives : tous les textes concernant le jeu et toutes les sentences de police étaient lus, publiés et affichés en de nombreux endroits. La répression des maisons de jeu clandestines était de loin la plus difficile en raison des précautions dont s'entouraient les tenanciers mais aussi des contraintes qu'imposait à la police la procédure de flagrant délit [200] .

La répression des maisons clandestines s'appuyait principalement sur la délation que les textes officiels encourageaient : le dénonciateur recevait un tiers et parfois même la moitié de l'amende encourue ainsi que les sommes engagées en banque. S'il s'agissait d'un joueur malheureux, il pouvait récupérer ses mises. Les dénonciations provenaient souvent des propriétaires ou locataires des lieux, de joueurs escroqués, de la famille des joueurs ou de celle des tenanciers eux-mêmes, des joueurs-espions ou des tenanciers concurrents [201] .

Avant toute perquisition de ces établissements, il fallait les espionner, de l'intérieur (indicateurs) comme de l'extérieur (mouches), plusieurs jours durant. Il fallait connaître les jours et heures d'ouverture de l'établissement, la nature des jeux tenus, le nombre de joueurs et leur identité, notamment celle des banquiers. Le lieutenant général de police était très régulièrement informé de l'avancée des investigations, lequel décidait de la marche à suivre après en avoir avisé le secrétaire d'Etat de la Maison du roi dont il semble qu'il était tenu au courant de presque tout [202] . Le roi lui-même s'intéressait à la chasse aux tripots, du moins était-ce le cas de Louis XIV. Dans les dernières années de l'Ancien Régime, le Parlement de Paris était lui aussi destinataire de plusieurs mémoires rendus par le lieutenant général de police. Ce dernier ordonnait généralement des perquisitions mais, lorsque le tenancier « était jugé mériter plus d'égards, il était convenu

[199] J-L. Harouel, « La police, la Parlement et les jeux de hasard », *art. cit.*, p. 311. Sur l'attitude du Parlement et le contrôle qu'il exerce sur la politique de la lieutenance générale de police, voir J-L. Harouel, « Les pouvoirs publics face au problème des jeux de hasard à Paris à la fin de l'Ancien régime », *art. cit.*, pp. 367-376.

[200] « La menace policière et la procédure du flagrant délit obligent le jeu illicite à s'interroger en permanence sur les conditions de son fonctionnement. Les jeux ambulants se présentent au public comme autant d'unités légères dont la fragilité est la condition même du succès : quelques sols pour miser, un peu de craie pour marquer sur la pierre les numéros du loto, un tonneau disposé devant une guinguette, une aiguille et un tourniquet suffisent à capter l'attention du public et rendre l'action plus intense. Dans la rue, la défense collective de l'espace de jeu, et notamment le rôle joué par les femmes et les enfants dans l'observation à distance des mouvements de la Garde, limitent les actions de la police, confrontée à de très fréquentes récidives. Au tripot les enjeux économiques et la lourdeur du dispositif imposent une division des tâches plus marquée, associée à des conduites de défense très élaborées : œil de bœuf, grille en fer, cloisons fabriquées de toutes pièces ont pour fonction de rendre impossible le flagrant délit. Pour déjouer ces ruses et ficher les délinquants, l'inspection des jeux recrute ses mouchards parmi les joueurs ruinés, elle recourt à des pratiques occultes et n'hésite pas à monter des provocations pour saisir un jeu défendu ». F. Freundlich, *Le monde du jeu à paris 1715-1800*, *op. cit.*, pp. 19-20.

[201] O. Grussi, *Le jeu d'argent à Paris et à la cour de 1667 à 1789*, *op. cit.*, pp. 597-602.

[202] *Ibid.*, p. 606.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

d'envoyer préalablement une lettre d'avertissement », ainsi, « il arrivait que naquissent de véritables commerces épistolaires entre ces hauts personnages de l'Etat et certains tenanciers » qui envoyaient « de belles protestations d'innocence » [203].

Une fois l'ordre de perquisition transmis à l'officier chargé des jeux, il allait chercher deux commissaires, dont la présence était indispensable à la validité de l'opération, et tous trois partaient accompagnés de quelques archers du guet. La réussite de la perquisition dépendait de l'exactitude des informations et de la rapidité de l'intervention : des guetteurs, disposés dans la rue ou aux fenêtres, donnaient l'alerte dès qu'ils passaient le coin de la rue, les tenanciers mettaient alors en œuvre leur dispositif de camouflage des preuves du jeu. Face à une telle réactivité et suite à l'échec de nombreuses perquisitions, plusieurs arrêts du Parlement de Paris (1687, 1710 et 1717) instituèrent une procédure complémentaire et simplifiée. Dans le cas où une ou plusieurs perquisitions auraient échoué et après information du suspect des lourds soupçons qui pèsent sur lui, ces textes permettaient l'arrestation du tenancier sur le témoignage de plusieurs personnes et acceptaient comme preuve de la continuation du jeu « le concours des laquais, des carrosses et des chaises qui se trouvent ordinairement arrêtées aux portes de leurs maisons ». Toutefois cette procédure ne connut que très peu de succès puisque parmi les cas recensés par Olivier Grussi elle ne fut mise en œuvre que deux fois [204].

La répression du jeu dans les cabarets ou les boutiques consistait généralement en des patrouilles de la garde menées soit au hasard, soit à la suite de plaintes, le propriétaire pouvait alors être condamné en même temps que les « fripons » pour les avoir laissés faire. Il arrivait cependant que ledit propriétaire soit un véritable tenancier, la procédure était alors la même que pour les maisons de jeu clandestines, à la différence que le cabaretier ne bénéficiait jamais de lettre d'avertissement, qu'il était toujours condamné à l'amende, donc remis aux bons soins de la chambre de police du Châtelet, et que les joueurs n'étaient jamais condamnés [205].

La répression des joueurs-tricheurs professionnels [206] était étroitement prise en charge par le lieutenant général de police : il « ne se déchargeait jamais de ce domaine sur la chambre de police du Châtelet de Paris, et ne cherchait donc à résoudre le problème qu'à l'aide de lettres de cachet qu'il sollicitait du secrétaire d'Etat de la Maison du Roi pour emprisonner ou exiler ces mauvais sujets ». Ces individus étaient souvent dénoncés par des tenanciers et surtout des victimes ou d'autres tricheurs professionnels, d'autres fois ils étaient repérés par les espions. Une enquête était alors ouverte et au vu des rapports circonstanciés le lieutenant général décidait de la sanction adéquate (c'est

[203] *Ibid.* pp. 607-609.

[204] *Ibid.*, pp. 613-614.

[205] *Ibid.*, pp. 617-619.

[206] O. Grussi, très prudent lorsqu'il s'agit de rechercher les particularités du monde du jeu de l'époque, relève « l'existence de toute une classe bien organisée de joueurs-tricheurs professionnels, dont les proies de prédilection étaient les fils de familles et les étrangers de la ville », *ibid.*, p. 874.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

que le « fripon » était quelque fois d'un honorable statut social) [207] .

Un dernier aspect du travail de la police, qualifié par l'auteur de « service public », consistait à « permettre aux familles de se débarrasser de joueurs trop encombrants » ou « renseigner un colonel sur la vie privée de l'un de ses subordonnés ». Cette mission ne rentrait pas vraiment dans les compétences de la police qui devait s'intéresser plus aux professionnels qu'aux simples joueurs, mais « il s'agissait, sur un plan bien plus général que celui du jeu, de sauvegarder l'intégrité, la cohérence et l'harmonie des familles, considérées comme une condition essentielle de la stabilité du royaume lui-même ». On procédait ainsi à des incarcérations sur la demande des familles ou à des menaces répétées de sanctions à l'encontre des personnes de haut rang [208] .

Parmi l'ensemble des jeux susceptibles d'être organisés, clandestinement ou non, l'un d'eux, d'origine italienne, fera l'objet d'une attention particulière : le « loto », ou « blanque ». Organisé à petite échelle il peut être assimilé à n'importe quel jeu de hasard, mais faisant de plus en plus souvent l'objet d'une vaste opération, il apparaît comme un jeu à part entière, doué d'une puissante faculté de séduction, ce qui le rend aux yeux de pouvoir aussi dangereux socialement qu'intéressant pour les finances royales.

§ 3 - La naissance de la Loterie royale, première loterie d'Etat française

La première loterie publique moderne fut dit-on le *lotto di Firenze*, institué en 1530 et aussitôt imité à Gênes et Venise pour ensuite être importé en France [209] en 1533. L'Edit de Châteaurenard du 21 mai 1539 autorise l'organisation de loteries moyennant le versement d'un droit au Trésor mais elles connaîtront peu de succès en raison, probablement, du caractère excessif du prélèvement royal et de l'opposition du Parlement. Ce dernier adoptera en effet plusieurs arrêts (1598, 1604 et 1657, 1661) interdisant de manière absolue l'organisation des loteries et annulant toutes les autorisations antérieurement obtenues par lettres patentes [210] . Peine perdue, les loteries particulières se multiplient.

Malgré l'hostilité du Parlement le pouvoir royal parviendra à solliciter la loterie pour remédier à la pénurie des finances publiques. Elle fut d'abord associée aux balbutiements de l'assurance vie à travers les différentes variétés de tontines [211] (1653, 1689, 1696, 1709) et notamment avec les loteries-tontines de 1714 et 1743. En l'absence de tables de

[207] *Ibid.*, pp. 621-622.

[208] *Ibid.*, pp. 622-623.

[209] M. Neveux note cependant que le mot italien *lotto* est d'origine germanique et qu'on retrouve en France des traces de l'organisation de loteries avant le XVIème siècle. Ainsi la ville bourguignonne de l'Ecluse aurait-elle organisé en 1420 une loterie pour fortifier les murs de son enceinte (« Jeux de hasard », *art. cit.*, p. 518). De son côté, S. Collette estime que la première loterie « publique » de France a sans doute été celle de Saint Omer, concédée à la municipalité pour dix ans par Charles le Téméraire (1433-1477) pour fournir des ressources au profit de la ville et des pauvres (*De la Loterie nationale à la Française des Jeux*, *op. cit.*, p. 15).

[210] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, pp. 249-250.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

mortalité ces formes originales d'emprunt se révèleront très coûteuses pour les finances royales.

Il faut attendre 1660 et le mariage de Louis XIV avec l'infante d'Espagne pour que soit organisée une nouvelle loterie dont les profits sont affectés « aux artisans de toutes corporations et aux pauvres ». Un an plus tard, le roi autorise une autre loterie au profit cette fois de l'Hôpital général de Paris, exemple suivi en province où partout sont organisées de telles opérations au profit d'établissements hospitaliers : c'est le cas en 1699 à Marseille, Lyon, Tours et Rennes et en 1700 à Bordeaux, la Rochelle et Rouen [212] .

L'arrêt du Conseil du roi du 11 mai 1700 constitue la deuxième étape du processus de centralisation de la loterie. Poussé par le déficit du Trésor, Louis XIV lance une loterie de 10 millions de francs dont les lots se composent d'un certain nombre de rentes viagères sur l'Hôtel de Ville. A partir de cette date, de nombreuses loteries particulières sont organisées dans un but d'intérêt général. Ainsi en est-il de la loterie des Enfants trouvés (1754), de la loterie de la Pitié (1762) ou de la loterie de l'Ecole royale militaire. Créée par un arrêt du Conseil du roi du 15 octobre 1757, cette dernière opération, la plus importante de l'époque, repose sur un système nouveau qui servira d'exemple à toutes les loteries publiques jusqu'au début du XIXème siècle [213] . Par ailleurs sont organisées de nombreuses loteries destinées à la construction ou à la rénovation de bâtiments religieux : Saint Roch (1706), Saint Gervais (1713), Saint Sulpice (1721), Sainte Geneviève (1754), devenue depuis le Panthéon, ou la Madeleine (1762).

Enfin, un arrêt du conseil du roi du 30 juin 1776 supprime toutes les loteries particulières (à l'exception de celles des Enfants trouvés et de la Pitié, rattachées à l'administration de la loterie) et institue la Loterie royale de France : l'Etat se réserve le monopole exclusif de ce jeu et organise deux tirages par mois. En une dizaine d'années

[211] « Opération par laquelle plusieurs personnes constituent, par des versements, un fonds commun qui sera capitalisé pendant un certain nombre d'années et réparti, à l'échéance convenue, entre les survivants, déduction faite des frais de gestion de la société qui est chargée de l'opération », selon le *Lexique des termes juridiques*, 11ème éd., Paris, Dalloz, 1998, p. 523. Pour plus de renseignements sur ce mécanisme : J. Coudy, « La "Tontine Royalle" sous le règne de Louis XIV » in *Revue historique de droit français et étranger*, 1957, pp. 127-147 et « La "Tontine Royalle" sous le règne de Louis XV » in *Revue historique de droit français et étranger*, 1959, pp. 326-340.

[212] G. Descotils et J-C. Guilbert, *Le grand livre des loteries* , Paris, La Française des jeux, 1993, p. 22.

[213] Ce système fut proposé par le célèbre aventurier vénitien Casanova de Seingalt. On enfermait dans une cage rotative, appelée « roue de la fortune », des billets numérotés de 1 à 90 et un enfant extrayait au hasard 5 de ces numéros. Plusieurs possibilités de jeu étaient offertes aux participants : l'« extrait simple » consistait à miser sur un de ces 90 nombres, qui avait ainsi 5 chances sur 90 de sortir, l'« extrait déterminé » devait en outre préciser l'ordre de sortie du numéro choisi, l'« ambe » permettait de jouer deux numéros parmi les cinq sortis, le « terne » correspondait à trois numéros et, par la suite, on adjoignit à ces combinaisons le « quaterne » et la « quine » correspondant respectivement à quatre et cinq numéros. Les rapports s'échelonnaient de 15 fois la mise pour l'extrait simple à 5 200 fois la mise pour le terne et, plus tard, un million de fois la mise pour la quine, mais si les rapports augmentaient avec la complexité des mises, l'espérance de gains, elle, diminuait. J. Léonnet, *Les loteries d'Etat en France aux XVIIIème et XIXème siècles*, Paris, Imprimerie nationale, 1963, p. 15-16.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

la Loterie royale s'étend aux principales villes du royaume, elle intéresse l'ensemble des couches sociales et se dote d'une administration à la taille de ses enjeux financiers. La direction parisienne recouvre neuf services spécialisés comprenant près de 250 personnes. Ils gèrent la répartition des billets dans les bureaux de recettes, la vérification des lots gagnants, la surveillance des receveurs, le contentieux et le cautionnement, de même que l'impression des billets et des listes de numéros gagnants. Quatre autres directions sont installées en province sur le modèle parisien, chacune avec sa propre roue. Pour le reste, l'administration de la loterie fait appel au secteur privé : les billets sont diffusés par quelque 700 receveurs, « buralistes et marchands merciers », et par des colporteurs qui assurent le relais dans la rue et dont la profession sera organisée par un arrêt du Conseil du 21 décembre 1776 [214] . Ce dispositif de diffusion se révèle assez fragile : receveurs et colporteurs ont massivement recours au crédit qui, dénué de tout mécanisme de garantie, apparaît comme un jeu supplémentaire, une chance de débiter toujours plus de billets pour miser soi-même ou bénéficier d'éventuelles largesses de la part des gagnants [215] .

Ainsi démarra notre loterie d'Etat. Quand survint la période révolutionnaire, le bouillonnement intellectuel qui l'accompagna n'épargna pas la question du jeu et la loterie y perdit quelques plumes.

Chapitre II : De la Révolution au droit contemporain, genèse du droit positif

C'est à cette époque que furent fixées les règles de base du droit civil et du droit pénal en matière de jeux pour être ensuite codifiées sous le Consulat et l'Empire.

A la grande déception de ceux qui espéraient que le tourbillon révolutionnaire emporterait avec l'Ancien Régime les vices de leurs concitoyens, le jeu, au contraire, a profité du désordre provoqué par le changement pour se développer, si bien que Bailly (1736-1793) [216] , maire de Paris, dut rappeler les sections de la capitale au respect des anciennes ordonnances sur le jeu, notamment l'ordonnance royale du 1er mars 1781 et celle du Parlement de Paris du 9 janvier 1789.

Le décret des 16-24 août 1790 relatif à l'organisation judiciaire, qui pose entre autres le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives, en son article 3 du titre XI consacré aux juges en matière de police, cite parmi « les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux…3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes tels que les…jeux et autres lieux publics ». Puis le décret des 19-22 juillet 1791 relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle pose, en ses articles 7 du titre Ier et 36 du titre II, les bases

[214] J. Léonnet, *ibid*., p. 24.

[215] F. Freundlich, *Le monde du jeu à paris 1715-1800*, *op. cit*., pp. 164-165.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

de ce que sera plus tard l'article 410 du Code pénal : le simple fait de jouer n'est plus répréhensible, seuls encourent les rigueurs de la loi ceux qui exploitent les maisons de jeu ou qui se font complices d'une telle entreprise [217] .

Le régime civil des jeux est ensuite définitivement fixé, en 1804, par les articles 1965, 1966 et 1967 du Code civil : tandis que le premier et le troisième de ces articles adoptent le principe de l'exception de jeu (le gagnant ne peut actionner le perdant pour le paiement des dettes de jeu et le perdant ne peut répéter les sommes qu'il aurait volontairement payées), le second de ces articles distingue les jeux de hasard et les jeux d'habilité, reconnaissant pour ces derniers la validité des dettes de jeu à condition que leur montant ne soit pas excessif. Enfin, le Code pénal de 1810, en ses articles 410, 475-5 et 477 consacre le régime inauguré en 1791, reproduisant même certains passages de l'ancien texte. Se trouvent ainsi punis l'exploitation d'une maison de jeux de hasard et les actes de complicité qui peuvent l'accompagner (art. 410) ainsi que l'exploitation de tels jeux dans les lieux publics (art. 475-5), le dernier de ces articles prévoyant, lui, la confiscation des instruments du jeu.

Il aura ainsi fallu plusieurs siècles pour que soient fixées ces règles élémentaires du droit des jeux et un siècle supplémentaire sera nécessaire pour que la représentation nationale, soumise à des pressions diverses, adopte les grands piliers législatifs de chacun des grands secteurs du jeu pour maintenir en place une offre de jeu dont l'organisation s'accommodait souvent mal avec le droit existant. Ainsi furent progressivement encadrées les maisons de jeu (section 1) et les paris sur les courses de chevaux (section 2). La loterie d'Etat, quant à elle, connut, malgré quelques éclipses, un succès populaire constant (section 3).

Section 1 - La Ferme des jeux, les cercles et les casinos : l'encadrement progressif des maisons de jeu

La situation juridique des casinos et cercles de jeu à partir de la Révolution et tout au long du XIXème siècle est assez rocambolesque et confuse. Bien que le principe demeure l'interdiction de la tenue de maisons de jeu, on a vu se mettre en place, pendant la période révolutionnaire, une Ferme des jeux qui connaîtra un succès certain jusqu'à son

[216] Astronome, membre de l'Académie française (1784) et de l'Académie des inscriptions et belles lettres (1789), Bailly succéda à son père en 1754 pour devenir garde général des tableaux du roi. La Révolution l'enthousiasma et il y prit une grande part : président de la chambre du Tiers Etat en 1789 puis président de l'Assemblée constituante, c'est lui qui entraîna les députés dans la salle du jeu de paume et qui présida à la prestation du célèbre serment. Il devint, le 16 juillet 1789, le premier maire de Paris mais, représentant de la bourgeoisie plus que du peuple, il n'hésita pas à appliquer sévèrement la loi martiale et ordonna aux soldats du corps municipal de faire feu contre les pétitionnaires réunis au Champ de Mars pour signer la demande de déchéance du roi. Devenu très impopulaire, il rendit sa démission en novembre 1791, mais le Comité de salut public ne le manqua pas : emprisonné puis amené comme témoin au procès de la reine, sa déposition fut utilisée contre lui quand il comparut à son tour devant le tribunal révolutionnaire le 10 novembre 1793. Il fut guillotiné le surlendemain. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), sous la direction de A. Robert, E. Bourloton et G. Cougny, Genève, Slatkine reprints, 2000, t. I, p. 141.

[217] Rapport du député Marcel Régnier (1907), *op. cit.*, p. 213.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

abolition en 1836 (§ 1). Après cette date, les établissements de jeu adopteront la forme statutaire des cercles : en principe soumis au même régime juridique, qui les rend totalement dépendants de la volonté de l'administration, ces établissements verront leur capacité d'offre de jeu varier en fonction, notamment, de leur situation géographique (§ 2). Ainsi se dégageront les notions de « cercle annexé aux casinos des villes d'eau » et de « cercle des villes non thermales », ces derniers pouvant être dits « ouverts » ou « fermés ». Cette situation perdurera jusqu'au début du XXème siècle, soit, avant que le législateur ne reconnaisse la liberté d'association, portant un coup sévère au contrôle de l'administration sur les cercles, et avant que le Conseil d'Etat ne jette un pavé dans la mare en remettant en cause la légalité d'une grande partie des autorisations de jeu délivrées par l'administration.

§ 1 - L'éphémère Ferme des jeux

Dans les premiers temps de la Révolution, il n'était pas question d'établir une quelconque distinction entre jeux de commerce et jeux de hasard ni de tolérer l'activité des académies de jeu. Mais l'inefficacité d'une telle position apparût vite et dès la fin de l'année 1791 la distinction refit son apparition dans un arrêté de police instaurant à Paris cinq « académies de jeu de commerce » administrées et surveillées par le Comité de police ainsi que par un commissaire uniquement chargé des jeux qui pouvait nommer et destituer tous le régisseurs et préposés. Un prélèvement sur le jeu était versé dans la caisse de la municipalité de Paris pour financer des œuvres de bienfaisance et des travaux de charité. D'autres autorisations seront délivrées sous le Directoire puis, en l'an IV, l'administration s'oriente vers l'établissement officiel d'académies de jeu de hasard. Mais ce dispositif, dont seules quelques traces nous sont rapportées par le archives de police, demeure assez obscur et il semblerait que le fermier des jeux, un nommé Brune, ait largement profité de l'instabilité ministérielle et de la période troublée du Directoire pour multiplier les établissements de jeu et s'affranchir des règles relatives à la nature des jeux autorisés et au montant des mises, semble-t-il fixées oralement [218] .

C'est dans ce contexte que s'ouvre devant le Conseil des Cinq-Cents le premier grand débat législatif sur les jeux. Se trouvent posées la question du maintien du décret de police de 1791, que certains jugent laxiste et inadapté, et celle de l'existence d'une Ferme des jeux et de sa compatibilité avec les exigences de la moralité publique. Mais en filigrane, une autre question, déterminante, plane sur les débats : celle du rôle du législateur, « de son action possible sur les mœurs et de sa capacité à régénérer une société jugée dépravée » [219] . Pour une grande partie des élus, et notamment l'ancien président de la Convention Boissy d'Anglas (1756-1826) [220] , la loi républicaine, par nature éducative, doit imposer la vertu et l'austérité des mœurs en s'engageant dans une lutte sans merci contre le jeu, et certains députés de soutenir un projet de résolution aux sanctions draconiennes [221] . Face à ces positions radicales le député des Landes François-Balthazar Darracq (1750-1808) [222] , oppose des arguments qui ne sont pas sans

[218] F. Freundlich, *Le monde du jeu à paris 1715-1800*, *op. cit.*, pp. 31-33.

[219] *Ibid.*, p. 34.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

rappeler les positions défendues quelques décennies auparavant par le lieutenant général de police Gabriel de Sartine. Il met en garde le Corps législatif contre la tentation d'adopter une loi irréaliste qui resterait inappliquée. Plutôt que de tenter en vain d'éliminer le vice, mieux vaudrait le contrôler et l'utiliser dans un sens favorable à l'intérêt général. Il rappelle que la surveillance des académies par la police faciliterait le contrôle des escrocs et invite les députés, plutôt qu'à s'égarer « dans les pays des chimères », à « gouverner les hommes tels qu'ils sont » [223] .

Ces travaux sont interrompus par le coup d'Etat du 18 brumaire. La Ferme des jeux est maintenue pour des raisons financières et son activité devient, sous le Consulat et l'Empire, florissante : la redevance au profit de la ville passe de 1,8 million de francs au début du Consulat à 3,6 millions de francs en 1806 et chaque année les jeux dépendant de la régie rapportent plus d'un million de francs à l'Etat [224] . C'est à ce moment qu'est adopté l'important décret du 24 juin 1806. Tout en reprenant les règles instituées par le

[220] Avocat au Parlement de Paris, ce sont ses œuvres littéraires dans lesquelles il défendait les principes de la Révolution qui le firent élire en 1789 député du Tiers Etat aux Etats Généraux. Elu à la Convention par le département de l'Ardèche en 1792, il se prononça contre l'exécution de Louis XVI, votait généralement avec les girondins mais s'opposait aux excès de la Montagne. Il était membre du Comité de salut public chargé de l'approvisionnement de la capitale lorsque, menacé par le soulèvement des faubourgs Saint-Antoine et Saint-Marceau, le fauteuil de la présidence de la Convention se trouva abandonné. Il l'occupa et resta courageusement impassible devant la violence du peuple armé et en colère. Rapporteur du projet de Constitution de l'an III, il fut élu au Conseil des Cinq-Cents en l'an IV et, devenu président de l'Assemblée, il défendit la liberté illimitée de la presse et « accusa le Directoire de protéger le vice ». Réélu en l'an V, proscrit lors du 18 fructidor, le coup d'Etat de Brumaire lui rend la liberté. Il est alors nommé membre du Tribunat (an IX) puis du Sénat conservateur (an XII). Nommé pair de France par Louis XVIII, pair des Cent Jours par l'Empereur puis réintégré à la Chambre des pairs, il y fut un des grands défenseurs des libertés publiques. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. I, *op. cit.*, pp. 368-369.

[221] Ajoutons que les établissements de jeu avaient la réputation d'être des repères de contre-révolutionnaires et étaient soupçonnés d'entretenir la corruption des plus hauts responsables de l'administration policière. Ainsi, le *Courrier de Paris*, fer de lance de la presse anti-jeu et du mouvement démocratique, lance, dès 1789, une vaste campagne de dénigrement dont les cibles privilégiées étaient Bailly (maire de la capitale), le comité de district de Saint-Roch (dont dépendait le maintien de l'ordre, et notamment la police des jeux, au Palais-Royal), et les commissaires de police de la section du Palais-Royal, tous accusés, sans doute avec excès, de prévarication. Ce n'est qu'à partir de 1792 que le *Courrier de Paris* cessera de jeter l'opprobre sur l'ensemble de la police et opérera un tri parmi les commissaires de police, F. Freundlich, *Le monde du jeu à paris 1715-1800*, *op. cit.*, pp. 64-70.

[222] Avocat, député au Conseil des Cinq-Cents de l'an IV à l'an VIII, il réclama la liberté de la presse, sauf pour les journaux, s'opposa à tous les cultes et défendit le divorce. Nommé au Corps législatif de l'an VIII à l'an XIII, grâce notamment à son opposition, le 19 Brumaire an VIII, à la motion Bigonnet qui voulait que l'on prévint le Directoire de la translation des Conseils à Saint-Cloud, il soutint la politique du premier Consul. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. II, *op. cit.*, pp. 260-261.

[223] *Opinion de Darracq, membre du Conseil des Cinq-Cents, contre le projet prohibitif des jeux de hasard , présenté par André (du Bas-Rhin) au nom d'une commission spéciale*, séance du 18 messidor an VII, Paris, Bibliothèque royale, p. 7.

[224] F. Freundlich, *Le monde du jeu à paris 1715-1800*, *op. cit.*, pp. 35-36.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

décret des 19-22 juillet 1791, il institue en son article 4 une dérogation qui est à la base de l'essor des casinos en France : « Notre ministre de la police fera, pour les lieux où il existe des eaux minérales, pendant la saison des eaux seulement, et pour la ville de Paris, des règlements particuliers sur cette partie » [225] . Cet article connaîtra une fortune singulière puisque, contredit quatre ans plus tard par l'article 410 du Code pénal (qui prohibe la tenue de maisons de jeux de hasard sans prévoir de dérogation) puis par l'article 10 de la loi de finances du 18 juillet 1836 [226] qui abolit la Ferme des jeux et l'ensemble des jeux publics, il continuera à être la base juridique à partir de laquelle l'administration délivrera des autorisations de jeu aux casinos des villes d'eaux tout au long du XIXème siècle jusqu'à ce qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 18 avril 1902 [227] déclare nulles toutes les permissions données sur ce fondement depuis 1810.

Afin de comprendre la situation extrêmement confuse des cercles et casinos tout au long du XIXème siècle, il nous faut revenir sur le contenu de l'article 410 du Code pénal [228] . Ce dernier interdit la tenue d'une maison de jeu qui, pour être sanctionnée, doit revêtir les trois caractères suivants : les jeux pratiqués doivent être des jeux de hasard, le lieu doit être une maison, le public doit y être librement admis. C'est cette dernière condition, relative à la libre admission du public, qui permettra la survie de la Ferme des jeux jusqu'à son abolition en 1836, ainsi que le maintien des cercles des villes et des cercles annexés aux casinos des villes d'eaux, considérés comme des lieux privés.

En 1810, année de la promulgation du Code pénal, Boursault-Malherbe obtint le privilège, à la suite des frères Perrin, d'exploiter la Ferme des jeux à Paris, privilège que l'administration accorda sur la fondement de l'article 4 du décret du 24 juin 1806, « ce qui, estime le député Marcel Régnier, semble bien établir que le législateur n'avait pas voulu

[225] Décret du 24 juin 1806 : « **Art. 1er** : Les maisons de jeux de hasard sont prohibées dans toute l'étendue de notre empire. Nos préfets maires et commissaires de police sont chargés de veiller à l'exécution de la présente disposition. **Art. 2** : Nos procureurs généraux impériaux près nos cours criminelles, et leurs substituts, poursuivront d'office les contrevenants, qui seront punis des peines portées par la loi des 19-22 juillet 1791. **Art. 3** : Tout fonctionnaire public, soit civil, soit militaire, qui autorisera une maison de jeu, qui s'intéressera dans ses produits, ou qui, pour la favoriser, recevra quelque somme d'argent ou autre présent de ceux qui les tiendront, sera poursuivi comme leur complice. **Art. 4** : Notre ministre de la police fera, pour les lieux où il existe des eaux minérales, pendant la saison des eaux seulement, et pour la ville de Paris, des règlements particuliers sur cette partie » (*Duv.*, t. XV, p. 391).

[226] *S.* 1836.II.380.

[227] CE 7 juin 1902 [Commune de Néris-les-Bains], *Rec.* 115 ; *S.* 1902.III.81, note Hauriou.

[228] Article 410 du Code pénal : « Ceux qui auront tenu une maison de jeux de hasard et y auront admis le public soit librement, soit sur la présentation des intéressés ou affiliés, les banquiers de cette maison, tous ceux qui auront établi ou tenu des loteries non autorisées par la loi, tous administrateurs, préposés ou agents de ces établissements, seront punis d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus, et d'une amende de 100 à 6000 francs. Les coupables pourront être de plus, à compter du jour où ils auront subi leur peine, interdits pendant cinq ans au moins et dix ans au plus, des droits mentionnés à l'article 42 du présent Code. Dans tous les cas, seront confisqués tous les fonds ou effets qui seront trouvés exposés au jeu ou mis à la loterie : les meubles, instruments, ustensiles, appareils employés ou destinés au service des jeux ou des loteries, les meubles ou les effets mobiliers dont les lieux seront garnis ou décorés ».

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

abroger le décret de 1806 » [229] . Ce régime est ensuite modifié par l'ordonnance du 5 août 1818 qui concède à la ville de Paris le privilège d'établir des maisons de jeu sous la condition qu'elle verserait annuellement au Trésor la somme de cinq millions de francs [230] , privilège ensuite confirmé par l'article 8 de la loi du 19 juillet 1820 [231] . Ces concessions duraient six ans et étaient généralement renouvelées ; à son tour la ville de Paris donnait en adjudication aux enchères publiques l'exploitation des jeux en exigeant le versement d'une somme fixe ainsi qu'une part des bénéfices.

En principe, mais en principe seulement, le cahier des charges imposait à l'adjudicataire l'obligation de n'admettre dans les salles de jeu que des personnes présentées, mais si cette règle avait été scrupuleusement observée la Ferme des jeux n'aurait pu subsister. C'est ainsi que l'article 16 du cahier des charges prenait soin d'interdire l'entrée de ces établissements à certaines catégories de personnes [232] . De même un système d'exclusions était mis en place : les familles souhaitant empêcher l'accès d'un de leurs membres à ces endroits pouvaient en avertir le préfet de police qui prenait alors les dispositions nécessaires [233] . Ainsi se trouvait entretenue la fiction selon laquelle ces établissements n'étaient pas librement ouverts au public. En fait ils l'étaient, mais seulement au profit de certaines catégories de personnes.

C'est sous le règne de Louis-Philippe que fut décidée l'abolition de la Ferme des jeux à la suite d'un mouvement de grogne qui n'épargna pas non plus la loterie. Ainsi, l'article 10 de la loi de finances du 18 juillet 1836 décida qu'à partir du 1er janvier 1838 les jeux publics seraient supprimés [234] . Cependant, à cette époque, les jeux de hasard étaient pratiqués dans d'autres établissements que la Ferme des jeux.

§ 2 - Les cercles de jeu au XIXème siècle, de la tolérance à l'autorisation

[229] Rapport du député M. Régnier (1907), *op. cit.*, p. 213.

[230] Cette somme alimentait, selon A. Neurisse, les budgets des fonds spéciaux de la police d'Etat et de la police parisienne, *Les jeux de casino* , 3ème éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1977, p. 28.

[231] *Duv.*, t. XXIII, p. 42.

[232] « L'entrée des maisons de jeu, à l'exception de celle des Frascati, est interdite aux femmes ; elle l'est également, dans tous les établissements tolérés, sans exception, à tous les jeunes gens mineurs ou présumés l'être, aux élèves des écoles royales, des diverses facultés et collèges, institutions et pensionnats, aux comptables des deniers publics, aux caissiers, aux garçons de caisse, domestiques et à tout individu qui serait signalé au fermier par l'autorité chargée de la police de Paris… », P. Pélissié de Castro, *Le jeu et le pari du point de vue pénal*, *op. cit.*, p. 97.

[233] Selon le rapport du député M. Régnier (1907) ce fichier concernait, dans la dernière année d'exploitation de la Ferme, 50 000 personnes, *op. cit.*, p. 214.

[234] « Le bail des jeux pourra être prorogé d'une année. A dater du 1er janvier 1838, les jeux publics sont prohibés », *Duv.*, t. XXXVI, p. 304. Notons que pour J-B. Duvergier il ne fait aucun doute que cette loi abroge le décret du 24 juin 1806 relatif au privilège des villes d'eau et de Paris.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

En raison de leur caractère privé, les cercles, associations de plus de vingt individus formées dans des buts souvent austères, échappaient aux pénalités de l'article 410 du Code pénal. Par contre ils ne pouvaient se former qu'avec l'agrément du gouvernement, conformément aux prescriptions des articles 291 et 292 du même code et de la loi du 10 avril 1834 qui instauraient un régime d'autorisation préalable [235] . En effet, de manière parfaitement discrétionnaire, l'administration pouvait autoriser ou non la constitution d'un cercle, autoriser ou non la tenue de jeux de hasard (en plus des jeux de commerce) dans la salle de jeux et tolérer ou non l'admission plus ou moins libre du public dans ces établissements. Certes, l'article 410 du Code pénal interdisait toujours la tenue publique de jeux de hasard et les tribunaux pouvaient toujours essayer de poursuivre les établissements un peu trop ouverts au public, ce qui arriva parfois, mais l'incertitude liée à la positivité de l'article 4 du décret du 24 juin 1806 et les apparences d'intimité et de fermeture que se donnaient toujours ces établissements leur conféraient une protection relative vis-à-vis des tribunaux.

Leur soumission à l'administration, par contre, était bien réelle. Cette situation permit à la puissance publique de contrôler étroitement la création et le fonctionnement de ces établissements et d'établir une distinction entre les cercles des villes non thermales – également appelés « cercles de ville » – (A) et les cercles annexés aux casinos des villes d'eaux, ancêtres des casinos (B). Bien qu'il n'existât légalement qu'une seule catégorie de cercles, ces derniers bénéficiaient d'une tolérance plus large. Prévenons le lecteur que s'il cherche dans les lignes suivantes l'exposé d'un dispositif juridique logique et rigoureux, il risque d'être déçu.

A - Les cercles des villes non thermales

Lors de la disparition de la Ferme des jeux en 1838 il existait déjà de nombreux cercles qui offraient à leurs membres des espaces de détente et de distraction et, accessoirement, une salle de jeux. Cependant on vit se former de nombreux cercles qui, bien que fondés sur de nobles buts et ayant l'apparence de sociétés fermées, n'avaient pour objet que d'offrir à leurs « membres » (en pratique au tout venant) la faculté de jouer « gros jeu » et que certains auteurs n'hésitent pas à appeler « faux cercles », par opposition aux « vrais cercles », véritablement fermés [236] .

En pratique, en vertu de l'article 291 du Code pénal, l'administration approuvait par arrêté les statuts de ces cercles rédigés conformément à ses instructions et contenant des clauses relatives aux jeux qui y étaient autorisés [237] . Ainsi, par une circulaire du 27 juin 1885, le ministre de l'Intérieur, signalant aux préfets l'existence de nombreux cercles

[235] Article 291 du Code pénal : « Nulle association de plus de vingt personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du Gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société ». L'article 292 prévoit quant à lui les sanctions relatives à la violation de ces dispositions (C-A. Delest, *Le jeu et le régime des jeux*,*op. cit.*, pp. 170-171). La loi du 10 avril 1834 (*Duv.*, t. XXXIV, p. 58) étendit ces prescriptions à toutes les associations alors même qu'elles ne se réuniraient pas tous les jours ou à certains jours marqués.

[236] C-A. Delest, *Le jeu et le régime des jeux*,*op. cit.*, p. 177.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

dépourvus d'autorisation et dont les statuts n'avaient été soumis à aucun contrôle préalable, prescrivit à ces derniers de recenser tous les cercles où l'on joue et de collectionner divers renseignements sur le fonctionnement des parties. Par la suite, après que 113 cercles furent fermés par ordre du ministre [238], la circulaire du 10 juillet 1886 envoya aux préfets les dispositions à faire insérer dans les statuts des « cercles qui se fondent dans les villes d'une certaine importance et dans les localités *autres* que les stations balnéaires ou thermales ». De nombreuses clauses avaient pour but d'empêcher que le cercle ne soit trop ouvert, que le jeu ne fasse l'objet d'une véritable exploitation [239] et on trouvait notamment la mention suivante : « Tout jeu de hasard est formellement interdit ». La circulaire du 13 novembre 1886 ajoutant les conditions suivantes : « n'admettre ni étrangers à la société, ni femmes, ni mineurs » [240].

Nous verrons plus loin que la tolérance plus large dont bénéficiaient les « cercles annexés aux casinos des villes thermales », par rapport aux « cercles de ville », résidait en ce qu'ils pouvaient admettre des membres temporaires et pouvaient organiser quelques jeux de hasard (le baccara et, par intermittence, les « petits chevaux »). Néanmoins, les choses n'étant jamais simples, dans les faits, le baccara était toléré tacitement dans les grands cercles de Paris [241].

Avec la loi du 1er juillet 1901 [242] les cercles, comme toute autre association de personnes, purent se constituer librement et se trouvèrent affranchis de l'autorisation administrative. La lecture des travaux préparatoires et des discussions révèle, nous dit C-A. Delest [243], que la représentation nationale ne s'est pas interrogée sur les conséquences de cette évolution législative au regard du statut des cercles, et notamment de ceux où l'on joue. En effet, les cercles n'ayant plus à accepter les statuts que leur imposait l'administration, le jeu pouvait être pratiqué librement dans leurs salons, comme

[237] Sans évoquer la question des jeux, un arrêt de la Cour de cassation du 23 mai 1862 (*D.* 1868.V.24) rappelle que les préfets ont « le droit d'autoriser la formation des associations de plus de vingt personnes, et ce sous les conditions qu'il leur plaît d'imposer à ces sociétés ». Sur le contrôle administratif des cercles politiques au XIXème siècle, voir R. Huard, *La naissance du parti politique en France*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1996, 383 p.

[238] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, p. 161.

[239] On trouve notamment des disposition relatives aux formalités d'admission, à la nécessité du paiement d'une cotisation, à l'interdiction des membres temporaires ou visiteurs, l'interdiction pour le gérant, le directeur ou l'administrateur d'être choisis parmi les bailleurs de fonds et autres créanciers du cercle (C-A. Delest, *Le jeu et le régime des jeux*,*op. cit.* p. 176).

[240] *Ibid.*, p. 176.

[241] C'est ce que rapportent plusieurs auteurs, notamment C-A. Delest (*ibid.*, p. 178) et G. Frèrejouan du Saint (*Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, p. 162-163). Pour les plus connus il s'agissait du Jockey-Club, du Cercle de l'Union, du Cercle des Chemins de fer, du Cercle des Arts et du Cercle de la Presse.

[242] *JO* 2 juillet 1901.

[243] C-A. Delest, *Le jeu et le régime des jeux*,*op. cit.*, p. 181.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

dans le salon d'un particulier. Seulement devaient-ils veiller à ce que l'établissement soit véritablement fermé aux personnes étrangères à la société, faute de quoi, non seulement ses dirigeants auraient été sanctionnés sur le fondement de l'article 410 du Code pénal, mais en outre, par application de l'article 7 de la loi du 1er juillet 1901, l'association, convaincue de poursuivre un but illicite, aurait été dissoute, c'est ce que rappelle la circulaire Combes (1835-1921) [244] du 1er mai 1903 [245] .

Un autre problème que celui de l'accessibilité au public des jeux pratiqués dans les cercles se posa aux autorités : celui de l'exploitation du jeu par les dirigeants de certains cercles, autrement dit le partage à leur profit exclusif des bénéfices occasionnés par l'organisation du jeu au mépris de l'article 1er de la loi du 1er juillet 1901 [246] . Après le rejet en 1904 par la commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle du projet de loi Vallé (1845-1920) [247] tendant à régler cette situation, la circulaire Clemenceau (1841-1929) [248] du 17 janvier 1907, dont la première partie est intitulée *Jeu dans des cercles et associations*, demande aux préfets de signaler au parquet l'existence de tous les cercles « à l'accès trop facile ou des entreprises de jeux

[244] Docteur ès lettres et docteur en médecine, maire de Pons en 1874, Emile Combes fut élu sénateur de la Charente-Inférieure en 1885, siège qu'il conservera jusqu'en 1921. Il prit place dans le groupe de la gauche démocratique, dont il devint président, et se spécialisa dans les questions d'enseignement. Appelé à prendre le portefeuille de l'Instruction, des Beaux-arts et des Cultes dans cabinet Léon Bourgeois (1895-1896) il s'intéressa notamment à la constitution des universités. Au moment de l'affaire Dreyfus il se présenta comme un des partisans les plus déterminé de la révision du procès et lorsque Waldeck-Rousseau triomphant abandonna le pouvoir, il le désigna comme successeur. Devenu président du Conseil et ministre de l'Intérieur, Combes, en s'appuyant notamment sur « Le Bloc », poursuivit et accentua la politique anticléricale du gouvernement précédent pour arriver à la suppression complète de l'enseignement congrégationniste et, en conflit avec le pape au sujet de la nomination des évêques de Dijon et Laval, il rompit les relations diplomatiques avec le Vatican. Pris dans la tourment de l'affaire des fiches, il dut démissionner en 1905 sans avoir pu mettre en œuvre la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Il sortit alors du devant de la scène politique : ministre d'Etat dans le cabinet Briand de 1915 à 1916, il ne joua aucun rôle particulier. *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. III, *op. cit.*, pp. 1108-1110.

[245] C-A. Delest, *Le jeu et le régime des jeux*,*op. cit.*, p. 185.

[246] En effet, c'est une chose pour un cercle que d'affecter les bénéfices provenant de l'organisation des jeux au financement d'autres activités du cercle (ce qui permet d'améliorer les services rendus à ses membres et de diminuer leur cotisation annuelle, souvent importante), c'en est une autre que de partager les bénéfices provenant du jeu entre les dirigeants sans aucun profit pour les autres membres du cercle. Dans cette seconde hypothèse la forme associative du cercle n'est qu'un leurre dissimulant une véritable maison de jeu ayant pour objet exclusif l'exploitation des jeux et le partage, au profit de quelques uns, des bénéfices qui en découlent.

[247] Avocat, il prit part à vingt-deux ans au mouvement des jeunesses républicaines contre l'Empire. Elu député de la Marne de 1889 à 1898, il fut notamment rapporteur général de la commission d'enquête sur les affaires de Panama. Ephémère sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur dans le cabinet Brisson (1898), il fut élu sénateur en 1898 et conserva son siège jusqu'en 1920. Nommé président du parti radical, il obtint le portefeuille de la Justice dans le cabinet Combes et prit part aux mesures contre les congrégations (1902-1905). Jusqu'en 1912 il intervint très souvent dans les discussions budgétaires et dans les débats relatifs à la séparation de l'Eglise et de l'Etat puis, s'il resta membre de nombreuses commissions, il n'intervint plus en séance publique. *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. VIII, *op. cit.*, pp. 3147-3148.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

déguisées sous l'apparence d'associations régies par la loi du 1er juillet 1901 » [249] . Dans les mois qui suivirent, un grand nombre de cercles plus ou moins « ouverts » furent fermés et leurs tenanciers sanctionnés. Néanmoins cette situation ne pouvait être satisfaisante car même les cercles dits « fermés » qui se contentaient d'affecter les bénéfices du jeu à l'organisation d'autres activités du cercle, s'ils ne pouvaient être poursuivis pour violation de l'article 410 du Code pénal, auraient du être dissous en raison d'un partage des bénéfices (même indirect) au profit des membres du cercle, partage lui aussi contraire à l'article 1er de la loi du 1er juillet 1901. Cette logique aurait du conduire les tribunaux à prononcer la dissolution de tous les cercles où l'on jouait, mais cela paraissait sans doute un peu excessif aux autorités du moment.

Ainsi, la répression se tassa et les parquets virent même dans les cercles « ouverts » des établissements fermés au public dès lors que certaines conditions d'admission, même minimes, étaient établies. De 1907, date de l'adoption de la loi qui offre un cadre juridique aux casinos des villes d'eaux, à 1920, la situation des cercles des villes ne changea pas malgré le dépôt de quelques projets de loi les intéressant.

Comme c'est souvent le cas en matière de jeu, c'est le désir du gouvernement d'effectuer un prélèvement sur les bénéfices des cercles provenant du jeu qui amorcera le mouvement à l'issue duquel sera réglée la situation [250] , grâce à l'adoption des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 *portant fixation du budget général de l'exercice 1923* [251] . Encore aujourd'hui les principes posés par cette loi gouvernent l'organisation des jeux dans les cercles. Sans entrer dans le détail, notons que, selon ce dispositif, les jeux de commerce peuvent être pratiqués librement dans ces établissements dès lors qu'ils en

[248] Médecin, fondateur du journal la *Justice*, il se fit d'abord remarquer par sa recherche d'une solution négociée auprès des insurrectionnels de la Commune de Paris. Elu du 18ème arrondissement de Paris à la Chambre des députés en 1876 où il siège avec les républicains radicaux (réélu ensuite dans le Var jusqu'en 1893), il ne tarde pas à se démarquer de Gambetta pour devenir le chef de l'extrême gauche, il est alors de tous les combats d'avant-garde : il demande l'abolition de la peine de mort, défend l'école républicaine, milite pour la séparation de l'Eglise et de l'Etat et s'oppose fermement à la politique coloniale de Jules Ferry ; ainsi se situe-t-il le plus souvent hors de la majorité, seul le danger que représente le général Boulanger (qui passait au départ pour lui être complètement dévoué) ayant pu l'y ramener. Abattu en pleine ascension par l'affaire de Panama, condamné par les électeurs sur des accusations mensongères, Clemenceau se met à écrire quotidiennement dans les colonnes de la *Justice*, à l'*Aurore* (où après s'être fourvoyé il prend la tête des défenseurs de Dreyfus), puis il fonde en 1901 *Le Bloc*. Elu sénateur du Var en 1902 (siège qu'il conservera jusqu'en 1920), il devient, en 1906, ministre de l'Intérieur dans le cabinet Sarrien où il doit mener avec délicatesse l'inventaire des biens de l'Eglise et surtout réagir aux grèves qui ont éclaté dans le Nord. Le départ rapide de Sarrien le mène à la présidence du Conseil jusqu'en 1909 où il créé un ministère du Travail. Il tente en vain de se rapprocher de Jaurès en s'affirmant « socialiste » mais ce dernier lui reproche son despotisme et ses contradictions. Après la chute de son cabinet il se remet à écrire (l'*Homme libre* puis l'*Homme enchaîné*) mais la tournure que prend le premier conflit mondial rend son rappel par Poincaré inévitable. Cumulant les fonctions de président du Conseil et de ministre de la Guerre, il parvient à imposer une tête unique au commandement allié (le général Foch) et remporte la « victoire ». Candidat malheureux à la présidence contre Deschanel en 1920, il se retire de la politique et consacre ses dernières années au voyage et à l'écriture. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. II, *op. cit.*, pp. 126-130 ; *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. II, *op. cit.*, pp. 1064-1070.

[249] *JO* 19 janvier 1907, p. 418.

[251] *JO* 1er juillet 1923, p. 6166.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

auront averti l'administration et sous certaines conditions [252] . En revanche, en vertu de l'article 47 de cette loi, « Les jeux de hasard ne peuvent être pratiqués dans les cercles constitués sous le régime de la loi du 1er juillet 1901 qu'en vertu d'une autorisation toujours révocable du ministre de l'Intérieur ». Bien entendu, cette autorisation est soumise à plusieurs conditions relatives notamment au fonctionnement des jeux, à la composition de la direction de l'établissement, au versement au Trésor de l'impôt prévu à l'article 48 de la loi et au respect des mesures de contrôle prévues par l'autorisation, et notamment le « droit, pour les agents de l'Administration, de pénétrer à toute heure dans les locaux du cercle » (article 47 alinéa 4 de la loi du 30 juin 1923) [253] . Deux remarques méritent d'être faites sur le régime de la loi de 1923 et ses mesures réglementaires d'application.

D'abord, le décret du 22 juillet 1923 [254] , aujourd'hui abrogé, établissait une distinction qui demeure aujourd'hui dans notre droit positif entre cercles « fermés » et cercles « ouverts ». Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le critère de distinction entre ces deux catégories de cercles ne repose pas sur la plus ou moins grande accessibilité du cercle pour le public mais plutôt sur le mode de gestion des jeux. Dans les cercles « fermés » les jeux sont directement organisés, gérés et surveillés par l'association, à son profit exclusif, la direction et la surveillance des jeux y étant assurée de manière totalement bénévole par les membres du cercle sous l'autorité de son conseil d'administration. Dans les cercles « ouverts », en revanche, la direction des jeux est assurée par un comité des jeux extérieur à l'association qui, ayant reçu l'autorisation du ministre de l'Intérieur, conserve tout ou partie du produit des jeux moyennant certains avantages qu'il consent au cercle. Cette distinction entraîne des différences notables quant au régime des déclarations et demandes d'autorisations adressées à l'administration, à la composition du personnel de direction des jeux, au régime fiscal des

[250] Déjà les articles 9 et 10 de la loi du 16 septembre 1871 (*D.* 1871.IV.93) portant fixation du budget rectificatif de la même année frappaient d'une taxe les « cercles, sociétés et lieux de réunion où se paient des cotisations », l'assiette de cette taxe étant constituée par l'ensemble des cotisations annuelles versées par les adhérents. Puis, l'article 33 de la loi du 8 août 1890 (*D.* 1890.IV.83) supprima cette disposition et établit la taxe sur la double base du montant des cotisations et sur le montant de la valeur locative des lieux affectés à l'établissement. Ces mesures eurent l'effet exactement inverse de celui souhaité par le législateur dont le but était de frapper les bénéfices que les cercles tiraient du jeu : alors que les cercles pour lesquels le jeu était très accessoire étaient lourdement ponctionnés (les cotisations des membres étant très élevées et la gamme diversifiée de services qu'ils rendaient à leurs adhérents supposant l'utilisation de vastes locaux), les cercles qui n'étaient en fait que des maisons de jeu déguisées n'avaient à s'acquitter que d'une faible taxe (nul besoin en effet de vastes locaux pour dresser quelques tables de jeu, par ailleurs les profits qu'ils en tiraient leur permettaient de ne demander aux adhérents qu'une faible cotisation).

[252] Notamment, aucun joueur ne doit pouvoir parier sur les chances d'un autre et la perception au profit de la cagnotte du cercle doit être modérée (elle vise à couvrir les frais d'organisation du jeu et non pas à dégager un bénéfice).

[253] Notons qu'initialement, en 1923, la première des conditions mentionnées à l'article 47 de la loi était la suivante : « 1° Que les femmes n'y soient pas admises » dans un intérêt, semble-t-il, de « moralité publique » (P. Pélissié de Castro, *Le jeu et le pari du point de vue pénal*, *op. cit.* p. 138 et C-A. Delest, *Le jeu et le régime des jeux*,*op. cit.* pp. 301-308).

[254] *JO* 24 juillet 1923.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

profits tirés de l'exploitation des jeux et aux contrôles effectués par l'administration.

Ensuite, l'objectif de la loi du 30 juin 1923, essentiellement fiscal, a, pour le coup, été atteint. L'article 48 de la loi institue un impôt nouveau représentant la *différence* entre, d'une part, le montant obtenu par l'application d'un taux d'imposition progressif au produit brut des jeux de hasard et, d'autre part, le montant des « taxes sur les cercles, sociétés et autres lieux de réunion »acquittés par l'établissement au titre de l'année précédente. Ainsi, les cercles pour lesquels l'exploitation des jeux n'est qu'accessoire et qui supportent de lourdes charges seront peu imposés car cette différence sera relativement faible, voire négative. A l'inverse, pour les cercles qui constituent des tripots déguisés, cette différence sera d'autant plus importante que le montant dont ils s'acquittent au titre de la taxe sur les cercles est faible. L'objectif du législateur est donc atteint. La progressivité du taux appliqué au produit des jeux permet de frapper plus lourdement les cercles dont l'activité « jeux » est importante. En outre, le système de déduction institué est largement défavorable aux cercles qui ne se sont constitués que pour exploiter des jeux de hasard. Relevons enfin qu'avec cette loi les pouvoirs publics sont parvenus à régler la situation des cercles où l'on joue sans pour autant remettre en cause la législation existante, à savoir l'article 410 du Code pénal et le principe de la liberté d'association reconnu par la loi du 1er juillet 1901.

B - Les cercles et casinos des villes d'eaux

Dans les années qui suivirent l'adoption de la loi de 1836, les cercles et casinos des villes d'eaux continuèrent à obtenir de l'administration, en même temps que l'autorisation imposée par l'article 291 du Code pénal, la permission d'établir quelques jeux de hasard sous la réserve que ces établissements aient au moins l'apparence d'être fermés. Le ministre de l'Intérieur adressa aux préfets des circulaires leur suggérant la conduite à tenir face aux demandes d'autorisation et leur indiqua les mesures que les cercles devaient respecter. C'est qu'en effet « les villes d'eaux bénéficiaient toujours, dans l'esprit de tous les ministres de l'Intérieur qui se succédaient (…), d'une situation privilégiée, prévue et voulue par le décret de 1806 » [255] . Ainsi trouve-t-on tout un arsenal de circulaires [256] ayant pour objet de réglementer le fonctionnement de ces établissements. Ces textes sont bien plus précis que ceux concernant les cercles des villes : ils ne se contentent pas d'imposer les règles d'admission du public dans la salle de jeu, ils imposent également certaines règles quant au déroulement des parties (afin d'en assurer la sincérité et d'en limiter les enjeux), de même s'intéressent-ils à la situation du personnel et organisent-ils un système de renseignement sur les joueurs.

Bien qu'ils fussent dans les faits librement ouverts au public, les casinos des villes d'eaux devaient se donner l'apparence de lieux privés afin de ne pas tomber sous le coup de l'article 410 du Code pénal. Suite à une controverse qui s'éleva, en 1886, entre le ministre de l'Intérieur et le Garde des Sceaux, ce dernier se faisant le relais des

[255] Rapport du député M. Régnier (1907), *op. cit.*, p. 215.

[256] Il s'agit des circulaires du 20 juin 1885, 18 juillet 1885, 22 mai 1886, 27 avril 1886, 27 août 1886, 30 avril 1887 et 17 janvier 1888, citées par G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, pp 169-176.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

procureurs généraux qui demandaient à ce qu'on impose aux cercles des stations thermales des conditions ne laissant aucun doute sur leur caractère de lieux privés, le ministre de l'Intérieur imposa, avec la circulaire du 17 janvier 1888, des conditions d'admission plus sévères qui devaient être rappelées dans toutes les formules d'autorisation : « n'admettre dans les salles de jeu, ni étranger à la société, ni femmes, ni mineurs, n'admettre qui que ce soit à faire partie du cercle sans un vote soit de l'assemblée générale, soit d'un comité responsable. Afficher la liste des membres du cercle dans un endroit apparent de la salle de jeu, remettre à chaque membre permanent *ou temporaire* une carte personnelle qui sera revêtue de la signature du président et de celle du secrétaire, et dont la présentation sera exigée à l'entrée des salles de jeu ; sur cette carte seront également inscrits les noms des parrains, lesquels ne peuvent être choisis parmi les individus salariés par l'administration du casino ou du cercle » [257] . La possibilité offerte à ces établissements d'accueillir des membres « temporaires », dans les faits les plus nombreux, revenant finalement à admettre le tout venant.

Alors l'administration autorisait les cercles des villes thermales à organiser certains jeux de hasard, notamment le baccara et les « petits chevaux ». Toutefois le principe demeurait l'interdiction de tels jeux, comme le rappelle ce passage de la circulaire du 17 janvier 1888 : « Tous les jeux de hasard sont formellement prohibés [258] , excepté le baccara, qui est toléré à titre provisoire et à la condition qu'il sera réglementé conformément aux prescriptions de l'administration » [259] . Bien que le baccara semble avoir été autorisé dans tous les casinos des villes thermales, le jeu de « petits chevaux » n'était « toléré qu'en vertu d'une autorisation spéciale du ministre de l'Intérieur » [260] , « à titre exceptionnel et seulement dans certains casinos présentant un intérêt sérieux pour la station » [261] . Peu à peu, c'est un « code des jeux » d'origine administrative qui vit le jour.

Concernant le déroulement du jeu de baccara, on trouve dans la circulaire du 27 août 1886 des prescriptions très précises : interdiction d'employer des plaques, de consentir des prêts à des joueurs ou de miser sur parole, prescriptions quant à la manière de « tailler » pour les banquiers, interdiction de capitonner la « cagnotte » afin d'en étouffer le bruit des pièces qui y tombent, nature des cartes utilisées, affichage obligatoire de la règle du jeu, interdiction pour les femmes, même accompagnées, de tenir les cartes etc. On trouve même pour la première fois cette règle, aujourd'hui connue du grand public, qui prescrit aux croupiers de porter des vestes sans poches ou aux poches cousues. A ce

[257] *Ibid.*, p. 170 (c'est nous qui soulignons).

[258] Les circulaires du 26 août 1886 et du 30 avril 1887 édictent même une liste de jeux exclus : la roulette, le trente et quarante, le chemin de fer, le Tour du monde, le tournant ou mascotte, la barraque, la lansquenet, le poker, le quinze, le vingt et un, le sport, le billard des chasseurs etc. G. Frèrejouan du Saint, *Ibid.*, p. 175.

[259] Rapport du député M. Régnier (1907), *op. cit.*, p. 215.

[260] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, p. 174 ; P. Pélissié de Castro, *Le jeu et le pari du point de vue pénal*, *op. cit.*, p. 101.

[261] Rapport du député M. Régnier (1907), *op. cit.*, p. 215.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

propos les cercles sont tenus pour responsables du choix de leurs employés et sont invités à se renseigner sur leurs antécédents et leur moralité [262] .

Quant au jeu dit des « petits chevaux », sorte de roulette déguisée, d'abord interdit en 1876, il a ensuite été autorisé dans les casinos par une circulaire du directeur de la Sûreté générale au nom du ministre de l'Intérieur du 28 mai 1885 [263] sous réserve que les enjeux ne dépassent pas la somme de deux francs. Afin de tourner cette limite, certains établissement, entre autres, multiplièrent les tables de petits chevaux, ce qui obligea l'administration à intervenir de nouveau : dans une circulaire du 30 avril 1887 le ministre de l'Intérieur rappelle que les séries multiples [264] sont interdites et qu'il convient de ne tolérer qu'un seul appareil dans chaque établissement. Mais dans sa grande mansuétude il prenait soin d'ajouter qu'« à titre provisoire et exceptionnel, cette dernière prescription pourrait souffrir une exception au profit de casinos importants qui reçoivent une population riche et nombreuse » [265] .

Enfin, les circulaires des 18 juillet 1885, 22 mai 1886 et 30 avril 1887 demandent aux commissaires généraux d'adresser au ministre de l'Intérieur, durant la saison des bains, la liste des étrangers qui fréquentent les stations thermales et balnéaires [266] , l'objectif étant probablement de ficher les joueurs suspects [267] . De même était rapportée la liste de tous les employés attachés à l'administration des casinos et des cercles qui y sont annexés.

L'adoption de la loi du 1er juillet 1901 ne modifia guère la situation des cercles et casinos des villes d'eaux. Malgré l'abrogation des articles 291 et 292 du Code pénal, il leur fallait toujours, en vertu de l'article 4 du décret du 24 juin 1806, l'autorisation du ministre de l'Intérieur pour tenir des jeux de hasard. Du moins le pensaient-ils, jusqu'à ce que le Conseil d'Etat dans un arrêt du 18 avril 1902 *Commune de Néris-les-Bains* [268] déclare que ce pouvoir n'appartenait plus au ministre…

[262] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, pp. 171-172.

[263] Rapport du député M. Régnier (1907), *op. cit.*, p. 215.

[264] C'est-à-dire la possibilité offerte à plusieurs joueurs de parier sur un même numéro.

[265] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.* p. 174.

[266] Information rapportée par G. Frèrejouan du Saint, *ibid.* pp. 175-176. Avec bien peu de recul, il écrit : « Ce qui a trop longtemps déconsidéré les salles de jeu des casinos c'est la population nomade qui s'y jetait comme sur une proie facile, cette tourbe de joueurs malhonnêtes qui l'envahissaient (…). Cet envoi permet à la police générale d'exercer une surveillance plus active sur les individus mal famés, signalés comme des joueurs tarés ou suspects ».

[267] « Lorsque vous aurez à me signaler un joueur suspect, vous aurez soin de m'adresser tous les renseignements recueillis sur ses antécédents et son degré de moralité, et surtout de me faire connaître aussi exactement que possible son état civil et son signalement, afin que son identité puisse être établie » (circulaire du 30 avril 1887 rapportée par P. Pélissié de Castro, *Le jeu et le pari du point de vue pénal*, *op. cit.*, pp. 100-101).

[268] *S.* 1902.III.81, note Hauriou.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Le 8 août 1893, un arrêté du préfet de l'Allier, tout en interdisant les jeux de hasard et d'argent dans le département, réservait au ministre de l'Intérieur le droit d'autoriser de tels jeux dans les stations thermales conformément aux prescriptions de l'article 4 décret du 24 juin 1806. Quelques années plus tard, après qu'il se soit vu refusé par la direction du casino implanté sur sa commune la possibilité d'opérer un prélèvement sur le produit des jeux au profit de la collectivité, le maire de Néris-les-Bains, manifestement mécontent, prit un arrêté en date du 24 mai 1901 portant interdiction des jeux de hasard et d'argent sur l'ensemble du territoire communal. A son tour le préfet de l'Allier prononça, par arrêté du 5 juin 1901, l'annulation de la décision du maire, motif pris d'une violation de l'arrêté du 8 août 1893. Se tournant vers le Conseil d'Etat, le maire demanda l'annulation pour excès de pouvoir des deux arrêtés préfectoraux. A la surprise de tous, le Conseil d'Etat jugea recevable le recours pour excès de pouvoir exercé par le maire à l'encontre de la décision du préfet. Il déclara ensuite : « considérant que le décret du 24 juin 1806 a été abrogé dans son entier tant par le Code pénal que par la loi du 18 juillet 1836 dont l'article 10 dispose qu'à partir du 1er janvier 1838, les jeux publics sont prohibés ; que, dès lors, en prenant son arrêté du 5 juin 1901 pour réserver à l'administration supérieure un pouvoir qui ne lui appartient plus (…) le préfet a excédé les pouvoirs de surveillance hiérarchique qui lui appartiennent ».

Ainsi, grâce à la rébellion fortuite du maire d'une petite commune d'Auvergne, le Conseil d'Etat s'aperçut, avec quelque retard, que le privilège des villes d'eaux était illégal. Prévoyant qu'en retirant l'ensemble des autorisations de jeu elle condamnerait ces communes au marasme économique, l'administration se devait de réagir. Dans une circulaire adressée aux préfets du 1er mai 1903 [269], le ministre de l'Intérieur Combes dut tout d'abord rappeler, pour ceux qui auraient mal saisi le sens de l'arrêt, que si les maires avaient le droit d'interdire le fonctionnement des jeux de hasard et d'argent dans leur commune il ne s'ensuivait pas qu'ils avaient le droit de les autoriser. Il demanda ensuite aux préfets de rejeter toutes les demandes d'autorisation de jeu qu'ils recevraient mais ne dit mot sur le sort des autorisations accordées, qu'il n'osa pas rapporter ; seulement releva-t-il que les établissements concernés avaient tout intérêt à soumettre leurs adhérents à de sérieuses formalités d'admission, comme pour souligner la précarité de leur situation.

Curieusement, et bien qu'il fut prévisible que les maires des villes d'eaux n'allaient pas saper la prospérité de leur commune, l'arrêt du Conseil d'Etat et la circulaire qui lui succéda eurent pour effet d'augmenter encore le nombre des maisons de jeu, ainsi que le rapporte un observateur de l'époque. « Partout, en effet, se créaient dans les stations des maisons de jeu, et nombre de cafés, du music-halls virent tournoyer les petits chevaux. Et il n'était pas possible de sévir contre les tenanciers marrons sans être obligé de faire respecter la loi aux entrepreneurs de bonne foi. Le Parquet se refusait, à juste titre, de faire une distinction entre les tenanciers munis d'autorisation dont l'arrêt de 1902 avait démontré l'illégalité, et les autres qui, de leur propre chef, avaient installé un peu partout leur industrie » [270].

[269] P. Pélissié de Castro, *Le jeu et le pari du point de vue pénal*, *op. cit.*, pp. 103-104.

[270] H. Gasser, *Les jeux publics en France*, thèse de droit, Paris, 1908, 264 p.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

La situation était intenable et M. Vallé, ministre de la Justice, nomma en 1904 une commission pour préparer un projet de loi sur la réglementation des jeux, mais le projet [271] ainsi conçu fut, comme nous l'avons vu, rejeté [272] par la commission de la réforme judiciaire et de la législation civile qui estimait satisfaisante l'application des lois existantes. Il fallait un électrochoc et celui-ci fut donné par Georges Clemenceau, président du Conseil et ministre de l'Intérieur. Dans la seconde partie de sa circulaire en date du 17 janvier 1907 [273], qui ne s'embarrasse plus des nuances d'antan puisqu'elle est intitulée *Jeux dans les casinos librement ouverts au public*, il fait le point sur la situation juridique existante et en tire les conclusions qui s'imposent en demandant aux préfets de « notifier aux titulaires des autorisations de jeux que ces autorisations sont rapportées » et signale que le ministère de la Justice procèdera « à la répression énergique de toutes les infractions constatées ». Parfaitement conscient du tollé qui s'ensuivrait, le Tigre mettait indirectement le législateur face à ses responsabilités [274].

C'est le député Marcel Régnier qui prit l'initiative. La lecture de son rapport nous donne la mesure du mécontentement de l'ensemble des acteurs politiques et économiques concernés par la situation des villes d'eaux [275]. Ce dernier reproduit les délibérations des conseils municipaux de Trouville et Vichy prenant la position de l'Etat pour une véritable trahison. Il cite une déclaration du maire de Vichy, parue au *Moniteur de l'Allier* du 19 mars 1905, évoquant l' « engagement moral » contracté par le Parlement vis-à-vis de la ville lorsqu'il l'a autorisée à emprunter 3 530 000 F « sur le vu de la situation financière de la ville » et estimant que si « par une mesure quelconque » il « portait atteinte » à leur « propriété », ils ne seraient plus « dans les termes moraux du traité (…) conclu ». Le rapport fait également mention d'une « protestation du comité d'action intersyndicale du spectacle et du syndicat des artistes dramatiques » qui évalue à 7 000 le nombre d'artistes dont la fermeture des casinos « priverait de gagne-pain », puis vient le tour du « syndicat général des médecins des stations thermales et sanitaires de

[271] *JO*, Documents-Chambre des députés, session extraordinaire de 1904, annexe 1991, p. 73.

[272] *JO*, Documents-Chambre des députés, session extraordinaire de 1904, annexe 2171, p. 477.

[273] *JO* 19 janvier 1907, p. 418.

[274] Dans son rapport fait aux chambres lors de l'adoption de la loi du 15 juin 1907 le député Marcel Régnier signale que le président du Conseil, qui soutient le projet qu'il présente, « avait voulu forcer le législateur à légiférer sur cette matière délicate de façon à l'obliger à donner au Gouvernement une arme pour empêcher les excès et lui permettre des sauvegarder les légitimes intérêts en cause », *op. cit.*, p. 220.

[275] Relevons aussi ce passage de l'encyclopédie *Jeux et sports* écrit par M. Neveux : « La menace mobilisa les députés des quarante-neuf départements ludiques. Ils firent observer l'étendue des préjudices économiques, humains, touristiques, nationaux, que causerait l'abolition de la dérogation thermale, hydrominéralogique et climatique. Ils brossèrent le noir tableau des croupiers sans râteau, des hôteliers sans touristes, des budgets municipaux confrontés à d'insolubles difficultés financières, des impôts locaux accrus. Les députés trouvèrent dans les syndicats du music-hall de précieux auxiliaires, car des artistes appelés sur les planches thermales de la province, menacés de chômage, commençaient d'ameuter l'opinion » (« Jeux de hasard », *art. cit.*, p. 507).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

France » [276] . Ainsi fut adoptée la loi du 15 juin 1907 *réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques* dont l'esprit fut résumé en quelques mots par Louis Puech (1851-1947) [277] , président de la commission chargée d'examiner la proposition de loi : « il s'agit simplement de ressusciter le décret de 1806 » [278] .

Considéré par de nombreux parlementaires comme provisoire [279] le régime des casinos institué par la loi du 15 juin 1907 s'est révélé particulièrement solide puisqu'il nous est parvenu quasiment intact, du moins dans ses principes.Là encore sans entrer dans le détail, notons que les autorisations de jeu, toujours « temporaires » et pouvant être « révoquées », sont délivrées par le ministre de l'Intérieur après avis conforme de la commune sur laquelle est implanté le casino. Cette autorisation fixe à la fois la capacité d'offre de jeu du casino et les conditions d'exploitation de ces derniers. La loi impose également un certain nombre d'obligations relatives à la composition de la direction du casino et institue, indépendamment des avantages consentis à la commune d'accueil par le cahier des charges qui la lie au casino, un prélèvement de 15 % sur le produit brut des jeux affecté à des « œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques ». Quatre modifications notables ont été apportées depuis à cette réglementation : l'institution, par l'article 14 de la loi de finances du 19 décembre 1926 [280] , d'un prélèvement progressif sur le produit brut des jeux au profit de l'Etat, dont la tranche supérieure correspond aujourd'hui à un taux de 80 % ; la création, par le décret du 6 novembre 1934 [281] , de la commission supérieure des jeux, chargée d'examiner les demandes d'autorisation et de renouvellement d'autorisation de jeu et de donner un avis au ministre ; l'autorisation pour les casinos, depuis la loi n° 87-306 du 5 mai 1987 *Modifiant certaines dispositions relatives aux casinos autorisés* [282] d'exploiter des

[276] Rapport du député M. Régnier (1907), *op. cit.*, p. 219.

[277] Avocat remarqué dans diverses affaires politiques et collaborateur de plusieurs journaux républicains, élu député de la Seine en 1898 (siège qu'il conservera jusqu'en 1932), Louis Puech soutient à ses débuts la politique d'union républicaine mais son opposition à Waldeck-Rousseau à propos de la loi sur les association et de l'affaire Dreyfus, lui donne rapidement l'étiquette de « radical dissident ». En 1910 et 1911, il fut ministre des Travaux publics, des Postes et des Télégraphes dans le cabinet Briand, il a également été vice-président de la Chambre des députés de 1910 à 1932, mises à part quelques brèves interruptions. Il s'est particulièrement intéressé aux questions sociales. *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. VII, *op. cit.*, pp. 2763-2764.

[278] *JO* 19 mars 1907, Débats-Chambre des députés, p. 690.

[279] Ainsi M. Pédibedou, rapporteur du projet devant le Sénat affirmait-il : « A notre avis le régime créé par M. Régnier n'est pas définitif ; nous le considérons comme une étape vers le monopole des jeux au profit de l'Etat » (*JO*, Documents-Sénat, session ordinaire de 1907, annexe 125, p. 103).

[280] *S.* 1927.IV.240.

[281] *JO* 8 novembre 1934.

[282] *JO* 6 mai 1987, p. 5008.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

machines à sous ; enfin, la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 *d'amélioration de la décentralisation* [283] étendant le privilège des stations balnéaires, thermales ou climatiques aux « villes ou stations touristiques constituant la ville principale d'une agglomération de plus de 500 000 habitants » et participant pour plus de 40 % au financement d'un centre dramatique national, d'une orchestre national ou d'un opéra, bref : la possibilité d'ouvrir un casino dans une grande agglomération, Lyon ou Bordeaux par exemple.

Le pivot de ces régimes dérogatoires consentis aux cercles de ville et aux casinos des villes d'eaux, à savoir l'autorisation délivrée de manière discrétionnaire par l'administration centrale, avait à cette époque déjà fourni les preuves de son efficacité en matière d'exploitation des jeux. En effet, il se trouvait à la base de la loi du 2 juin 1891 *réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux*.

Section 2 - L'essor fulgurant des courses de chevaux, l'intérêt national aux prises avec la moralité publique

C'est au fil du XIXème siècle que se sont développées en France les courses de chevaux : après avoir été pratiquées couramment jusqu'en 1200, on n'en trouve plus aucune trace avant a fin du XVIIIème. En revanche, pendant ce long intermède, les courses ont été, Outre-Manche, élevées au rang d'institution : de nombreux hippodromes ont été construits, la course à cheval est devenue un sport national extrêmement populaire et, surtout, les britanniques ont créé de toutes pièces, grâce au croisement de purs-sangs arabes et de chevaux indigènes [284] rigoureusement sélectionnés par l'épreuve des courses, la race de chevaux la plus pure et la plus performante qui soit au monde : la race du pur-sang anglais [285] .

[283] *JO* 6 janvier 1988, p. 217.

[284] Eux-mêmes le produits du croisement des meilleures races de chevaux d'Europe et d'Afrique du nord : lombardes, danoises, flamandes, espagnoles, barbes etc.

[285] « Avant d'atteindre sa perfection, la race anglaise passe par plusieurs phases : une préparation qui s'étend sur plusieurs siècles avec comme point de départ un cheptel chevalin que le climat et une nourriture appropriée avaient fait excellent ; puis un greffage d'éléments étrangers choisis parmi les meilleurs. Tandis que se poursuit pendant des siècles cette infusion des meilleurs sangs étrangers, à l'intérieur, tout ce qui n'est pas reconnu comme excellent est écarté de la reproduction. De plus les courses apparaissent et sélectionnent les meilleurs sujets, ceux qui, dans l'épreuve, montrent les plus solides qualités. Peu à peu le filtrage se fait plus serré et de toute cette production, il ne reste qu'une élite épurée. Voilà pour la contribution indigène ; c'est alors qu'ayant atteint un haut degré de réceptivité, elle est mise en présence de sujets orientaux d'élite, les plus purs produits d'une race pure. Pendant encore quelques années, la race se purifie sur elle-même ; aucun élément étranger n'entre plus dans sa composition. Une fois le tamisage opéré, la partie tamisée est mise à l'abri de tout mélange. Bien plus, elle se purifie encore sous l'action de l'*imbreeding* et des courses avant de se concentrer en trois canaux qui trouvent leur aboutissement en Eclipse, Hérod et Matchem, les trois fondateur de la race ». En effet, il n'est pas aujourd'hui un pur-sang anglais au monde dont la généalogie ne remonte à l'un de ces patriarches. L-F. Gabolde, *Les sociétés de courses* , Paris, Librairie technique et économique, 1937, pp. 73-74. Voir cet auteur pour un exposé des principes qui guident la reproduction du cheval et des théories qui soulignent l'importance de la race du pur-sang anglais dans ce processus.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

On ne peut évoquer l'histoire de l'institution des courses en France, ainsi que des paris qui les accompagnent, sans faire référence à la place centrale du cheval dans la société française du XIXème siècle et à la politique qui l'accompagne (§ 1). Il est aisé de comprendre qu'à cette époque le cheval est vital pour l'homme et la société : il est au cœur de l'économie agricole, il est le complément indispensable des nouveaux moyens de communication et occupe une place de premier ordre dans la constitution de nos armées. La disposition d'un parc important de chevaux de bonne qualité est donc un enjeu national. A cette fin, il s'agit d'encourager l'élevage du cheval et de privilégier la reproduction des meilleurs éléments en développant le seul moyen, dit-on, de sélection vraiment efficace : les courses [286] . Or, l'organisation des courses étant financièrement dépendante de la possibilité donnée aux amateurs d'équidés de parier sur leur issue, l'efficacité de la politique du cheval deviendra elle aussi étroitement liée à cette pratique ludique (§ 2).

§ 1 - La naissance d'une politique du cheval en France

Quelques efforts modestes avaient déjà été fournis en ce sens sous l'Ancien Régime. En 1639 une ordonnance de Louis XIII prescrit la transformation de l'Ecurie royale en Haras royal et met un ensemble de ressources à la disposition de l'industrie privée, puis, sur une proposition de Colbert (1619-1683), le Conseil du roi créé le 17 octobre 1665 une trentaine de dépôts d'étalons. Ce maigre butin est dilapidé par la Constituante et malgré les efforts de la Convention il faut attendre les décrets impériaux du 31 août 1805 et du 4 juillet 1806 [287] pour voir créée l'institution des haras nationaux, dont les services sont tout d'abord rattachés au ministère de l'Intérieur, et organisées, de manière systématique, les premières courses d'Etat dotées de prix gouvernementaux. Il est d'ailleurs assez amusant de constater qu'aux termes de l'article 28 du décret du 4 juillet 1806 les premiers juges des courses devaient être les maires, les préfets et, en dernier ressort, le Conseil d'Etat [288] . L'organisation de ces courses était très imparfaite mais elle a constitué un embryon

[286] A noter cependant que si les thèses de la Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France l'ont emporté, notamment en ce qu'elles font des courses le seul critère valable de sélection des chevaux, elles ont pu être critiquées. Tel est le cas des sénateurs Darbot et Bérenger lors de l'adoption de la loi du 2 juin 1891 (*JO* 30 mai 1891, Débats-Sénat, pp. 335-352) pour lesquels, entre autres, le pur sang anglais, soumis dès son plus jeune âge à un entraînement excessif et à l'administration de drogues, souffrirait d'une spécialisation excessive qui privilégie la vitesse au détriment de l'endurance et de la robustesse. A défaut de connaissances en la matière, il est évidemment impossible de prendre parti dans un tel débat ; néanmoins, il convient d'avoir à l'esprit que notre principale source sur l'histoire des courses de chevaux, L-F. Gabolde, est un partisan convaincu des théories de la Société d'encouragement qui, malgré la qualité de son travail, se montre incapable de prendre ses distances par rapport à celle-ci.

[287] *Duv.*, t. XVI, p. 3.

[288] « La connaissance de toutes les difficultés qui pourraient naître à cet égard entre les concurrents est réservée exclusivement aux maires des lieux pour le provisoire et aux préfets pour la décision définitive, sauf le recours à notre Conseil d'Etat ». Le règlement complet des courses qui sera ensuite adopté par le ministre de l'Intérieur reviendra sur cette disposition et créera, dans chaque localité où se déroulent de telles épreuves, cinq juges aux courses : le premier d'entre eux sera le préfet, suivi de l'inspecteur de haras puis de trois propriétaires désignés par le ministre sur une liste proposée par le préfet. *Ibid.*

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

indispensable pour leur développement futur. Quelques années plus tard, la Restauration améliore un peu le système en établissant, par une ordonnance royale du 3 mars 1833, un « registre matricule pour l'inscription des chevaux de race pure existant en France » [289] ainsi qu'une commission chargée de la tenue de ce registre : c'est la naissance du premier *stud-book* français.

Les courses commencent à connaître le succès mais leur effet sur la qualité de l'élevage est encore modeste. L'administration des haras, privilégiant l'amélioration des races par le demi-sang, se montre hostile à l'immixtion du pur-sang anglais dans notre élevage si bien que les compétitions, encore marquées par l'esprit du décret de 1806, sont en grande partie réservées aux bêtes nées en France. Or, de ces choix techniques qui président à l'orientation de l'élevage dépend le succès de l'ensemble de la politique du cheval et à ce titre, celle menée par l'administration des haras va se heurter à l'opinion des membres de la Société d'Encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France fondée le 11 novembre 1833 par d'illustres amateurs d'équidés. Les principes défendus par cette société dans son *Manifeste* puis dans ses statuts, adoptés ensemble le 16 mars 1834, vont guider la politique française du cheval jusqu'à nos jours et le succès de ses thèses permettront à la Société d'Encouragement d'exercer une influence de premier ordre dans l'organisation des courses, influence qu'elle a conservé depuis. Outre la popularisation du goût des courses en France, la Société a pour but la propagation des races pures sur le sol français et notamment de la meilleure d'entre elles : celle du pur-sang anglais. De manière assez convaincante elle affirme que ce que l'administration des haras doit « donner à la France, ce n'est pas du demi-sang, c'est du sang le plus pur, ce ne sont pas des chevaux croisés, c'est bien mieux que cela, le moyen d'en faire » [290] .

C'est en organisant des courses directement ou en allouant des prix que la Société d'Encouragement propagera ses idées et tentera, avec succès, d'affranchir l'organisation des courses de la réglementation des haras. Jusqu'en 1866 se courent ainsi sur les mêmes hippodromes des épreuves soumises à des règlements différents : celles du gouvernement, ou subventionnées par lui, au départ les plus nombreuses, soumises à l'arrêté, régulièrement modifié par la suite, du 5 janvier 1835, celles de la Société d'Encouragement, ou subventionnées par elle, soumises à son code des courses inspiré du règlement de *Newmarket* et, enfin, celles de sociétés particulières soumises au règlement choisi par les intéressés.

Le succès des courses de la Société d'Encouragement et de sa doctrine est foudroyant et se manifeste de plusieurs manières. Dès 1842 les prix royaux sont réservés aux seuls chevaux de pur-sang inscrits au *stud-book* de la race anglaise. Un décret impérial du 24-29 août 1854 [291] , ratifié par la loi du 25 mai 1855, déclare d'utilité publique l'établissement dans la plaine de Longchamp d'un hippodrome affecté aux courses publiques de chevaux, et en 1856 un bail intervient entre la ville de Paris et la Société

[289] L-F. Gabolde, *Les sociétés de courses* , *op. cit.*, p. 127.

[290] Propos de Lord Henry Seymour, l'un des fondateurs de la société, rapportés par L-F. Gabolde, *ibid*, p. 186.

[291] *D.* 1854.IV.139.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

d'Encouragement portant sur la concession, au profit de cette dernière et pour une durée de 50 ans, du nouvel hippodrome. La même année l'administration des haras, redevenus impériaux, abandonne à la Société d'Encouragement l'organisation de certaines de ses courses les plus prestigieuses tout en maintenant les allocations qui leur étaient réservées. L'exemple de la Société d'Encouragement fait des émules : des société de courses sont créées dans toutes les grandes villes de province ainsi que dans les petits centres d'élevage et on assiste à l'avènement de deux nouvelles « société mères » [292]. Tout comme la Société d'Encouragement avait promu les courses plates, ces nouvelles sociétés encourageront l'organisation des courses dans d'autres spécialités. Ainsi sont fondées la Société des steeple-chases de France en 1863 (courses à obstacles) et la Société d'encouragement pour l'amélioration du cheval français de demi-sang en 1864 (trot attelé).

Le couronnement de la Société d'Encouragement intervient avec l'adoption du rapport du Maréchal Vaillant, ministre de la Maison de l'Empereur, et des arrêtés des 16 et 17 mars 1866 [293]. En effet, l'article 10 de l'arrêté du 16 mars 1866 dispose que « L'arrêté ministériel du 30 janvier 1862 portant règlement général des courses et les titres IV et V de l'arrêté du 7 janvier 1863 sont abrogés. Désormais, les hippodromes sont régis : pour les courses plates, au galop, par le règlement de la Société d'Encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France ; - pour les courses à obstacle, par le règlement de la Société générale des steeple-chases ; - pour les courses au trot, par celui de la Société pour l'amélioration du cheval français de demi-sang ». Par ailleurs l'article 7 du même arrêté énonce que les commissaires aux courses [294] peuvent, lorsque les réclamations ou contestations relatives à l'issue d'une course présentent une importance ou une difficulté particulière, en déférer le jugement aux comités de chacune des société mères en fonction de leurs spécialités respectives.

En adoptant ces textes le gouvernement et l'administration des haras entendent renoncer définitivement à l'organisation des courses. Leur direction technique passe désormais entre les mains des trois grandes sociétés mères dont les règlements s'imposent à toutes les autres sociétés de courses. Cependant, tandis qu'il déléguait aux sociétés mères la direction technique des courses, le gouvernement s'est bien gardé d'accompagner ce transfert d'un droit de contrôle et d'un pouvoir de contrainte envers les autres sociétés : la nomination des commissaires et l'approbation des programmes de courses restent de la compétence du Grand Ecuyer, tâches que ce dernier cessera de remplir à partir de 1870. Ce qui fait dire à L-F. Gabolde, qui voit dans ces mesures « la première mainmise du gouvernement sur l'institution des courses », que « l'arrêté Vaillant de 1866 qui, par ailleurs, avait rendu un grand service en unifiant les règlements des

[292] C'est le nom qu'on donne aujourd'hui aux deux sociétés spécialement agréées par le ministère de l'Agriculture pour diriger l'ensemble de la filière de leur spécialité, trot et galop, et qui disposent à ce titre de pouvoirs considérables : il s'agit de la Société Mère France Galop (courses plates et à obstacles) et de la Société Mère le Cheval Français (courses de trot attelé).

[293] *Le Moniteur universel*, 25 mars 1866, p. 358.

[294] Ceux-ci sont nommés, parmi les fonctionnaires de l'administration des haras dans chaque localité, par le Grand Ecuyer mais ce dernier peut déléguer aux sociétés de courses le choix des commissaires (article 2, 3 et 4 de l'arrêté du 16 mars 1866).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

courses, aboutissait (…) à placer seules, sans pouvoir, parées de leur seul prestige, la Société d'Encouragement et ses deux acolytes, à la tête de l'institution des courses pour la défendre contre les plus néfastes adversaires qui allaient se dresser contre elles » [295], c'est-à-dire ceux qui spéculent sur les courses.

§ 2 - Les paris sur les courses de chevaux

C'est environ à partir de 1866 que l'exploitation méthodique des paris sur les courses fait son entrée dans le monde du turf. Leur répression se révèle laborieuse pour deux raisons : l'absence de liaison entre l'administration chargée de la police des courses et les société mères d'une part, et d'autre part l'impossibilité de sanctionner l'offre des différentes variétés de paris au moyen de la législation des jeux et notamment de l'article 410 du Code pénal. En effet, il fallait pour cela que les tribunaux voient dans les paris sur les courses de chevaux un jeu de hasard, ce qui n'allait pas sans difficultés.

Quatre variétés de paris étaient offertes par les agences de jeu et les bookmakers :

1) *La poule ou pari au chapeau* : on place dans un chapeau autant de tickets numérotés qu'il y a de chevaux en course. Chaque joueur tire un ticket et verse une mise ; celui à qui échoit le ticket correspondant au cheval gagnant empoche le total des mises diminué du prélèvement de l'organisateur. C'est un véritable jeu de hasard dans lequel la connaissance de la valeur des chevaux n'est d'aucune utilité.

2) *Le pari mutuel* : les joueurs choisissent un ticket portant le numéro du cheval sur lequel ils souhaitent placer leur mise. Les sommes ainsi engagées sont centralisées puis reversées, après que l'organisateur ait effectué son prélèvement, aux joueurs disposant de tickets gagnants en proportion de leurs mises respectives (les combinaisons de chevaux étant possibles).

3) *Le pari à la cote* : ici les paris opposent individuellement chaque joueur à l'organisateur du jeu. Ce dernier, après avoir évalué les chances respectives de chaque concurrent, dresse pour chacun d'eux une cote susceptible de varier à l'infini et correspondant au rapport de gain que peut en espérer le joueur, l'organisateur jouant contre les chances du cheval qu'on lui demande. A la différence du pari mutuel, la quotité du gain est connue à l'avance de chaque joueur.

4) *Le pari au livre* : il s'agit d'un pari à la cote dans lequel l'organisateur, en principe un bookmaker, joue seulement avec des clients connus de lui et dont il n'exige pas le versement immédiat des mises engagées. Il consigne toutes les opérations dans un livre et, à intervalles réguliers, les protagonistes règlent leurs comptes par le versement d'un solde.

Afin d'assurer la répression des organisateurs de paris sur les courses de chevaux [296], les pouvoirs publics disposaient de trois textes : les articles 410 (tenue d'une maison de jeux de hasard) et 475-5 (établissement d'un jeu de hasard sur la voie publique) du Code pénal et l'article 2 de la loi du 21 mai 1836 *portant prohibition des loteries* qui assimile aux loteries « toutes opérations offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui

[295] L-F. Gabolde, *Les sociétés de courses* , *op. cit.*, pp. 226 et 228.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

serait acquis par la voie du sort ». L'interprétation que feront les tribunaux de ces textes évoluera sensiblement, entraînant ainsi un élargissement de la catégorie des « jeux de hasard » incluant les différentes formules de paris aux courses. Définis en 1863 comme « ceux auxquels le hasard *préside* » [297] , les jeux de hasard seront perçus différemment par la juridiction suprême en 1877 : « dans de pareils paris, la chance *prédominait* sur l'adresse et les combinaisons de l'intelligence, ce qui est précisément les caractères des jeux de hasard » [298] .

La répression s'abattit tout d'abord sur les paris à la poule, que le tribunal de la Seine (jugement du 8 avril 1869) et la cour d'appel de Paris (arrêt du 4 juin 1869) [299] n'eurent aucun mal ranger dans la catégorie des loteries prohibées par la loi du 21 mai 1836 en raison du tirage au sort sur lequel ils reposaient.

Quelques années plus tard, les sieurs Oller et Goupil, à la tête de la plus ancienne et de la plus prospère des agences de jeu, étaient poursuivis devant le tribunal correctionnel de la Seine et condamnés sur le fondement de l'article 410 du Code pénal pour avoir offert au public différentes formules de paris considérés comme jeux de hasard : la poule, le pari de combinaison et le pari mutuel simple [300] . L'affaire fut ensuite portée devant la cour d'appel de Paris (arrêt du 31 décembre 1874) [301] puis la Cour de cassation (arrêt du 18 juin 1876) [302] qui confirmèrent le jugement de première instance non sans lui apporter

[296] Notons que sur le plan civil la pleine validité des paris sur les courses de chevaux prêtait à discussion car si le régime de droit commun des contrats de jeu et de pari reposait, et repose toujours, sur le mécanisme de l'exception de jeu (articles 1965 et 1967 du Code civil), les termes de l'article 1966 pouvaient laisser place au doute : « Les jeux propres à exercer du fait des armes, *les courses à pied ou à cheval, les courses de chariot*, le jeu de paume et autres jeux de même nature, qui tiennent à l'adresse ou à l'exercice du corps, sont exceptés de la disposition précédente. Néanmoins le tribunal peut rejeter la demande quand la somme lui paraît excessive » (c'est nous qui soulignons). En effet, l'interprétation de cet article que donna la chambre correctionnelle de la cour d'appel de Paris dans un arrêt du 31 décembre 1874 [Oller, Goupil et autres] était assez restrictive puisque, selon elle, « cette disposition a eu en vue de favoriser la reproduction et l'amélioration des races chevalines (!), en donnant aux propriétaires et éleveurs les moyens d'ajouter à l'honneur du succès les ressources pécuniaires résultant du pari », la cour ajoutant que cette « faveur (…) ne saurait être étendue à ceux qui ne sont que des témoins désintéressés dans ces luttes engagées, et bien moins encore à cette foule indifférente et étrangère aux choses du sport, qui ne cherche, dans ces jeux et paris, que l'occasion de courir des chances aléatoires pour se procurer un gain » (*D.* 1875.II.92). Position résumée par un commentateur de la jurisprudence : « les paris que la loi a sanctionnés d'une action sont uniquement ceux qui interviennent entre personnes prenant part, sinon par elles-mêmes, au moins par leurs préposés, aux exercices sur lesquels sont engagés des paris » (T. civ. Seine 4 janvier 1893, *Gaz. Pal.* 1893.I.42. note Pont).

[297] Crim. 31 juillet 1863 [Chapuis et autres], *S.* 1863.I.551 (c'est nous qui soulignons). Il s'agissait de savoir si l' « écarté » était un jeu de hasard. La Cour écarta l'hypothèse « puisque l'habileté du joueur s'y combine avec le hasard ».

[298] Crim. 5 janvier 1877 [Agence Chéron], *S.* 1877.I.481, note Villey (c'est nous qui soulignons).

[299] Jugements rapportés par E. Villey dans sa note sous Crim. 5 janvier 1877 [Agence Chéron], préc.

[300] T. corr. Seine 27 août 1874 [Oller, Goupil et autres], *D.* 1875.II.92.

[301] CA Paris 31 décembre 1874 [Oller, Goupil et autres], *D.* 1875.II.92.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

de nuances. Dès leur passage devant la cour d'appel, les accusés avaient reconnu le caractère de jeu de hasard des deux premières formules de paris en ce qu'elles ne permettaient pas aux parieurs d'opérer un véritable choix parmi les chevaux en compétition. Le débat allait donc se situer principalement sur le terrain du pari mutuel simple. La solution la plus logique aurait sans doute été de considérer, indépendamment des compétences de chaque joueur, que si l'issue des courses de chevaux dépend en partie de circonstances prévisibles (état du terrain, qualité du cheval, expérience du jockey etc.), elle dépend encore plus de circonstances fortuites qui ont pour effet de la rendre essentiellement aléatoire. Tout pari aux courses aurait alors été vu comme jeu de hasard et son offre publique aurait été prohibée. Mais les juges, estimant sans doute qu'une telle position était trop radicale, préférèrent une solution plus sophistiquée et plus contestable en appuyant leur démonstration sur…la psychologie du joueur.

Le tribunal correctionnel de la Seine fit le premier pas. Après avoir rappelé que « l'égalité entre les joueurs est la condition substantielle des contrats de jeu », il déclare que dans le pari mutuel de l'agence Oller « le choix des chevaux n'est pas égal entre ceux qui sont initiés aux secrets du sport et ceux qui les ignorent ; (…) ce genre de paris est moins un contrat aléatoire qu'un jeu dans lequel les uns ont les atouts dans les mains, tandis que les autres n'ont en perspective que la perte inévitable ; (…) à ce point de vue ces paris sont infectés par le dol » et le tribunal de les assimiler à une loterie [303] .

L'arrêt de la cour d'appel est plus nuancé mais pose avec plus de clarté le contenu de ce critère psychologique. Elle affirme que « la foule qui joue le pari mutuel dans l'agence Oller (…) se compose, en presque totalité, de personnes entièrement étrangères aux connaissances du sport » et ajoute « qu'il est donc constant que ce n'est ni l'intention de favoriser l'amélioration des races chevalines, ni une pensée sérieuse, ni un travail d'intelligence, ni quoi que ce soit méritant l'intérêt de la loi ou de la justice, qui fait agir les joueurs du pari mutuel » [304] . Dans ces conditions, le pari mutuel ne pouvait être qu'un jeu de hasard.

La Cour de cassation confirmera cette interprétation somme toute assez douteuse en ajoutant dans son principal « Attendu » que « les parieurs, absolument étrangers, en presque totalité, aux goûts et aux traditions du sport, ne se proposent, en aucune façon, de favoriser l'amélioration des races chevalines ». L'arrêt prend même le soin de préciser que les établissements tenus par Oller « n'ont pas été organisés dans le but de contribuer, à un degré quelconque, aux progrès de l'agriculture ou de l'industrie française, et d'améliorer les races chevalines en favorisant le succès des courses qui peuvent procurer aux éleveurs des encouragements et des bénéfices » [305] .

La lourde insistance des juges sur la question de la finalité du pari révèle la fragilité

[302] Crim. 18 juin 1875 [Oller, Goupil et autres], *D.* 1875.I.445, observations du conseiller Saint-Luc-Courborieu.

[303] T. corr. Seine, 27 août 1874 [Oller, Goupil et autres], préc.

[304] CA Paris 31 décembre 1874 [Oller, Goupil et autres], préc.

[305] Crim. 18 juin 1875 [Oller et Goupil], préc.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

de leur raisonnement. Non seulement les juges s'avancent sur le terrain dangereux de la psychologie du joueur pour qualifier la nature de l'opération à laquelle il se livre, mais en plus ils ajoutent à cette appréciation un critère moral privé de tout fondement juridique pour renforcer leur démonstration. Ainsi, en vertu de cette logique bien particulière, les juges estiment qu'un individu se livrant aux paris aux courses sans intention d'améliorer la race chevaline et qui par conséquent n'a « qu'un mobile, la passion du jeu » est nécessairement étranger aux connaissances du sport et se livre donc à un jeu de hasard [306] . On notera qu'entre la « passion du jeu » et la noble volonté d'améliorer la race chevaline, il y a peu de place pour le simple divertissement.

Peu importe, finalement, que les parieurs soient ou non « éclairés ». On voit bien derrière le raisonnement du juge la volonté d'endiguer l'engouement des classes populaires pour ce genre de pratiques sans pour autant faire disparaître complètement les paris. Mais, privé des moyens juridiques d'y parvenir, il est contraint d'asseoir son jugement sur un raisonnement critiquable. C'est en tous cas ce que nous laisse penser cet extrait du jugement du tribunal de la Seine : « en conséquence, le pari mutuel, tel qu'il est pratiqué par l'agence, *dans le milieu social où il se produit* (…) n'est qu'une transformation de la loterie » [307] , ou encore cette remarque anodine du conseiller Saint-Luc-Courborieu dans son rapport à la Cour de cassation à l'occasion de la même affaire : « Telles sont, Messieurs, les constatations et les appréciations *morales* à la suite desquelles la cour d'appel a qualifié jeux de hasard les paris mutuels » [308] .

Quelques mois plus tard la Cour de cassation, dans un arrêt du 5 janvier 1877, étendra la prohibition aux agences de paris à la cote en appliquant le même raisonnement combinant le critère psychologique et celui de la finalité du pari [309] . Cet arrêt est également remarquable en ce qu'il inverse la charge de la preuve : il estime en effet que les agences de courses sont coupables de tenir une maison de jeux de hasard à moins de fournir la preuve qu'elles n'offrent des paris qu'à des joueurs éclairés. Par ailleurs, la catégorie juridique de « maison de jeux » y est entendue de manière bien large : une voiture aménagée pour recevoir des paris, dételée et stationnant sur l'hippodrome en présente, selon elle, tous les caractères (délit puni par l'article 410 du Code pénal) et ne saurait être vue comme une « installation foraine » de jeux de hasard (contravention

[306] Formule employée par la chambre criminelle de la Cour de cassation dans son arrêt précité du 18 juin 1875. L'expression est également utilisée par la cour d'appel de Paris, le tribunal correctionnel de la Seine parlant, lui, de l' « avidité des joueurs ».

[307] T. corr. Seine, 27 août 1874 [Oller, Goupil et autres], préc. (c'est nous qui soulignons).

[308] Crim. 18 juin 1875 [Oller et Goupil], préc. (c'est nous qui soulignons).

[309] « Attendu que si les paris à la cote, intervenus à l'occasion des courses de chevaux, peuvent, dans certains cas, ne pas être considérés comme des jeux de hasard, il en est autrement dans l'espèce, et eu égard aux faits spécifiés par l'arrêt ». Parmi les faits visés, la Cour relève qu' « en provoquant le public à faire avec lui des paris à la cote, Chéron n'avait pas pour objet d'améliorer la race chevaline, mais uniquement de satisfaire la passion des joueurs, en l'exploitant à son profit » alors même que les joueurs « ne cherchaient que l'occasion de chances aléatoires pour réaliser un gain ; qu'étrangers aux habitudes des courses, ne connaissant pas les chevaux qui devaient courir, ils n'avaient pas le moyen d'apprécier personnellement l'aptitude de ces animaux », Crim. 5 janvier 1877 [Agence Chéron], *S.* 1877.I.481, note Villey.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

punie par l'article 475-5 du même code) [310] .

Mais contrairement à ce qui s'était passé après la condamnation des agences de pari mutuel, que la police avait fait disparaître complètement, l'application de la jurisprudence sur les paris à la cote si fit avec beaucoup plus de ménagements. Jugeant ce pari peut-être moins aléatoire que les autres, l'administration manifesta la volonté de tenir compte du critère de distinction opéré par les tribunaux entre joueurs éclairés et ignorants. Du coup, elle adopta une position pour le moins curieuse. Les spectateurs du pesage, qui avaient payé vingt francs le droit d'entrer dans cette enceinte, étaient censés appuyer leur jeu sur de savants calculs, tandis que les spectateurs de la pelouse étaient présumés s'en remettre au seul hasard ; par conséquent, seuls étaient autorisés les bookmakers qui offraient des paris dans l'enceinte du pesage [311] . Déjà, le critère psychologique reposant sur la connaissance des choses du turf était bien contestable, mais l'application qui en était faite ici l'était encore plus car, *in fine*, c'est bien sur un critère social que reposait cette distinction, seuls étant autorisés les bookmakers offrant des paris à ceux qui avaient les moyens financiers d'entrer dans l'enceinte du pesage. Mais cette solution ne tint pas longtemps : soit que la police se rendit compte de son absurdité soit qu'elle fut d'une faiblesse coupable, voire intéressée, envers les gros bookmakers, l'incertitude la plus totale finit par régner et la tolérance accordée dans l'enceinte du pesage s'étendit vite au pavillon, puis à la pelouse, les bookmakers n'ayant plus comme seul souci que la concurrence qu'ils se faisaient entre eux.

Plus que jamais, l'exploitation des paris aux courses prit des proportions considérables, au point que les agences de paris ouvrirent des officines en dehors des hippodromes où il était possible d'enregistrer les paris sur place. Le préfet de police avait même autorisé, par un arrêté de 1862 [312] , un Salon des courses qui groupait dans les salons du Grand Hôtel les membres des principaux cercles parisiens au premier rang desquels le « Jockey-Club », émanation de la Société d'Encouragement [313] . Pour autant, ladite société ne manqua pas d'affirmer à maintes reprises qu'elle était étrangère à tout ce qui touchait au jeu. Certes, à l'époque où seuls les paris particuliers étaient les plus fréquents elle avait cru devoir énoncer quelques règles afin de pouvoir trancher les différends qui pourraient survenir. Mais du jour où les paris devinrent publics, elle préféra

[310] Critiquant dans son commentaire la position de la Cour, Edmond Villey écrit : « en résumé : nous sommes en matière pénale, où le texte doit être rigoureusement renfermé dans sa lettre, et où le doute doit s'interpréter en faveur du prévenu. Nous nous demandons si la Cour suprême, préoccupée des dangers du développement inouï des paris des courses pour la morale publique, ne s'est pas écartée, dans notre arrêt, de ces règles d'interprétation qui dirigent constamment ses décisions », *S.* 1877.I.481.

[311] L-F. Gabolde, *Les sociétés de courses* , *op.cit*., p. 240.

[312] L-F. Gabolde, *ibid.*, pp. 241-242.

[313] Dans sa séance du 19 juin 1834, le Comité de la Société d'Encouragement avait décidé l'ouverture d'un cercle, le « Cercle de la Société d'Encouragement », plus connu sous le nom de « Jockey-Club ». Jusqu'en 1936, il sera administré par trois commissaires de la Société nommés à cet effet, puis il fut décidé que le cercle serait administré souverainement par un comité qui lui serait propre. Alors qu'à ses débuts nul ne pouvait faire partie du Cercle s'il n'était membre de la Société, la règle fut inversée en 1840 et l'on décida que les membres de la Société ne seraient recrutés que parmi les membres du Cercle. *Ibid*., pp. 191-192.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

déléguer tous ses pouvoirs en la matière au Salon des courses. Elle fut très souvent sollicitée par des agences, dont celle de M. Oller, lui demandant de leur octroyer le privilège d'établir sur ses hippodromes des bureaux de paris en échange du versement d'une redevance au montant séduisant. Mais elle leur opposait invariablement son refus et ne manquait pas de souligner « l'influence fâcheuse » que le pari aux courses « peut exercer sur la sincérité des épreuves ». Mieux : dans un courrier du 7 mars 1887, elle demanda au conseil municipal de Paris d'appuyer son action visant à l'éradication des paris, rappelant à l'occasion la demande qu'elle avait formulé auprès du procureur de la République le priant d'appliquer sur les terrains de courses, comme partout ailleurs, les lois sur les jeux publics [314].

A dire vrai, toutes les sociétés de courses n'étaient pas aussi désintéressées que l'étaient les membres de la Société d'Encouragement. Au moment où l'exploitation industrielle des paris fait son apparition, on assiste à la création de ce qu'on a coutume d'appeler les « sociétés de courses des hippodromes suburbains », sociétés qui, tout en allouant des prix aux vainqueurs d'épreuves courues dans des hippodromes de seconde zone, n'en cherchaient pas moins à dégager des bénéfices de cette activité. En effet, la part de leur budget affectée à l'allocation de prix était assez faible [315] alors même que ces sociétés se livraient à des pratiques fort rémunératrices, notamment les « courses à réclamer » [316] ou la soumission des bookmakers et agences de paris à des taxes spéciales très élevées, sans parler des soupçons plus qu'énormes qui pesaient sur la sincérité de leurs épreuves dont certaines étaient, paraît-il, « ouvertement truquées » [317].

Dépourvue de moyens directs de contrainte sur ces organismes qui ne respectaient pas son code, la Société d'Encouragement décida de les priver de toute subvention et refusa de publier leurs programmes au *Bulletin officiel des courses*, mesure qui avait pour effet indirect d'interdire à quiconque courait dans ces épreuves de participer aux courses soumises au code de la Société. Les sociétés des hippodromes suburbains n'entendaient pas se laisser faire, elles soutinrent que l'arrêté Vaillant du 16 mars 1866 procédait à une véritable délégation de pouvoir de l'administration et que le bulletin de cette société était devenu un véritable organe officiel. Mais leurs prétentions furent rejetées par la cour d'appel de Paris qui estima qu'en l'absence de délégation de pouvoir lui ordonnant de régir toutes les épreuves organisées en France, la Société d'Encouragement était maîtresse de son bulletin et était libre de refuser l'inscription des programmes des courses qui n'étaient pas soumises à son code [318].

Finalement les démarches entreprises par la Société d'Encouragement en 1887

[314] Communications de la Société d'Encouragement du 16 septembre 1886 et du 7 mars 1887, rapportées par L-F. Gabolde, *ibid.*, pp. 245 et 247.

[315] *Ibid.*, p. 261.

[316] A l'issue de la course le cheval vainqueur est vendu aux enchères. Au terme de cette cession, le propriétaire du cheval empoche la somme pour laquelle il avait mis sa bête à vendre, l'excédent du prix de vente effectif revenant au fonds des courses des sociétés organisatrices.

[317] L-F. Gabolde, *Les sociétés de courses* , *op.cit.*, p. 263.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

n'allaient pas rester vaines. Par une circulaire du 15 mars 1887 [319] le président du Conseil et ministre de l'Intérieur, M. Goblet (1828-1905) [320] , considérant que les bookmakers et agences de jeu opérant avec tous venants pariaient nécessairement avec des ignorants, invita les préfets à interdire d'une façon formelle et définitive les paris de toute nature engagés sur les champs de courses, position qu'approuva la Cour de cassation dans un arrêt du 10 décembre 1887 [321] . Ces mesures furent appliquées avec sévérité et leur conséquence ne se fit pas attendre : privés de la faculté de satisfaire leur goût pour le jeu, les spectateurs désertèrent les champs de courses et la Société d'Encouragement, dont les entrées sur les hippodromes constituaient la principale recette, accumula rapidement un déficit important par rapport à ses chiffres de l'année précédente. La preuve en était faite : l'institution des courses ne pouvait subsister sans le jeu qui l'alimente. Elle devait mourir ou transiger, solution que préconisèrent rapidement les représentants des pays d'élevage auprès de l'administration.

Par une série d'arrêtés, dont le premier en date, le 28 avril 1887, visait la Société d'Encouragement, le ministre de l'Intérieur autorisa les principales sociétés de courses à établir et exploiter elles-mêmes le pari mutuel [322] . Il fonda cette autorisation sur l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 *portant prohibition des loteries* dont la rédaction était la suivante : « Sont exceptées des dispositions des article 1 et 2 ci-dessus, les loteries*d'objets mobiliers exclusivement* destinées à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, lorsqu'elles auront été autorisées dans les formes qui seront déterminées par des

[318] CA Paris 3 juin 1890 [Société hippique c/ Société d'encouragement], *D.* 1891.II.255.

[319] Mentionnée L-F. Gabolde (*Les sociétés de courses* , *op. cit.*, p. 248) et par R. Garraud dans sa note sous Crim. 7 juin 1889 [Dumien c/ Min. publ.], *D.* 1890.I.41.

[320] Avocat, journaliste, René-Marie Goblet est élu représentant de la Somme en 1871 et s'inscrit au groupe de la gauche républicaine, il sera ensuite député de 1877 à 1889. Il se sépare peu à peu de la politique opportuniste et manifeste une indépendance personnelle, ainsi devient-il ministre de l'Intérieur dans le cabinet de Freycinet en 1882 et participe-t-il à toutes ses luttes : répression des grèves, restriction du droit d'expulsion des étrangers et projet de décentralisation sur lequel son ministère chuta. De retour dans l'opposition, il vote souvent avec l'extrême gauche, défend la décentralisation, s'oppose à la réforme de la magistrature et propose de revoir la Constitution. Ministre de l'Instruction, des Cultes et des Beaux-arts dans le cabinet Brisson (1885), il conserve son portefeuille dans le nouveau cabinet de Freycinet (1886-1887), y soutient la réforme visant l'autonomie des Facultés de province et défend contre la droite du Sénat la loi sur l'enseignement primaire votée par la chambre en 1884. A la chute du cabinet, Grévy lui confie la présidence du Conseil et le portefeuille de l'Intérieur (1886-1887), il y mène une politique très prudente et refuse notamment la séparation de l'Eglise et de l'Etat, estimant que l'opinion n'est pas prête. Ses projets de réforme administrative n'ont aucun succès et encore moins ses propositions financières qui précipiteront sa chute. On le vit une dernière fois au gouvernement au poste des Affaires étrangères dans le cabinet Floquet (1889-1889) et, malgré sa nature intempestive, il y fut apprécié. Elu sénateur de la Seine en 1891, il redevint député en 1893 et se plaça dans les rangs du parti radical socialiste. Il ne resta étranger à aucun grand débat : travail des femmes et des enfants, droits syndicaux, liberté de la presse. Battu aux élections de 1898, il ne resta cependant pas étranger aux affaires publiques et s'opposa fermement à la politique nationaliste. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. III, *op. cit.*, pp. 196-198 ; *Dictionnaires des parlementaires français* (1889-1940), t. V, *op. cit.*, p. 1847.

[321] Crim. 10 décembre 1887 [Min. publ. c/ Kurten et autres], *D.* 1888.I.185, observations du conseiller Larouverade.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

règlements d'administration publique » [323] . L'obligation faite par la loi d'affecter le produit de la loterie à des « actes de bienfaisance » prit la forme d'un prélèvement sur les mises de 2 % en faveur de l'assistance publique. En outre, un prélèvement de 3 % était effectué au profit des sociétés de courses [324] . Enfin, un comité de surveillance était créé pour surveiller auprès de chaque société l'exploitation du pari mutuel.

En procédant de la sorte, l'administration assimilait le pari mutuel aux loteries dont l'article 2 de la loi donnait la définition suivante : « toutes opérations offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort ». La Cour de cassation accepta cette assimilation dans deux arrêts du 3 mai et du 7 juin 1889 [325] qui suscitèrent de vives critiques et entraînèrent quelques conséquences fâcheuses.

En effet, quelques années auparavant, dans un arrêt du 18 juin 1875 [326] , elle avait bien pris soin de distinguer les notions de jeu de hasard (où le sort prédomine) et de loterie (où le hasard seul préside) et à cette occasion avait relevé que si le pari à la poule était une véritable loterie, le pari mutuel, quant à lui, n'était qu'un jeu de hasard (la loterie apparaissant ainsi comme une variété de jeux de hasard). Les besoins du moment commandaient-ils qu'il en fut autrement ? Ainsi en a-t-il été. Le pari mutuel fut assimilé à une loterie et peu importe que les bénéfices qui en étaient tirés ne fussent pas consacrés « exclusivement » aux œuvres mentionnées par la loi : après avoir assimilé le pari mutuel à une loterie et fermé les yeux sur le fait que l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 n'autorise que les loteries d' « objets mobiliers », on pouvait bien assimiler le prélèvement de 3 % en faveur des sociétés de courses à un « encouragement des arts ».

Les affaires reprirent, plus florissantes encore : les recettes de la Société d'Encouragement, qui s'élevaient à 1 515 000 F en 1887, passèrent à 3 235 000 F en 1890 [327] . Mais les bookmakers en profitèrent aussi qui, sous le titre de « commissionnaires au pari mutuel » et avec la protection des arrêts précités de la Cour de cassation du 3 mai et du 7 juin 1889 qui voyait dans leur activité un usage légitime du mandat, ouvrirent dans tout Paris des officines. Bien sûr, ils se gardaient bien d'apporter au pari mutuel des sociétés de courses les sommes dont ils étaient dépositaires, préférant les conserver à leurs risques et périls et se contentant comme bénéfice du prélèvement de 2 % initialement destiné à l'assistance publique.

[322] L-F. Gabolde, *Les sociétés de courses* , *op. cit.*, p. 250. Comme pour d'autres textes précédemment évoqués, la publication de ces arrêtés demeure introuvable. Toutefois, ces règlements sont également mentionnés par Edmond Villey dans sa note sous Crim. 29 mars 1888, 3 mai et 7 juin 1889 (*S.* 1890.I.233). De même, R. Garraud évoque ce genre d'autorisations dans son commentaire sous Crim. 7 juin 1889 (*D.* 1890.I.41).

[323] C'est nous qui soulignons.

[324] Information rapportée par E. Villey, *S.* 1890.I.233.

[325] Crim. 3 mai 1889 [Dumien et Montagnon] et 7 juin 1889 [Dumien], *S.* 1890.I.233, note Villey ; *D.* 1890.I.41, note Garraud.

[326] Crim. 18 juin 1875 [Oller et Goupil], préc.

[327] L-F. Gabolde, *Les sociétés de courses* , *op.cit.*, p. 251.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

En réponse à ces pratiques, le ministre de l'Intérieur adopta un nouvel arrêté, le 2 juin 1890 [328] , interdisant de participer au pari par l'entremise de mandataires et menaçant de poursuites les intermédiaires pour violation dudit arrêté et de la loi de 1836. Les commissionnaires se défendirent et les tribunaux adoptèrent une solution qui prit tout le monde de cours : « le tribunal, pour arriver à réprimer la commission au pari mutuel, dut se placer à un nouveau point de vue juridique et déclara alors que le pari mutuel organisé sur les hippodromes par les sociétés de courses ne pouvait être assimilé à une loterie régulièrement autorisée, puisqu'il ne remplissait pas les conditions prescrites par l'article 1er de l'ordonnance de 1844 aux termes duquel, notamment, une autorisation serait nécessaire pour chaque journée de courses et même pour chaque course ; que *le pari mutuel ainsi organisé n'étant pas licite*, la commission ne l'était pas davantage » [329] . Ce jugement est doublement surprenant. D'une part, il prend le contre-pied des arrêts précités de la Cour de cassation des 3 mai et 7 juin 1889 qui admettaient la légalité de ces autorisations administratives. D'autre part, on ne trouve trace nulle part de ce jugement : le député Riotteau (1837-1927) [330] se contente d'écrire « le tribunal », les recueils *Sirey* et *Dalloz* ne le mentionnent pas et L-F. Gabolde, dont la thèse est en principe détaillée et précise, reproduit lui aussi ce passage des travaux préparatoires pour expliquer la fin du système d'autorisations basé sur la loi du 21 mai 1836 [331] .

A nouveau le pari devait être chassé des champs de courses, seule la loi pouvait l'y ramener, ce qui sera fait le 2 juin 1891 [332] dans des termes qui confirment l'influence considérable acquise en moins de 60 ans par la Société d'Encouragement. A ce propos on pouvait lire dans une déclaration des commissaires de la Société d'Encouragement : « Notre règle est ainsi devenue la loi » [333] .

La loi du 2 juin 1891 *r églementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux* interdit, en son article 4, les paris publics sur ces courses : « Quiconque aura, en quelque lieu et sous quelque forme que ce soit, exploité le pari sur les courses de chevaux, en offrant à tous venant de parier ou pariant avec tous venants, soit directement soit par intermédiaire, sera passible des peines portées à l'article 410 du Code pénal ». Le pari au livre, qui n'avait pas été poursuivi jusque là, survivra quelques temps à la loi de 1891 puis sera condamné par la jurisprudence [334] .

[328] L-F. Gabolde, *Les sociétés de courses* , *op. cit.*, p. 253. Texte également mentionné par le commentateur anonyme de l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 12 juin 1890 [Min. publ. c/ Dumien et Montagnon], *D.* 1890.II.253.

[329] *JO*, Documents-Chambre des députés, session ordinaire de 1891, rapport de M. Riotteau, annexe 1389, p. 827.

[330] Député de la Manche (1876-1877, 1878-1885, 1887-1906) et sénateur (1906-1927) il siégea parmi les républicains, s'intéressa aux questions budgétaires et, plus que tout, aux courses de chevaux qui on été sa grande préoccupation durant les quatre dernières législatures de son mandat de député. *Dictionnaire des parlementaires* (1889-1940), t. VIII, *op. cit.*, pp. 2861-2862.

[331] L-F. Gabolde, *Les sociétés de courses* , *op. cit.*, p. 254.

[332] *JO* 3 juin 1891.

[333] Déclaration rapportée par L-F. Gabolde, *Les sociétés de courses* , *op. cit.*, p. 269.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

D'après l'article 5 de la loi, les sociétés de courses sont seules admises à exploiter les paris. Le ministre de l'Agriculture est au centre de ce nouveau dispositif. Son autorisation est indispensable pour l'ouverture de tout champ de courses, de même, une autorisation « spéciale et toujours révocable » est nécessaire pour l'exploitation du pari mutuel par les sociétés de courses, seules étant autorisées les courses ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline. Les statuts de ces sociétés doivent être approuvés par le ministre de l'Agriculture qui, avec le ministre des Finances, approuve également leurs budgets. Bien sûr, la loi prévoit qu'il sera opéré un prélèvement sur le pari mutuel en faveur des œuvres locales de bienfaisance et de l'élevage. L'article 186 de la loi de finances du 16 avril 1930 [335] apportera la plus notable modification à ce régime en autorisant les sociétés de courses à enregistrer des paris en dehors des hippodromes, jusqu'alors sièges exclusifs des enjeux. Elle établit ainsi la distinction entre le Pari mutuel sur hippodromes (PMH) et le Pari mutuel urbain (PMU), ce dernier prenant, en 1983, la forme d'un GIE qui regroupait à l'époque 43 sociétés de courses.

Déjà populaire, malgré son cantonnement dans des aires géographiques strictement limitées (l'enceinte des casinos, des cercles et des hippodromes), le jeu devient, en toute légalité, accessible au plus grand nombre, qualité que seule la loterie pouvait jusqu'alors revendiquer, et qui avait justifié sa prohibition. Rien ne s'opposait plus, dès lors, à sa résurrection, trois ans après l'invention du PMU.

Section 3 - Les Loteries royale, impériale et nationale : un succès populaire

« Pour se pénétrer des abus révoltants des loteries, pour bien concevoir à la fois les ruses qu'elles ont inventées, tous les pièges qu'elles tendent à la crédulité du peuple et tous les désordres qu'elles traînent à la suite, il faut attacher ses regards sur la Loterie Royale de France. Jamais peut-être aucune institution n'a présenté au législateur autant de signes de réprobation que cette Loterie qui, sous l'abri de son nom auguste, semble braver la censure publique » [336] . Ces lignes de Talleyrand (1754-1838) [337] écrites dans son ouvrage *Les loteries* publié en 1789 marquent les débuts d'une campagne pour la suppression de cette institution et nous rappelle que cette dernière n'a pas disparu avec les premiers jours de la Révolution : « la prise de la Bastille n'avait en effet pas empêché le public de se montrer empressé au tirage du 16 juillet, qui avait lieu, comme à l'accoutumée, à l'Hôtel de Ville » [338] .

Le 3 juillet 1790 s'ouvre à l'Assemblée nationale un grand débat sur les dépenses, à vrai dire somptuaires, occasionnées par le fonctionnement de la Loterie. Robespierre

[334] Crim. 9 juill. 1896 [Tible], *S.* 1897.I.153, note Villey.

[335] *D.* 1930.IV.299.

[336] Cité par J. Léonnet, *Les loteries d'Etat en France aux XVIII ème et XIX ème siècles*, *op. cit.*, p. 26.

[338] J. Léonnet, *Les loteries d'Etat en France aux XVIII ème et XIX ème siècles*, *op. cit.*, pp. 33.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

(1758-1794) [339] est parmi les plus modérés et en appelle moins à de prétendus impératifs de moralité publique qu'à la nécessité d'une bonne gestion. Mirabeau (1749-1791) [340] est indigné par ce que beaucoup considèrent comme un impôt : « quel impôt qui fonde son plus grand produit sur le délire ou le désespoir ! ». Ainsi fut adoptée la suppression, le 25 Brumaire an II, de la « ci-devant Loterie Royale » dont un arrêté du 27 Frimaire fixe les modalités et ordonne notamment que l'imprimerie de la Loterie soit conservée sous le nom d'imprimerie des administrations nationales afin d'assurer la publication des documents d'ordre administratif, sous le contrôle du ministre de l'Intérieur [341] .

[337] Evêque d'Autun (1788), prince de Bénévent (1806), Talleyrand est élu en 1789 député du clergé du bailliage d'Autun aux Etats Généraux mais rejoint vite les députés du Tiers. Membre du comité de Constitution puis président de la Constituante (1790), il propose d'appliquer les biens du clergé aux besoins de l'Etat, fait adopter un plan d'instruction publique et prête serment à la constitution civile du clergé, qu'il considérera plus tard comme une erreur et qui lui valut l'excommunication. Accusé en 1792 de défendre les intérêts du roi, il part aux Etats-Unis où il s'occupe d'affaires financières et industrielles. De retour en France il devient, avec l'appui de Barras, ministre des Relations extérieures (1797) et s'applique à être l'agent de Bonaparte au Directoire. Aidant au renversement du pape, à la révolution de Suisse, il négocie avec les Etats-Unis, Hambourg et Lisbonne et, déjà, on l'accuse de vénalité et de corruption. Démissionnaire en 1799, il est rapidement rappelé par Bonaparte et commence à œuvrer pour la paix, notamment pour une alliance avec l'Angleterre, en vain. Ayant démissionné en 1807, il s'oppose à la guerre d'Espagne, plus encore à la campagne de Russie et peu à peu se rapproche des Bourbons. Président du gouvernement provisoire puis nommé ministre des Affaires étrangères et pair de France par Louis XVIII, il parvint à éviter le dépeçage de la France au congrès de Vienne en signant un traité secret le 3 janvier 1815 avec l'Angleterre et l'Autriche. Devenu symboliquement grand chambellan, il se montra assidu à la Chambre des pairs. Avec l'avènement du duc d'Orléans, il obtint l'ambassade de Londres (1830) et remporta son ultime succès diplomatique avec le traité du 22 avril 1834 grâce auquel l'Espagne et le Portugal accédaient à l'alliance franco-anglaise. Il demanda alors son rappel, siégea à l'Académie des sciences morales et politiques et prépara sa réconciliation avec l'Eglise qu'il obtint deux mois avant sa mort. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. V, *op. cit.*, pp. 357-360.

[339] Maximilien-François de Robespierre étudia le droit à Paris avant de devenir avocat dans sa ville natale, Arras. Préoccupé de littérature et de poésie, auteur de plusieurs études témoignant de son adhésion aux idées nouvelles, il fut élu représentant du Tiers Etat le 26 avril 1789. Siégeant dès le début parmi les réformateurs, il ne tarda pas à devenir célèbre par la fréquence et l'éloquence de ses discours. Son influence se révéla lors du débat sur l'organisation de la police nationale où il défendit vainement le droit de chaque citoyen domicilié d'en être membre, puis dans son opposition au projet de réforme de Le Chapelier qui entendait réserver le droit de pétition au gouvernement, enfin, le 15 mai 1791, il remporta l'un de ses plus grands succès en persuadant l'Assemblée de voter la non-éligibilité de ses membres à la prochaine législature. Après l'évasion du roi, il s'attaque au dogme de l'inviolabilité du monarque en même temps qu'aux Feuillants, jusque là ménagés, et peu à peu la confiance qu'il inspire aux jacobins tourne à l'idolâtrie. Accusateur public du tribunal criminel de Paris jusqu'en avril 1792, membre de la municipalité insurrectionnelle du 10 août et élu député de Paris à la Convention nationale le 5 septembre 1792, il s'oppose à la démocratie directe, défend le droit des minorités et, alors même qu'il avait demandé l'abolition de la peine capitale à la Constituante, vote la mort du roi. Début 1793, ses luttes personnelles avec les girondins s'enveniment à tous propos : sur la propriété, la loi agraire, la culpabilité de Dumouriez ou encore l'équilibre des pouvoirs constitutionnels, auquel il s'oppose. Le gouvernement révolutionnaire une fois en place, Robespierre, nommé au Comité de salut public, s'allie avec Danton pour se débarrasser des anarchistes mais l'abandonne lorsqu'il est accusé de concussion. Défenseur d'une sorte de tolérance religieuse mais ennemi du « modérantisme », il perd peu à peu de son autorité et voit le Comité de sûreté générale et le Comité de salut public se retourner contre lui jusqu'à ce que les thermidoriens, par d'habiles manœuvres, amènent la Convention à voter son accusation avec celle de son frère ainsi que Couthon, Saint-Just et Le Bas. A 35 ans, le 10 thermidor, il monte sur l'échafaud. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. V, *op. cit.*, pp. 161-166.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Cependant, avec la situation financière désastreuse de la France, la loterie n'allait pas tarder à s'inviter aux débats des chambres : il manquait vingt millions de francs pour équilibrer le budget de l'Etat or la loterie rapportait à la fin de l'Ancien Régime plus de 10 millions. La question vint pour la première fois devant le Conseil de Cinq-Cents le 13 Germinal an IV, mais elle fut plusieurs fois rejetée, sous l'influence, notamment, de Dupont de Nemours (1739-1817) [342] . Son rétablissement fut finalement prononcé avec le titre 3 de la loi du 9 Vendémiaire an VI [343] et le 17 Vendémiaire an VI, La Révellière-Lépeaux (1753-1824) [344] , président du Directoire, fixait par décret les principes fondamentaux de cette nouvelle institution : le système inspiré des propositions de Casanova fut rétabli et l'administration simplifiée, mais les loteries clandestines avaient eu le temps de s'installer et les premières recettes annuelles atteignirent à peine 8 millions de francs.

[340] Ecrivain, un temps diplomate, la marquis de Mirabeau était d'une insatiable curiosité mais aussi fort dépensier, ce qui lui valut quelques séjours en prison. Député du Tiers Etat aux Etats Généraux (la noblesse du bailliage d'Aix l'ayant repoussé) il prit une part des plus actives aux débats de la Constituante, empruntant habilement les pensées des autres et en y ajoutant l'éloquence. « Tribun par calcul et aristocrate par goût », selon le mot de Necker, ses préférences allaient à une monarchie constitutionnelle, il combattit fermement la loi contre les émigrés aux côtés du parti de la résistance et son ardeur faisait taire ses plus dignes adversaires tels Barnave. Ruiné par son travail et les excès d'une vie de plaisirs, il succomba à 42 ans alors qu'il était président de l'Assemblée. Son corps fut déposé à Sainte-Geneviève érigée en Panthéon, mais lorsqu'on découvrit quelques années plus tard qu'il avait touché quelques subsides de la reine, son cercueil fut chassé pour faire place à celui de Marat. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. IV, *op. cit.*, pp. 380-381.

[341] J. Léonnet, *Les loteries d'Etat en France aux XVIII ème et XIX ème siècles*, *op. cit.*, pp. 37-39.

[342] Economiste renommé, conseiller d'Etat, Dupont de Nemours soutint, dit-on, une thèse publique à douze ans et fut très vite admis à la société des économistes aux côtés de Turgot et Malesherbes. Le succès retentissant de son ouvrage la *Physiocratie* eut pour effet de vulgariser les idées des économistes, dès lors appelés « physiocrates ». Sollicité dans toute l'Europe, il revint en France pour collaborer au travaux de son ami Turgot, un temps contrôleur général des finances, mais aussi partager sa disgrâce. En 1789 il est élu par le bailliage de Nemours député du Tiers Etat aux Etats Généraux, sa participation aux travaux de l'Assemblée constituante (dont il fut désigné président le 16 août 1790) est impressionnante : il s'intéresse à tout (il défend vigoureusement le suffrage censitaire, « ceux qui n'ont pas encore de propriété n'étant pas encore de la société », soutient que les biens du clergé sont la propriété de la nation, propose la suppression des ordres religieux et s'oppose à l'émission des assignats) et pas une question financière ne lui échappe. Mais ses positions politiques et sa fidélité à Louis XVI le rendent impopulaire : ayant perdu son siège de représentant, il fonde un journal destiné à promouvoir les idées de modération, il s'oppose à la journée du 20 juin et accompagne lui-même le roi à l'Assemblée accompagné de son fils aîné et d'un fusil. Poursuivi, dénoncé, écroué à la Force, il est remis en liberté et élu au Conseil des Anciens (dont il sera le président) : il se montre à nouveau très actif et à cette occasion s'oppose au rétablissement de la loterie d'Etat. Très hostile au Directoire, il faillit être déporté mais n'échappa pas aux vexations. Le 20 septembre 1799 il s'embarqua avec ses fils pour les Etats-Unis où il devint enseignant. En 1802 il revint en France et y poursuivit ses travaux scientifiques, appelé à des brèves fonctions par Louis XVIII, il repartit à nouveau pour l'Amérique lors des Cent Jours. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. II, *op. cit.*, pp. 504-505.

[343] « La ci-devant Loterie Nationale de France est rétablie sur les bases et combinaisons qu'elle avait à l'époque de la suppression. Le Directoire est chargé d'en organiser provisoirement l'administration sans retard, en faisant toutes les réductions d'agents qu'il sera possible », J. Léonnet, *Les loteries d'Etat en France aux XVIII ème et XIX ème siècles*, *op. cit.*, p. 46.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Avec Napoléon, la Loterie connaîtra une période de prospérité sans précédent. Pour l'historien Jean Léonnet cet homme « a très vite compris l'importance du jeu dans la vie des peuples. Il a essayé de canaliser au profit de l'Etat une force qui, sans cela, aurait joué à son encontre » [345] . A la suite du coup d'Etat du 18 Brumaire, Bonaparte plaça aux postes d'administrateurs des personnes de confiance qui feront de la Loterie une administration simple et efficace. A son apogée la Loterie impériale comportait 10 secteurs territoriaux (Paris, Bordeaux, Strasbourg, Lyon, Bruxelles, Turin, Gênes, Hambourg, Florence et Rome) tous dépendants de l'administration centrale et organisant chacun une loterie. C'est qu'en effet elle a un peu débordé sur les pays voisins. En 1810, année record, elle rapporta plus de 24 millions de francs à l'Etat et, durant la période napoléonienne, elle ramenait environ 13 millions par an, soit un cinquantième du budget de l'Etat [346] .

La Loterie fonctionna plus modestement sous la Restauration et la transition avec la Monarchie de Juillet lui fut fatale. La raison même qui avait poussé à son rétablissement justifiait sa suppression : le budget de l'Etat s'équilibrant, la voix des moralistes se fit mieux entendre et elle fut supprimée par deux ordonnances royales du 22 février 1829 et du 21 avril 1832 [347] . Il est d'ailleurs notable que la loi du 21 mai 1836 *portant prohibition des loteries* , qui parachève le processus, ait été votée peu après la loi du 5 juin 1835 *relative aux caisses d'épargne* [348] et fut présentée comme un complément de celle-ci [349] . En effet, le premier détracteur de la Loterie à l'origine de cette suppression fut le baron Benjamin Delessert (1773-1847) [350] , fondateur de la caisse d'épargne en 1818, dont le *Guide du Bonheur*, qui privilégiait le travail, laissait peu de place au jeu.

Au delà de leur prohibition, la loi du 21 mai 1836 donne pour la première fois des loteries une définition, mais elle le fait en des termes si larges qu'on a pu également y voir la définition des jeux de hasard : « toutes opérations offertes au public pour faire naître

[344] Avocat, représentant du Tiers Etat en 1789, membre de la Convention en 1792, il s'opposa avec vigueur à Robespierre et Danton et dut se cacher durant un an. Il revint à la Convention en l'an III, en devint président, siégea au Conseil des Anciens puis devint président du Directoire en l'an IV. Face au danger royaliste, il fut un des instigateurs du coup d'Etat de fructidor an V, de même s'intéressa-t-il à la *Théophilanthropie*, religion simple destinée à remplacer l'ancien culte. Démissionnaire en l'an VII, il se retira et refusa systématiquement de solliciter les faveurs de l'Empereur. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. III, *op. cit.*, pp. 594-596.

[345] J. Léonnet, *Les loteries d'Etat en France aux XVIII ème et XIX ème siècles*, *op. cit.*, p. 51.

[346] *Ibid.*, p. 58. Voir les pages suivantes pour plus de renseignements sur l'administration de la Loterie impériale.

[347] L'ordonnance du 22 février 1829 empêche l'organisation de la Loterie dans huit départements où elle n'est pas encore présente et la supprime définitivement dans vingt-huit départements où elle fonctionne déjà (*Duv.*, t. XXIX, p. 19). L'article 48 de l'ordonnance du 21 avril 1832 dispose quant à lui que « le ministre des finances procèdera à l'abolition de la loterie graduellement, et de manière qu'elle ait complètement cessé d'exister au 1er janvier 1836 » (*Duv.*, t. XXXII, p. 240).

[348] *S.* 1835.II.338.

[349] Rapport de M. de Ricard, *Le Moniteur universel* du 28 avril 1836, n° 119.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort » (article 2), et l'absence de référence à un quelconque sacrifice pécuniaire des participants soulèvera plus tard quelques problèmes d'interprétation. La loi punit les contrevenants des peines inscrites à l'article 410 du Code pénal et condamne également les actes de complicité, permettant ainsi de poursuivre les relais des loteries étrangères. Enfin, elle établit comme nous l'avons vu une exception en faveur des « loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts » (article 5).

La loterie d'Etat disparut alors jusqu'en 1933. Seules furent organisées des loteries de charité ainsi que, de manière ponctuelle, des opérations rendues nécessaires par « l'intérêt général » et bénéficiant du « patronage » de l'Etat. La plus importante fut la « Loterie des Lingots d'Or » en 1850-1851 dans laquelle beaucoup verront une véritable escroquerie [351] . L'article 136 de la loi du 31 mai 1933 *p ortant fixation du budget général de l'exercice 1933* ressuscitera la Loterie nationale : « dans le délai d'un mois à compter de la promulgation de la présente loi, le gouvernement fixera par décret les conditions et les modalités d'une loterie dont le produit sera, après prélèvement d'une somme de 100 millions de francs, affecté à la Caisse de solidarité contre les calamités agricoles, rattachée selon la procédure du fonds de concours au chapitre 14 du budget des pensions (retraite du combattant) dont le crédit sera réduit à due concurrence ». Les discussions portèrent plus sur la question de l'affectation du produit que sur le principe même du rétablissement de la loterie et, connaissant la grand avenir auquel allait être appelé ce discret article, on sourit à la lecture de cette phrase de Joseph Caillaux (1863-1944) [352] , président de la commission des finances du Sénat : « Je ne me dissimule pas toutes les objections que peut rencontrer l'institution d'une loterie, surtout si elle devait être permanente ; mais ce qu'on vous propose est une mesure accidentelle...» [353] . Ministre des Finances en 1907, il déclarait déjà, à propos de la loi autorisant les

[350] Fils d'un banquier suisse et protestant, Benjamin Delessert reçoit les leçons de Jean-Jacques Rousseau et suit les cours d'Adam Smith à l'Université d'Edimbourg. Lorsque la Révolution éclate il s'engage, à dix-sept ans, dans la garde nationale parisienne et y fait la campagne de Belgique avec le grade de capitaine commandant d'une compagnie de canonniers montagnards. Ayant quitté l'armée en 1795, il devient maire du 3ème arrondissement de Paris en 1800 puis créé successivement une filature de coton (1801) et une raffinerie de sucre (1802) d'autant plus appréciées par l'Empereur lorsque l'Angleterre coupe nos communications avec les colonies en 1806. En 1817, élu député du département de la Seine, il siège dans l'opposition constitutionnelle et milite déjà pour l'abolition de la loterie (1818). Parallèlement, il importe d'Angleterre l'idée des caisses d'épargne et popularise en France cette institution. Réélu, sauf en 1824, jusqu'en 1846, il est membre de toutes les commissions financières et combat encore, cette fois-ci avec succès, la loterie. Il prit part, en 1830, à la commission de révision de la Charte de 1814 et fut longtemps vice-président de la chambre. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. IV, *op. cit.*, pp. 134-135.

[351] L'emploi national en crise, le gouvernement décide d'organiser une loterie dont le bénéfice serait affecté au transport de 5 000 hommes en Californie pour y chercher de l'or. Soixante-dix lingots d'or massif servent de lot, mais avec la spéculation dont font l'objet les billets, le scandale éclate : les organisateurs eux-mêmes vendent des billets au-dessus du prix d'émission ainsi que plusieurs billets portant le même numéro. « Sept millions de billets à un franc, dont le bénéfice était prétendument destiné à payer le transport en Californie des vagabonds de Paris. On voulait tout d'abord remplacer par des rêves dorés les songes socialistes du prolétariat parisien et par le mirage du gros lot le droit doctrinal au travail. Les ouvriers parisiens ne reconnurent naturellement pas, sous l'éclat des lingots d'or californiens, les francs ternis qu'on leur soutirait de la poche. Il s'agissait, en somme, d'une escroquerie pure et simple » (K. Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte* (1ère éd. 1869), Paris, éd. Sociales, 1976, pp. 85-86).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

casinos, que son objet était de « régler des situations locales suivant une formule qui n'aura qu'une valeur temporaire et transitoire » [354].

Conclusion du titre préliminaire

Bien qu'elle soit jalonnée de lacunes et se nourrisse trop souvent de sources uniques et de seconde main, cette histoire de la réglementation des jeux constitue une introduction indispensable à l'étude des fondements juridiques de la maîtrise étatique du jeu. Elle seule pouvait permettre d'établir la permanence du phénomène ludique à travers les âges et l'ambivalence du pouvoir à son égard, à la fois tenté d'en repousser les effets néfastes et de s'en assurer la maîtrise.

Il est en effet remarquable de constater que deux millénaires durant, l'Etat, tout en soumettant les contrats ludiques à un régime civil proche de la nullité (à l'exception du pari à l'époque romaine), s'est lui-même chargé – directement ou indirectement – de l'organisation du jeu, le plus souvent pour en affecter le produit à des œuvres d'intérêt général. Même si la prohibition et l'encadrement du jeu s'est parfois confondu avec une politique des *jeux* en général, notamment parce que, quelle que fut la nature de ces derniers, les enjeux financiers y étaient omniprésents, la législation ludique a peu à peu conquis son autonomie à travers les catégories juridiques de « jeux de hasard » et de « loterie » en faisant du hasard et du sort des critères déterminants de l'application du dispositif répressif.

L'utilisation, par le gouvernement et le juge, de l'article 410 du Code pénal relatif à la tenue de maisons de jeux de hasard et de la loi du 21 mai 1836 relative aux loteries, à la

[352] C'est l'un des hommes politiques les plus controversés de la III ème République. Inspecteur des finances, député de la Sarthe (1898-1919) et sénateur (1925-1944), il fut l'un des plus jeunes ministres des Finances de la République, poste qu'il occupa à sept reprises (1899-1902, 1906-1909, 1911, 1913-1914, 1925, 1926 et 1935), et fut président du Conseil et ministre de l'Intérieur de juin 1911 à janvier 1912. Il siégea d'abord à la Chambre des députés dans le groupe des Républicains progressistes (modérés) puis se rapprocha du parti radical dont il devint le chef en 1912 pour, plus tard, en devenir l'un des éléments conservateurs au sein de la Haute assemblée. On retient surtout de lui ses idées en matière financière (il fut le premier ministre des Finances à proposer la réforme de l'impôt sur le revenu en 1909), ses prises de position en politique étrangère, qui lui coûteront très cher, et…un geste malheureux de sa femme : exaspérée par une violente campagne de presse orchestrée par les adversaires de son époux qui touche jusqu'à leur vie intime, Mme Caillaux se rend, début 1914, dans les bureaux du directeur du *Figaro*, Gaston Galmette, et le tue d'un coup de revolver. Plus tard, en 1917, Joseph Caillaux se vit reprocher une entente franco-allemande qu'il préconisa toute sa vie, si bien que la Sénat, réuni en Haute Cour de Justice, le condamna en février 1920 à trois ans d'emprisonnement et à la privation de ses droits politiques pour « correspondance avec l'ennemi ». Défendu par une grande partie de la classe politique, indignée, et par la Ligue des droits de l'homme, il fut amnistié en 1925. *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. III, *op. cit.*, pp. 834-840. Pour plus de renseignements : J-D. Bredin, *Joseph Caillaux*, Paris, Gallimard, 1985, 505 p.

[353] *JO* 20 mai 1933, Débats-Sénat, pp. 1197-1198.

[354] *JO* 19 mars 1907, Débats-Chambre des députés, p. 687.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

fois pour réprimer et encadrer certaines formes de paris hippiques, semble bien montrer que ces textes portent, malgré leurs nuances, sur le même objet. Mais l'existence d'un droit des jeux ne saurait être rapportée sur la base de simples indices. Encore convient-il de démontrer que le jeu est une notion juridique dotée de caractères propres qui seraient également partagés par toutes les catégories juridiques particulières qui nous souhaitons le voir recouvrir. Il s'agit également de rechercher si les règles associées à chacune de ces catégories se révèlent homogènes et poursuivent des objectifs communs, bref, s'il existe un régime des jeux.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Première partie : Les fondements juridiques de la maîtrise étatique du jeu

On ne saurait parler d'un « droit des jeux » ni d'une « maîtrise étatique du jeu », dotés de caractéristiques propres, sans qu'auparavant soient établies l'unité et la cohérence de la notion générique de jeu et, partant, l'intérêt d'une approche transversale du phénomène ludique. C'est cet objectif que se propose de satisfaire l'étude des fondements juridiques de la maîtrise étatique du jeu.

Sans doute est-ce sur la construction de la notion de jeu que repose en partie la solidité de cette recherche. On ne saurait toutefois se dissimuler les difficultés de l'entreprise, qu'illustre la diversité des catégories juridiques à travers lesquelles le jeu prend corps dans la loi. La conséquence principale de ces difficultés réside dans l'impossibilité de définir le jeu de manière satisfaisante, c'est-à-dire à l'aide de critères objectifs aisément identifiables. Mais cela ne paraît pas être un obstacle insurmontable dans la mesure où ce « handicap » affecte déjà la définition des manifestations particulières, textuelles, du jeu, de sorte que, finalement, ce « handicap » apparaît lui-même comme l'un des éléments essentiels de la cohérence interne de la notion de jeu.

En outre, l'existence d'un droit des jeux, si elle est conditionnée par la définition d'une notion générique recouvrant aussi fidèlement que possible les catégories particulières évoquées par les textes, dépend peut-être plus encore du constat de l'unité du régime juridique auquel renverrait chacune de ces catégories. Or, quelle que soit l'opération envisagée, elle est, en principe, soumise au régime civil de l'exception de jeu. Quant aux

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

actes tendant à l'organisation de jeux de hasard, de paris ou de loteries, ils sont tous prohibés par la loi. C'est donc principalement à travers ce « régime de droit commun des jeux » que se réalise l'unité de la notion de jeu.

Par ailleurs, lorsque le juge national, éclairé par le juge communautaire, est amené à se prononcer sur la compatibilité de la législation ludique avec le principe de libre circulation inscrit dans le Traité instituant la Communauté européenne, son approche confirme, elle aussi, l'unité de la notion de jeu et du droit qu'on lui associe. En effet, lorsque la puissance publique octroie des droits spéciaux ou exclusifs à des opérateurs de jeu en vue de l'exploitation de jeux de hasard, de paris ou de loteries, son action constitue une entrave à la libre prestation de services. Mais elle n'en est pas moins compatible avec le Traité dans la mesure où des raisons impérieuses d'intérêt général – la protection du consommateur et la lutte contre la fraude – justifient en ce domaine la non application du principe de libre circulation [355] .

Enfin, dernier indice de cette unité : le discours sur le jeu. Qu'ils parlent de jeux de hasard, de paris ou de loteries, les auteurs de ce discours (législateur, juge et membres de la doctrine) évoquent manifestement le même objet : le champ lexical du vice est systématiquement mobilisé et ces opérations sont censées porter atteinte aux mêmes valeurs sociales.

En somme, les fondements juridiques de la maîtrise étatique du jeu résident autant dans l'existence d'une notion générique de jeu que dans celle d'un régime juridique et d'un discours spécifiques au jeu. Si l'unité du régime des jeux et du discours sur le jeu sont des éléments contribuant à l'édification de cette notion générique de jeu (titre I), ils permettent également de dégager les objectifs de la réglementation des jeux (titre II).

Titre I : Le jeu, une notion casuistique et finaliste

Bien que le droit positif ne connaisse pas la notion générique de jeu telle que nous l'entendons, il contribue indirectement à sa définition en traçant les contours de chacune des opérations particulières auxquelles la notion de jeu renvoie et en les soumettant à un régime juridique uniforme. Ce faisant, il procède à l'acte fondateur de la maîtrise étatique du jeu en nommant le jeu, en disant ce qu'il est, c'est-à-dire une *opération socialement inutile, immorale et dangereuse faisant naître l'espoir d'un gain qui serait du – même partiellement – au hasard en contrepartie d'un sacrifice pécuniaire des participants*. Encore convient-il de démontrer que cette définition recouvre fidèlement les expressions de « jeu » et de « pari » figurant au Code civil, ainsi que celles de « jeu de hasard », de « pari sur les courses de chevaux », et « loterie » mentionnées par la législation pénale. Un tel résultat semble pouvoir être atteint si l'on envisage la notion de jeu sous un angle analytique, puis, sous un angle critique.

L'approche analytique du jeu repose d'abord sur l'étude du discours relatif à ses

[355] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Her majesty's customs…c/ Schindler], *Rec.*I-1039.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

formes particulières, assez homogène dans les caractéristiques qu'il prête au jeu. Elle repose en second lieu sur l'étude des manifestations particulières du jeu dans chaque branche du droit, c'est-à-dire sur la définition de chacune de ces catégories et la compréhension du régime l'accompagnant. L'unité du discours sur le jeu et du régime des jeux contraste alors fortement avec la diversité des termes utilisés pour rendre compte du même phénomène (chapitre I).

Mais seule l'approche critique de la notion de jeu permet d'aboutir à la définition retenue plus haut. Une fois réduites à leur plus simple expression, les catégories civilistes de jeu et de pari paraissent difficilement pouvoir être distinguées des autres contrats aléatoires. Aussi est-ce un critère assez inattendu qui permet de qualifier mais aussi de classer les différents contrats de jeu : l'utilité sociale de l'opération. Quant aux catégories de jeu de hasard et de loterie en droit pénal, leur identification est censée reposer sur l'appréciation, par le juge répressif, de la part de hasard contenue dans un jeu. Mais une telle évaluation est mathématiquement impossible de sorte qu'il faille plutôt voir en elle l'appréciation de l'immoralité ou tout au moins de la dangerosité d'un jeu (chapitre II).

Chapitre I : Les formes du jeu et ses fondements idéologiques

L'inutilité sociale, l'immoralité et la dangerosité sont trois caractères que le législateur, le juge et les membres de la doctrine prêtent au jeu dans leur discours, quelle que soit la forme particulière de jeu envisagée. Le discours sur le jeu apparaît dès lors comme un indice de l'existence d'un droit des jeux et de l'unité de la notion de jeu. Son étude permet en outre de comprendre le statut particulier du jeu en droit positif à travers les *rationes legis* du régime des jeux (section 1).

Par ailleurs, la construction d'une notion générique de jeu ne saurait faire l'économie d'une analyse des opérations particulières auxquelles, pensons-nous, la notion de jeu renvoie dans chaque branche du droit. La diversité des termes employés pour désigner le jeu contraste alors fortement avec l'unité du régime juridique auquel renvoient chacune de ces opérations (section 2).

Section 1 - Le discours sur le jeu

L'analyse de ce discours pouvait être menée de deux manières différentes en fonction des objectifs à atteindre. Afin de démontrer l'existence d'un discours sur le jeu, en tant qu'indice de l'existence d'une notion générique de jeu, la démarche la plus prudente consistait sans doute dans la séparation des discours propres à chaque forme particulière de jeu puis dans la comparaison de leur contenu. Mais une telle approche ne permettait pas une compréhension précise des raisons expliquant le statut original du jeu en droit positif. En revanche, en supposant l'existence de la notion générique de jeu et d'un discours global à son propos, la mise en relief des « raisons de la loi », les *rationes legis*, s'en trouve facilitée, de même que l'identification des valeurs sociales auxquelles le jeu est censé porter atteinte. Ce faisant, l'existence d'un discours global sur le jeu apparaît d'elle-même car si son contenu est susceptible de varier, c'est uniquement en fonction de l'époque à laquelle il est tenu, et non en fonction des formes de jeu auxquelles il renvoie.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Afin de comprendre les raisons qui justifient l'originalité du traitement réservé au jeu en droit positif, une plongée dans la genèse des principales règles de droit formant l'ossature du régime des jeux est donc nécessaire. Ainsi les remarques des rédacteurs du Code civil de 1804, lorsque se trouve fixé le régime civil de l'exception de jeu, ou encore des parlementaires de 1836, au moment de la prohibition des loteries, nous permettent-elles de comprendre quel regard portent les autorités publiques sur le jeu en tant que pratique sociale. Par contre, c'est un point de vue sensiblement différent que l'on trouve chez le législateur de 1891 ou encore celui de 1907, car à la question du jeu s'ajoutent celles de l'économie du cheval ou des villes d'eaux dont la vitalité dépend étroitement de la faculté donnée aux particuliers de se livrer au jeu.

L'expression latine « *ratio legis* » désigne « la raison de la loi », autrement dit « la raison d'être de la règle établie » [356] ou l'ensemble des considérations de fait et de droit qui ont motivé l'adoption d'une norme juridique. D'éminents auteurs ont douté de la rationalité d'une démarche visant à interpréter la loi à la lumière des travaux préparatoires des assemblées parlementaires, du moins en a-t-on souligné les limites [357] . Ajoutons que, même en supposant que la volonté du législateur sorte « toute nue » des travaux préparatoires, il conviendrait d'en relativiser l'importance si, avec le sociologue Emile Durkheim (1858-1917), on considère que « c'est dans les entrailles mêmes de la société que le droit s'élabore », le législateur ne faisant que « consacrer un travail qui s'est fait sans lui » [358] .

Cependant, notre recherche d'une ou de plusieurs *rationes legis* du régime des jeux n'a pas pour objectif d'apporter un éclairage sur l'interprétation de telle ou telle règle de droit mais plutôt de saisir la logique des rapports que l'Etat entretient, à travers notre système juridique, avec la pratique des jeux. En outre, l'étude du discours sur le jeu ne se borne pas à l'analyse des travaux préparatoires à l'adoption des « piliers législatifs » du régime des jeux, c'est l'ensemble de ce discours qui nous intéresse, que son auteur soit parlementaire, juge ou membre de la doctrine.

Notons par ailleurs que si l'analyse des raisons de la loi participe de la construction de la notion de jeu en tant qu'objet de droit, elle permet également de lui porter atteinte en soulignant la fragilité des frontières de la notion et le problème de sa cohérence externe. Les énoncés législatifs et le discours relatifs au jeu excluent de notre objet un certain nombre de pratiques dont nous verrons qu'elles présentent des similitudes troublantes avec le jeu. Tel est le cas, par exemple, de la spéculation boursière. La connaissance du discours sur le jeu permet ainsi de comprendre les raisons de ces exclusions mais aussi d'approcher les raisons pour lesquelles le jeu et ses manifestations particulières sont des

[356] G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF Quadrige, 2002, p. 726.

[357] Pour une critique radicale d'une telle démarche : H. Capitant, « L'interprétation des lois d'après les travaux préparatoires », *D.* 1935.chron.77-80 ; à l'inverse, M. Couderc (« Les travaux préparatoires de la loi ou la remontée des enfers », *D.* 1975.chron.249-256) s'en fait le défenseur.

[358] Extrait de la leçon d'ouverture du cours de science sociales d'E. Durkheim, cité en avant-propos de l'ouvrage de M. Grawitz, *Méthodes des sciences sociales*, 11ème édition, Paris, Dalloz, coll. Précis, 2000.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

notions si difficiles à définir.

A notre connaissance, l'étude la plus complète des *rationes legis* du régime des jeux a été menée par Gérald Mouquin dans sa thèse de droit comparé [359]. Il isole neuf *rationes legis* avancées, dit-il, par la doctrine et le législateur, qu'il regroupe autour de trois catégories générales. Ainsi, au point de vue de la morale, le jeu représenterait une insulte au sacré, une atteinte à la moralité et serait « démoralisant ». Par rapport à l'économie, le jeu constituerait une « démoralisation socio-économique », une occasion de ruine des participants, une atteinte aux intérêts économiques des tiers et une cause répréhensible de transfert des biens. Enfin, au point de vue politique, il constituerait une atteinte à l'ordre public et justifierait la mise en place d'un monopole fiscal. Après un examen critique minutieux de chacune des neuf *rationes legis*, il en arrive à cette conclusion que seules la mise en place d'un monopole fiscal et la lutte contre la criminalité (comme forme de protection de l'ordre public) peuvent justifier le régime juridique des jeux. Néanmoins, cette approche est indissociable de la démarche globale de son auteur qui, tout en observant ce qu'« est » la notion de jeu de hasard, et en en soulignant les failles, recherche en permanence ce qu'elle « devrait être » [360].

Or, là n'est pas notre objectif. Peu importe que les arguments présentés par le législateur ou la doctrine ne soient pas en phase avec la réalité, qu'ils véhiculent des préjugés aux fondements irrationnels ou que l'interdiction de l'exploitation des jeux soit une mesure disproportionnée au but poursuivi par la loi. Si de telles critiques peuvent être formulées à l'encontre du législateur, elles n'en modifient pas pour autant ses motivations qu'il s'agit ici de mettre en évidence.

De plus, les *rationes legis* dégagées par G. Mouquin sont censées expliquer le régime des jeux dans son ensemble, à savoir, l'interdiction de son exploitation comme la soumission de celle-ci à un régime d'autorisation préalable. Mais c'est trop simplifier le rapport de l'Etat au jeu et ignorer que ces deux étapes (interdiction et autorisation), souvent espacées dans le temps, peuvent être assises sur des motivations différentes. C'est justement en ignorant ce genre du nuances que l'observateur peut être amené à porter des jugements hâtifs sur la cohérence de notre droit positif. C'est pourquoi le discours sur le jeu, tel que nous l'entendons ici, ne concerne que le jeu « en lui-même », déconnecté de son environnement et abstraction faite des raisons qui peuvent justifier que l'interdiction de son organisation puisse faire l'objet d'assouplissements. Autrement dit, les *rationes legis* qui seront identifiées dans les lignes suivantes ne font qu'expliquer le régime de droit commun des jeux (régimes civil et pénal). Quant aux raisons, notamment d'ordre public, justifiant l'autorisation du jeu de manière dérogatoire, elles seront évoquées lors de l'étude des objectifs de la réglementation des jeux.

Pour autant, même limitée à la notion de jeu *in abstracto*, la recherche d'une ou de

[359] G. Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, p. 43s.

[360] D'ailleurs, G. Mouquin définit le terme « *ratio legis* » comme « l'objectif d'une loi particulière obéissant aux fins générales de justice et de paix sociales », et il ajoute qu'« en tant qu'inspiratrices de normes pénales, elles (les *rationes legis*) devront tendre à la protection d'un bien juridique précis, digne d'intérêt, et satisfaire au principe général de proportionnalité, selon lequel les sanctions juridiques doivent être proportionnées à la gravité de l'atteinte causée au bien juridique envisagé », *i bid.*, p. 45.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

plusieurs *rationes legis* expliquant le régime de droit commun des jeux se révèle assez éprouvante, tant les motifs avancés se trouvent, dans le discours de leurs auteurs, dilués, imbriqués et, parfois, inextricables. Toutefois, il semble bien que le discours du législateur, comme celui du juge ou de la doctrine, soit porteur de deux jugements distincts à propos du jeu. Sa pratique est d'abord considérée comme immorale et indigne en ce qu'elle heurterait un certain nombre de valeurs communément admises, ou censées l'être (§ 1). Le jeu serait ensuite une pratique socialement dangereuse, tant pour le joueur que pour son entourage (§ 2). Mais notre analyse du discours sur le jeu ne serait pas complète si l'on n'y relevait la mention fréquente des « masses populaires » ou des « classes laborieuses ». On peut dès lors se demander si cette mise en garde contre le jeu s'adresse à tous les individus ou seulement à quelques uns, considérés comme étant les plus faibles. En d'autres termes : le discours sur le jeu est-il un discours de classe (§ 3) ?

§ 1 - Le jeu, une pratique immorale

« Véritable constitution de l'Etat » chez Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), qui y voit une sorte de contrat social tacite préalable au contrat social de nature politique [361], la morale est considérée, depuis l'avènement du positivisme juridique, comme un système normatif distinct et séparé du droit. Un tel postulat est nécessaire si l'on admet qu'il existe une multitude de systèmes moraux possibles, ce qui n'empêche nullement de reconnaître qu'il existe une corrélation entre droit et morale [362]. Bien au contraire : en tant qu'instrument de réalisation du pacte social, le droit ne peut ignorer les valeurs que partagent les membres de la communauté étatique.

C'est dans cette perspective que le *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* donne de la « morale » la définition suivante : « ensemble des règles de conduite jugées comme adéquates, dans une société donnée, par l'opinion dominante (sens proche de mœurs), étant entendu que ces règles sont variables selon les lieux et les temps » [363]. Cette approche est au fond assez voisine de le notion de « moralité publique », définie par le commissaire du gouvernement Guldner dans l'affaire *Société nationale d'éditions cinématographiques*, comme le minimum d'« idées morales communément admises à un moment donné par la moyenne des citoyens » [364], formule qui inspire encore la doctrine contemporaine. Insistant plus sur la fonction normative de la « moralité », le doyen Cornu y voit quant à lui « ce qui caractérise (en bien ou en mal) le comportement d'une personne (moralité individuelle) ou d'une société (moralité publique) » [365]. Mais lorsque le contenu des règles morales passe dans le droit, ce dernier fait plutôt référence à la notion de « bonnes mœurs » [366], se débarrassant ainsi

[361] J-J. Rousseau, *Du contrat social* (1ère éd. 1762), II, 12, Paris, Garnier-Flammarion, 1966, p. 91.

[362] H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2ème éd., traduit par C. Eisenmann, Paris, LGDJ, 1999 (1ère éd. 1960), pp. 73-74.

[363] P. Dauchy, entrée « morale » in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op. cit.*, p. 383.

[364] Conclusions sur CE 20 décembre 1957 [Société nationale d'éditions cinématographiques], *S.* 1958.III.73.

[365] G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, *o p. cit.*, p. 572.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

de l'« éthique transcendantale » [367] dont le terme « morale » est également porteur dans une acception, cette fois, plus philosophique.

Ainsi, lorsqu'il est affirmé que le jeu est immoral, c'est qu'il est considéré comme étant contraire aux « bonnes mœurs », dont le *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* donne les deux définitions suivantes : « 1. Au sens civil, ensemble de règles de conduite fondées sur le sentiment de devoirs censés admis communément par les citoyens, quelles que soient leurs options philosophiques et religieuses, et concernant non seulement l'activité sexuelle mais encore la loyauté, la correction, le désintéressement et le respect de la dignité humaine dans le domaine des relations sociales. 2. Au sens pénal, ensemble des règles de conduite censées également admises communément par les citoyens, mais concernant plus spécifiquement l'évocation de l'activité sexuelle » [368] . A ce dernier titre la notion de « bonnes mœurs », qui n'apparaît d'ailleurs plus dans le nouveau Code pénal, paraît exclure *a priori* la question du jeu. D'ailleurs le discours sur le jeu évoque bien plus le jeu lui-même, sa nature et les effets qu'il peut avoir sur les joueurs, que les « tenanciers » ou organisateurs du jeu, aujourd'hui seuls concernés par la loi pénale. Cependant il semblerait assez logique que par effet de « contamination », la prétendue immoralité du jeu constitue l'un des fondements du régime pénal du jeu.

L'immoralité du jeu est sans doute l'argument le plus souvent avancé pour expliquer le traitement juridique dont celui-ci fait l'objet, à tel point qu'elle apparaît dans de nombreux discours comme un fait établi dont la seule affirmation se suffirait à elle-même, sans qu'il soit besoin de rechercher les raisons qui motivent ce jugement de valeur. Bref, l'immoralité du jeu serait si évidente qu'elle apparaîtrait presque comme un fait objectif, alors même que la simple idée d'une « morale objective » confine au ridicule.

D'un autre côté, il semble difficile de soutenir que l'immoralité du jeu est un préjugé, un argument sans fondement qui ne ferait que révéler le conservatisme de celui qui l'avance. Si le droit français et, avant lui, le droit romain ont soumis le jeu à un régime si particulier, c'est probablement parce que le sentiment de l'immoralité du jeu était partagé par l'opinion dominante [369] . Sans doute est-ce également la même raison qui explique que les systèmes juridiques de la plupart – sinon tous – les Etats contemporains adoptent peu ou prou la même attitude envers le jeu.

Mais, paradoxalement, comment affirmer que le jeu est immoral pour l'opinion dominante lorsque le sénateur Trucy affirme, dans son rapport, qu'« il est probable qu'on n'a jamais autant joué en France qu'à l'heure actuelle » [370] ? Chaque année c'est en effet

[366] Article 1133 du Code civil : « La cause est illicite, quand elle est prohibée par la loi, quand elle est contraire aux bonnes mœurs ou à l'ordre public ».

[367] P. Dauchy, entrée « morale » in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op. cit.*, p. 384.

[368] F. Ost et M. van de Kerchove, entrée « Mœurs (bonnes) » in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *Ibid.*, p. 380.

[369] A moins de voir dans le régime des jeux la traduction d'un discours de classe.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

plus 6 millions de Français (14 % de la population) qui livrent des paris au PMU et plus de 28 millions (près de 50 % de la population) qui jouent à au moins un jeu de La Française des jeux. Par conséquent, le discours sur le jeu a évolué. Le rapport du sénateur Trucy le montre d'ailleurs bien puisque nulle part il n'est fait mention du sentiment d'immoralité du jeu que partagerait une partie de l'opinion, le rapport se contentant d'approcher le sujet sous un angle quasi-exclusivement économique. Il n'en a pas toujours été de même : le jeu a longtemps été abordé avec un moralisme qui paraît aujourd'hui excessif, et quand bien même celui-ci aurait disparu, notre droit en conserve les marques.

L'immoralité du jeu est une constante dans le discours du législateur, qui n'hésite pas à mobiliser le champ lexical du vice et de la passion pour mettre en avant l'idée que le jeu serait une activité dégradante voire constituerait le stigmate d'une civilisation décadente (A). Mais le discours du législateur se caractérise aussi par la confusion des motifs en ce qu'il mélange les arguments d'immoralité, de protection de l'ordre social ou de politique de lutte anti-criminelle. C'est plutôt vers la doctrine qu'il faut se tourner pour comprendre ce qui se cache précisément derrière ce motif d'immoralité : on dit alors du jeu qu'il rompt tout lien social (B) et qu'il encourage à la paresse et à l'oisiveté (C).

A - L'immoralité du jeu, une constante dans le discours législatif

Le discours législatif sur le jeu a longtemps mobilisé le champ lexical du vice et de la passion en procédant à une confusion presque systématique entre immoralité et dangerosité du jeu. Ce dernier serait ainsi une activité malsaine qui, dans bien des cas, entraînerait celui qui s'y adonne sur les chemins de la délinquance. Dès lors, se plaçant en marge de la société, le joueur menacerait l'ordre social. Mais derrière ce discours, perce déjà l'idée selon laquelle la prohibition absolue du jeu serait socialement dommageable.

Dans son exposé des motifs devant le Corps législatif le 14 ventôse an XII (5 mars 1803) à propos du régime de l'exception de jeu des articles 1965 et 1967 du projet de Code civil, Portalis (1745-1807) [371] voit dans les obligations nées du jeu, qui serait « mauvais par nature », une « cause trop vicieuse » pour légitimer une action. Il reconnaît toutefois que le jeu ne peut être interdit absolument : « L'autorité, qui ne saurait étouffer les passions, ne doit point renoncer aux moyens de surveiller ceux qui s'y livrent. Dans

[370] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 15.

[371] Avocat, député de la Seine au Conseil des Anciens (assemblée qu'il présida) où il prit place, en l'an IV, parmi les contre-révolutionnaires, nommé conseiller d'Etat en 1800, ministre des Cultes en 1804, membre de l'Institut, Portalis se distingua très vite par la simplicité qu'il apportait à ses plaidoiries, dont certaines furent retentissantes : il prit la cause de la comtesse de Mirabeau contre son mari et eut Beaumarchais pour adversaire dans le procès de l'écrivain contre le légataire de Paris Duverney. An Conseil des Anciens il prit la défense des prêtres et des émigrés, combattit la résolution relative aux délits de presse et se prononça contre les sociétés populaires. Inquiété, comme royaliste, par le coup d'Etat du 18 fructidor, il gagna la Suisse et revint en France grâce au 18 Brumaire an VIII. Estimé de Bonaparte, il prit personnellement la plus grande part au Concordat conclu avec le pape Pie XII et sa collaboration à l'élaboration du Code civil reste son principal titre de gloire. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. V, *op. cit.*, pp. 22-23.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'impuissance d'empêcher les vices, sa tâche est de prévenir les crimes » [372] . Le tribun Siméon (1749-1842) [373] partage ce point de vue, lui qui déclare devant son assemblée le 17 ventôse an XII (8 mars 1804) : « Le jeu ! Cette funeste passion, source de tant d'angoisses, de désordres et de crimes, pourquoi faut-il qu'elle soit l'objet d'une loi ? », la réponse vient plus loin : il s'agit d'« appliquer un remède ancien à un mal invétéré » [374] . Enfin, Duveyrier (1753-1839) [375] , orateur au Tribunat, y voit un « ministre aveugle et forcené du hasard (…) qui engendre, alimente, exalte, justifie toutes les passions, tous les vices, tous les excès, et qui n'a, pour remplacer tout ce qu'il engloutit, que des poisons ou des poignards : ce monstre antisocial, bien qu'il affecte la figure d'un contrat, ne mérite pas sans doute la protection que la loi doit aux conventions ordinaires » [376] . Le jeu, qui n'a donc rien d'« ordinaire », apparaît condamnable non seulement parce qu'il est « passion », « vice », mais encore parce qu'il ouvre la voie à toutes les autres perversions.

Au moment de l'adoption de la loi du 21 mai 1836 *portant prohibition des loteries* , le Baron Dupin (1784-1873) [377] , rapporteur de la loi, voit lui aussi dans le jeu une « passion

[372] Baron de Locré, *La législation civile, commerciale et criminelle de la France*, Paris, éd. Treuttel et Würtz, 1832, t. XV, p. 173.

[373] Siméon réussit l'exploit d'occuper des postes prestigieux dans presque tous les régimes de son époque. Avocat, Professeur de droit à l'Université d'Aix, il est mis hors la loi en 1793 et se réfugie en Italie. De retour, il est élu en l'an IV député des Bouches du Rhône au Conseil des Cinq-Cents, qu'il préside un temps. A nouveau inquiété par le coup d'Etat de fructidor, il revient après le coup d'Etat de Brumaire, accepte le poste de substitut du commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal de cassation et entre au Tribunat. Il prend lui aussi une grande part à la rédaction du projet de Code civil. Nommé conseiller d'Etat en 1804, il est en 1807 chargé par l'empereur de l'organisation du nouveau royaume de Westphalie avec les fonctions de ministre de l'Intérieur, de la justice et de président du Conseil d'Etat. Adhérant au retour des Bourbons, il est nommé préfet du Nord en 1814, les Cent-Jours le ramènent à Napoléon, puis il rallie à nouveau la Restauration et se fait élire député du grand collège du Var. Nommé par le roi conseiller d'Etat (1815), il occupe divers postes avant d'être nommé sous-secrétaire d'Etat à la Justice puis ministre de l'Intérieur dans le cabinet Richelieu (1820-1821). Enfin, il prêta serment au gouvernement de Juillet, entra à l'Académie des sciences morales et politiques (1832) et remplaça M. Barthe à la présidence de la Cour des comptes (1837), fonctions qu'il quitta en 1839 à…90 ans. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. V, *op. cit.*, pp. 319-320.

[374] Baron de Locré, *La législation civile, commerciale et criminelle de la France*, *op. cit.*, t. XV, pp. 185 et 187.

[375] Avocat au parlement de Paris, Duveyrier acquit une belle réputation d'orateur et s'attira la clientèle la plus brillante. Nommé commissaire du roi à Nancy en 1790 il fut appelé la même année à occuper divers postes auprès de Duport-Dutertre, alors ministre de la Justice. Accusé de trahison par Robespierre, il est incarcéré et parvient à s'échapper. Toujours hors la loi, il est nommé par Garat (ministre de l'Intérieur « par intérim ») membre de la commission chargée de veiller dans le Nord aux approvisionnements de l'armée, fonction qui le fit voyager dans toute l'Europe du nord durant trois ans et demi. Rentré en France en 1796, il devient administrateur général des hôpitaux militaires à l'armée d'Italie et suit à Naples le général Macdonald. Appelé par Bonaparte au Tribunat en l'an VIII, il se distingue notamment dans la discussion du Code civil. Après la dissolution du Tribunat, il est nommé président du tribunal d'appel de Montpellier, poste qu'il occupa sous différents titres jusqu'à sa retraite en 1819. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. II, *op. cit.*, pp. 547-548.

[376] Discours prononcé devant le Corps législatif le 19 ventôse an XII (10 mars 1803), Baron de Locré, *La législation civile, commerciale et criminelle de la France*, *op. cit.*, t. XV, p. 198.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

funeste ». Evoquant l'« invasion » du Royaume par les loteries étrangères il s'exclame : « Mais voilà que le génie du mal reprend (…) l'exploitation des penchants vicieux que le législateur a voulu réprimer, au prix d'un grand sacrifice sur le revenu national » [378]. Pour le Garde des Sceaux, Sauzet (1800-1876) [379], le jeu est un vice menaçant l'ordre social : « Les délits contre la société, contre tout ce qui peut encourager ses vices ou nuire à son amélioration ; ces délits sont les plus graves ; les délits anti-sociaux sont les premiers dans l'échelle de pénalité comme dans l'esprit des législateurs vraiment sages, et dévoués à l'avenir de leur pays » [380].

En 1891, lorsque les parlementaires adoptent la loi du 2 juin autorisant les sociétés de courses à organiser le pari mutuel sur leurs hippodromes, il est bien plus question des ravages sociaux du jeu que de son immoralité. Dans son exposé des motifs devant les députés, Jules Develle (1845-1919) [381], ministre de l'Agriculture, accuse les champs de courses de contribuer fortement au « développement de la passion du jeu dans toutes les classes » [382]. Toutefois, il existe un consensus assez large autour de l'irremplaçable utilité des paris pour l'« amélioration de la race chevaline », si bien qu'ils sont accueillis avec une certaine tolérance et qu'une grande partie des débats porte sur leur encadrement juridique et technique. Seul le député Louis de Lamarzelle (1852-1929) [383],

[377] Polytechnicien, capitaine du génie maritime et plus tard conseiller d'Etat, député du Tarn (1827) puis de Paris (1830), un temps pair de France (1837) et sénateur sous le Second Empire (1852), il introduisit l'usage des statistiques dans les débats parlementaires et fut trois jours ministre de la Marine en 1834. Sous la Restauration il prit place parmi les représentants libéraux puis se rapprocha de plus en plus des conservateurs pour devenir, sous la Seconde République, un des principaux représentants de la majorité de droite, constamment d'accord avec les monarchistes et contre le socialisme. *Dictionnaire des parlementaires* français (1789-1889), t. II, *op. cit.*, pp. 493-494.

[378] Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi portant prohibition des loteries de toute espèce, chambre des députés, séance du 11 mai 1836, *Le Moniteur Universel* des 13 et 14 mai 1836, n° 134 et 135.

[379] Avocat, député du Rhône (de 1834 à 1848), ministre de la Justice dans le cabinet Thiers (1836), il siégea au centre gauche, rentra dans la fraction de l'opposition appelée « tiers-parti » lors de l'avènement du cabinet Molé-Guizot et devint président de la Chambre de 1839 à 1848 se montrant dans ces fonctions entièrement dévoué à la Monarchie constitutionnelle. *Dictionnaire des parlementaires* français (1789-1889), t. V, *op. cit.*, pp. 275-276.

[380] *Le Moniteur Universel* du 18 mai 1836, n° 139, p. 1120.

[381] Secrétaire de Jules Grévy dans sa jeunesse, Jules Develle était avocat au barreau de Paris. Nommé préfet de l'Aube en 1876 il fut révoqué par le cabinet du Seize-Mai avant d'être élu à la Chambre des députés (dont il fut vice-président en 1890) où il siégea à la gauche républicaine. Réélu en 1881 et 1885 (circonscriptions de l'Eure puis de la Meuse), il fut plusieurs fois sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur (1882-1883) de même que ministre de l'Agriculture (1886-1887, 1890-1893) et ministre des Affaires étrangères (1893). Battu aux législatives de 1898, il devint conseiller à la cour d'appel de Paris. Elu sénateur de la Meuse en 1910 il continua à se distinguer pour son intérêt vis-à-vis de l'agriculture et de l'économie. Il finit sa carrière président de l'Académie d'agriculture et contrôleur général de la main d'œuvre agricole et civile. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. II, *op. cit.*, pp. 378-379 ; *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. IV, *op. cit.*, pp. 1435-1436.

[382] *JO* 13 mars 1891, Débats-Chambre des députés, p. 582.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

farouche opposant au projet, interpelle ses pairs en ces termes : « vous organisez la provocation publique au jeu, c'est-à-dire au vice, de la façon la plus prodigieuse, en légalisant le pari mutuel (…). Vous allez donc aggraver le mal produit déjà par les jeux de courses ». Il se fait ensuite le relais d'« un de nos éminents criminalistes », M. Guillot, juge d'instruction à Paris, qui voit dans la pratique du jeu un « symptôme grave de l'état de nos mœurs » et, le citant toujours, affirme : « la femme et le champ de courses, voilà les principales sources des crimes et des délits qui se commettent à Paris (…). Toutes les fois qu'un patron vient se plaindre qu'un employé ait filé avec la recette, la première question qu'on lui fait est celle-ci : Va-t-il au courses ? » [384] .

Le ton semble plus libéral lorsqu'est adoptée la loi du 15 juin 1907 *réglementant le jeu dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques*. On peut lire dans les premières lignes de l'exposé des motifs : « Le jeu n'est pas immoral, antisocial au sens absolu où le sont, par exemple, le faux, le vol, l'adultère. Il est simplement anti-économique ». Mais quelques lignes plus loin, évoquant le système de prélèvements sur le produit des jeux institué par la loi, les auteurs écrivent : « il représente la part de l'intérêt général et osons le dire, de la morale publique. Si la passion du jeu est un vice indéracinable, le législateur s'honorera lui-même en faisant contribuer le vice lui-même au soulagement de la misère et au progrès de la civilisation » [385] . Qu'il s'agisse des partisans ou des opposants à la loi, tous semblent voir le jeu comme un mal. Mais le débat perturbe les clivages politiques traditionnels : lors de la discussion de la proposition de loi au Sénat, MM. de Lamarzelle, encore lui [386] , et Flaissières (1851-1931) [387] , le collectiviste, s'opposent de concert à l'adoption du texte.

Une nuance de taille distingue cependant les élus socialistes de leurs pairs. Ils refusent de croire que le jeu soit une « passion qui ne pourra jamais être supprimée » : « Je m'élève ardemment contre une pareille affirmation, dit le député Flaissières en 1907. J'entends bien que l'unanimité, même la majorité des membres de cette assemblée n'est pas disposée à accepter l'application de la doctrine socialo-collectiviste, à laquelle mes amis et moi nous attribuons la possibilité, la mission, par plus de justice, de modifier la société à ce point, que bien des vices dont elle souffre auront été atténués, auront disparu

[383] Avocat d'opinion ultra-conservatrice, Professeur de droit international à la Faculté de droit de l'Institut catholique de Paris, député du Morbihan (1883-1893) puis sénateur (1893-1924), il prit place parmi les élus boulangistes. Ses qualités d'orateur ont fait de lui l'un des adversaires les plus acharnés et les plus brillants des projets de séparation de l'Eglise et de l'Etat. *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. VI, *op. cit.*, pp. 2109-2110.

[384] *JO* 14 mai 1891, Débats-Chambre des députés, p. 884-885.

[385] *JO* 7 et 12 mai 1907, Documents-Chambre des députés, session ordinaire de 1907, annexe 707, pp. 96-97.

[386] Notons qu'il parle de la « décadence » des villes d'eaux, qui « ont cessé peu à peu d'être des villes d'eaux pour devenir presque uniquement des villes de plaisir et des villes de jeu », *JO* 1er juin 1907, Débats-Sénat, p. 677.

[387] Médecin, élu sept fois maire de Marseille, sénateur des Bouches du Rhône (1906-1930) il fut l'un des premiers sénateurs socialistes de France et prit part à tous les combats de l'extrême gauche de l'époque. *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. V, *op. cit.*, pp. 1695-1696.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

complètement (…). Quel que soit le temps nécessaire pour obtenir ce résultat, est-il possible de nier l'évolution vers le perfectionnement de l'humanité (…) ? » [388] . Naïveté ou audace magnifique ? On voit peut-être poindre ici l'affirmation, aussi dangereuse que noble, d'une croyance qui fut l'une des « racines intellectuelles de la Terreur » [389] comme des idéologies totalitaires du XXème siècle : celle en l'avènement d'un « homme nouveau » [390] . Le radical-socialiste Albert Sarraut (1872-1962) [391] , sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur, semble lui aussi adhérer à cette croyance, mais il soutient tout de même la proposition de loi : « nous avons simplement le désir de faire en sorte que les ravages du jeu soient circonscrits et limités dans un domaine aussi restreint que possible, en attendant que le progrès des mœurs fasse disparaître ce vice détestable » [392] . Patience, donc.

« Le vote de la Loterie nationale a demandé quatorze ans de débats et de tentatives échouées à la Chambre des députés », nous dit S. Collette dans sa thèse de science politique sur la loterie d'Etat française [393] . La raison en est, d'abord, morale. Ensuite, mais il est difficile de ne pas y voir de lien, cette lenteur s'explique par le fait que la loterie apparaît comme un procédé indigne des finances publiques : « elle signifie implicitement un tel misérabilisme budgétaire qu'elle ne se conçoit pas dans un pays qui garde sa fierté » [394] . C'est donc lorsque la loterie d'Etat deviendra acceptable en termes budgétaires qu'elle sera autorisée, sans pour autant être dépouillée de son immoralité, par la loi de finances du 31 mai 1933. Les partisans de la loi se trouvent aussi bien sur les bancs de gauche que de droite et la loterie connaît encore des ennemis tenaces tels le sénateur Justin Godart (1871-1956) [395] qui « demande au Sénat de ne point se prêter à la résurrection d'un procédé financier indigne de finances saines et dont la réapparition

[388] *JO* 1er juin 1907, Débats-Sénat, p. 679.

[389] P. Rosanvallon, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. Points Histoire, 1993, p. 120.

[390] Lire sur ce point R. Pelloux, *Le parti national-socialiste allemand et ses rapports avec l'Etat*, Paris, éd. Paul Hartman, 1936, pp. 15-16.

[391] Docteur en droit, journaliste, député radical-socialiste de l'Aude (1902-1924) puis sénateur (1926-1945), il fut gouverneur général de l'Indochine (1911-1914, 1916-1919), président du Conseil en 1933 et 1936 et titulaire de nombreux portefeuilles ministériels (Intérieur, Instruction publique, Colonies et Marine principalement). *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. VIII, *op. cit.*, pp. 2960-2692.

[392] *JO* 1er juin 1907, Débats-Sénat, p. 682.

[393] S. Collette, *De la Loterie nationale à La Française des jeux , op. cit.*, p. 38.

[394] *Ibid.*, p. 55.

[395] Avocat, député du Rhône (1906-1926) et sénateur, sa longue carrière politique se déroula dans le sillage d'E. Herriot. Ministre du Travail en 1924-1925 et de la Santé publique en 1932, il siégea au Sénat dans le groupe de la gauche démocratique. *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. V, *op. cit.*, pp. 1848-1849.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

recèle une certaine indigence d'imagination en matière fiscale (…). Tout de même ce n'est pas son rôle et quelles que soient nos difficultés financières, nous n'en sommes pas là ». Un autre sénateur, Joseph Caillaux, va plus loin : « Oui, la crise, c'est l'homme. Quand on va au fond des choses, je crois bien que c'est à la décadence de la moralité, à la volonté de s'installer dans la facilité qu'il faut attribuer les causes profondes de la dépression universelle. Le redressement judiciaire n'est pas le seul universel »[396].

A partir de 1933 la question du jeu disparaît des débats parlementaires pour ressurgir lors de l'adoption de la loi du 12 juillet 1983 *interdisant certains appareils de jeu*[397]. L'exposé des motifs, présenté par le ministre de l'Intérieur Gaston Defferre (1910-1986)[398], évoque principalement la nécessité de protéger la jeunesse et les personnes à revenus modestes contre ce « divertissement dangereux » que sont les machines à sous, d'une part, et de lutter contre l'emprise des « milieux liés au grand banditisme » sur le secteur très rentable des appareils clandestins installées dans les débits de boissons (dont le nombre est estimé à 55 000), d'autre part[399]. L'emploi du terme « divertissement » montre que la pratique du jeu n'est plus envisagée sous un angle exclusivement moral : peu à peu le jeu devient un loisir, sans pour autant cesser d'être un vice. La question de l'immoralité du jeu n'est d'ailleurs soulevée que très brièvement lors de la deuxième lecture du projet à l'Assemblée nationale, lorsque les députés de droite défendent un amendement sénatorial tendant à autoriser l'exploitation des machines à sous dans les casinos. Le député Charles Millon[400] s'exprime alors en ces termes : « Il ne

[396] *JO* 20 mai 1933, Débats-Sénat, p. 1197.

[397] Adoptée initialement afin de remplacer le décret-loi du 31 août 1937 (*JO* 1er septembre 1937) qui interdisait déjà les appareils de jeu mais ne permettait pas d'en poursuivre de manière satisfaisante les contrevenants, la loi du 12 juillet 1983 *interdisant certains appareils de jeu* est, depuis, devenue la *loi relative aux jeux de hasard* et a accueilli les prohibitions qui auparavant figuraient dans les articles 410 et 475-5 du Code pénal.

[398] Avocat, dirigeant du réseau Brutus pendant la Résistance, il fut maire Marseille sans interruption de 1953 à 1986. Ministre de la Marine dans le gouvernement Mollet (1950-1951) il participa à l'élaboration de la loi cadre sur la décolonisation en Afrique noire. Candidat (très) malheureux de la gauche non-communiste aux présidentielles de 1969, il se rallia à François Mitterrand et présida le groupe socialiste à l'Assemblée nationale de 1973 à 1981. Ministre de l'Intérieur dans le gouvernement Mauroy puis ministre d'Etat chargé du plan et de l'aménagement du territoire dans le gouvernement Fabius, il fut le père des célèbres lois de décentralisation de 1982 et 1983. Il était également l'époux de la romancière Edmonde Charles-Roux. *Index biographique français*, 2ème éd., compilé par Tommasso Nappo, 7 tomes, Munich, K.G. Saur, 1998 (les notices figurent, elles, sur microfiche).

[399] *JO*, Documents-Assemblée nationale, seconde session ordinaire de 1982-1983, n° 1454, pp. 2 et 3.

[400] Né en 1945, conseiller juridique et fiscal, maire de Belley depuis 1977, député UDF de l'Ain de 1978 à 1995, il fut vice-président de l'Assemblée nationale (1986-1988), président du groupe UDF de cette même assemblée (1989-1995) et ministre de la Défense dans le gouvernement Juppé (1995-1997). Il occupa également la fonction de président du Conseil régional Rhône-Alpes de 1988 à 1998 mais sa réélection à la présidence grâce aux voix du Front National en 1998 lui coûta son poste et entraîna son exclusion de l'UDF. Ayant depuis fondé son propre parti, la Droite, il a été nommé le 3 septembre 2003 ambassadeur auprès de l'Organisation mondiale de l'agriculture et de l'alimentation (FAO). Ses opinions très conservatrices de catholique intégriste (il est favorable à la peine de mort et contre l'avortement) en font l'héritier d'un de Lamarzelle. Pourtant, sa volonté de ne pas porter de jugement moral sur le jeu contraste avec la position de son aîné. *Index biographique français*.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

s'agit nullement de porter un jugement moral sur le jeu (…). Pour certains c'est une passion, pour d'autres une distraction, pour d'autres enfin, un vice. En toute hypothèse c'est une réalité et nous ne sommes pas là pour la nier. Au demeurant, le législateur en a pris acte depuis des années puisqu'il a organisé dans des enceintes que l'on appelle casinos l'exercice des jeux de hasard, pour répondre à des besoins ». Alors même qu'il semble être un des rares élus de gauche à ne pas s'opposer à l'introduction des machines dans les casinos, Raymond Forni [401] répond à Charles Millon en des termes qui ne sont pas sans rappeler ceux du député Flaissières : « Je ne peux laisser passer ainsi les propos de M. Charles Millon, qui semble accepter cette forme de jeu comme une espèce de fatalité (…) et considérer que le vice étant inhérent à la société dans laquelle nous vivons, il n'y a donc rien à faire sinon à accepter les choses telles qu'elles sont ». Revenant sur la question des casinos, M. Forni nous montre que le jeu est encore, en 1983, l'objet de beaucoup de fantasmes, ou tout au moins de sévères préjugés : « J'avance toujours avec prudence quand j'entre dans cette démonstration, de crainte d'apparaître aussitôt soit comme un joueur invétéré, soit comme le suppôt d'un vice – le jeu – soit comme l'intermédiaire d'un milieu dans lequel il vaut mieux ne pas mettre les mains » [402] .

La question du jeu sera abordée une dernière fois au moment de l'adoption de la loi du 5 mai 1987 autorisant l'exploitation des machines à sous dans les casinos [403] . Il est toujours question de lutter, selon les termes de l'exposé des motifs, contre la prolifération illégale de ces machines et le « danger moral » qu'elles représentent pour la jeunesse [404] . A cette occasion, on peut dire que la morale publique fait un retour en force puisque les parlementaires socialistes et communistes, opposés à la loi, en font un large usage. Mais alors qu'ils considèrent manifestement le jeu comme un danger social pour les personnes les plus vulnérables, les parlementaires de gauche qualifient non pas le jeu d'« immoral », mais la majorité parlementaire. Ainsi voit-on Jean-Pierre Michel [405] déclarer à propos des joueurs modestes : « Je trouve cela tout à fait immoral (…). On fait appel à cette clientèle au moment où ses revenus sont en baisse. On lui dit "Vos revenus sont en baisse. Vous

[401] Né en 1941, ancien ouvrier et avocat, maire de Delles depuis 1991, député socialiste du territoire de Belfort (1973-1985, 1988-1993, 1997…), il fut membre du Parlement européen (1978-1979), vice-président de la CNIL (1978-1985, 1988-1991, 1998-2000), présida la commission des lois de l'Assemblée de 1981 à 1988 et fut président de cette même assemblée de 2000 à 2002. *Index biographique français* ; www.assemblee-nat.fr.

[402] *JO* 23 juin 1983, Débats-Assemblée nationale, p. 2997.

[403] *JO* 6 mai 1987.

[404] *JO*, Documents-Assemblée nationale, première session ordinaire de 1986-1987, n° 512, p. 2. Mais curieusement, il est écrit quelques lignes plus loin que, dans ce secteur, « l'assainissement a été réalisé » après l'adoption de la loi du 12 juillet 1983. Même si cette affirmation est éminemment discutable, il n'en demeure pas moins que c'est en réalité la crise économique à laquelle les casinos ont été confrontés à cette époque qui a principalement motivé les auteurs de la loi. En effet, on peut lire dans le rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée : « le but recherché par les auteurs de la proposition de loi est de donner aux casinos la possibilité d'avoir des ressources supplémentaires susceptibles d'améliorer leur situation actuelle » (*JO*, Documents-Assemblée nationale, première session ordinaire de 1986-1987, n° 565, p. 8). Mais nous aurons l'occasion d'y revenir.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

êtes peut-être au chômage. Le pain, on vous le donne à peine, mais on va vous donner des jeux ! Allez donc jouer dans les casinos" (…). On se croirait revenus au Bas-Empire romain ! » [406] . Voyant dans la politique du gouvernement une « véritable provocation à l'égard de ceux que la politique du patronat réduit à la misère », le député Paul Chomat [407] accuse la majorité de céder au lobby des casinos et de faire le choix de « l'immoralité et du cynisme » [408] . En réponse, Louise Moreau (1921-2001) [409] rappelle que les gouvernements de gauche ne se sont pas toujours opposés aussi farouchement au jeu : « il ne peut y avoir trente six morales : si vous êtes contre le jeu il faut tout supprimer », et le député frontiste Albert Peyron (1944-2001) [410] d'ajouter « Dans une société qui prend en charge l'infanticide dans le ventre des mères, l'objection de moralité est mal venue » [411] . On retrouve ces positions antagonistes au Sénat où Jacqueline Fraysse-Cazalis [412] reproche à la majorité « d'encourager des activités parasitaires au bénéfice des patrons de casino et des quelques maires des communes concernées », et de conclure que « ce texte n'est défendable ni sur le plan politique, ni sur le plan économique, ni sur le plan moral » [413] .

Ces assauts constants à l'encontre du jeu ne nous renseignent que partiellement sur les raisons pour lesquelles il est considéré comme une pratique immorale, notamment parce que le discours tend à confondre « immoralité » et « dangerosité » du jeu. Or, si l'on dit du jeu qu'il est immoral c'est parce qu'il porte directement atteinte à certaines valeurs sociales traduisant simultanément une « idée de l'homme » et une « idée du bien-être en

[405] Né en 1938, magistrat, membre fondateur du Syndicat de la magistrature (1968), maire d'Héricourt, député de Haute-Saône de 1981 à 2002 affilié au groupe République et Liberté, il fut président de la commission des lois de l'Assemblée nationale (1985-1986) et initiateur du projet de loi sur le PACS en 1997. *Index biographique français* ; www.a-g-r.org.

[406] *JO* 18 décembre 1986, Débats-Assemblée nationale, p. 7722.

[407] Né en 1938, instituteur, il fut élu député communiste de la Loire en 1981. *Index biographique français*.

[408] *JO* 18 décembre 1986, Débats-Assemblée nationale, p. 7726.

[409] Administrateur de sociétés, ancienne résistante, elle fut maire de Mandelieu La Napoule de 1971 à 1995. Député des Alpes-maritimes de 1978 à 1997 sous l'étiquette de l'UDF, elle fut vice-présidente de l'Assemblée nationale (1984-1987) et s'intéressa particulièrement aux questions de communication audiovisuelle, de tourisme et de bioéthique. *Index biographique français* ; www.archives.premier-ministre.gouv.fr.

[410] Chirurgien-dentiste, conseiller municipal de Cannes (1990-2001) et conseiller régional en PACA (1991-2001) il fut député du Front National de 1986 à 1988 (www.votants.free.fr).

[411] *JO* 18 décembre 1986, Débats-Assemblée nationale, pp. 7727 et 7728.

[412] Née en 1947, cardiologue, député-maire de Nanterre depuis 1988, elle fut élue député communiste des Hauts-de-Seine de 1978 à 1986 puis sénateur en 1988. Spécialiste des problèmes sociaux et de santé, elle s'est battue pour rendre vraiment effectif le droit à l'IVG. *Index biographique français*.

[413] *JO* 29 avril 1987, Débats-Sénat, p. 508.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

société ».

B - La rupture du lien social

L'argument tiré de la disparition du lien social peut-être abordé sous différents angles. Il semble d'abord avoir sa source dans la philosophie chrétienne, voire la doctrine janséniste. L'idée est que le jeu est contraire à l'amour de son prochain puisque le joueur n'est susceptible de réaliser un gain qu'en appauvrissant d'autant la personne contre laquelle il joue, et ce sans aucune contrepartie. En ce sens, le joueur apparaît comme un prédateur à l'individualisme forcené qui n'a d'autre but que de s'emparer de la chose d'autrui, l'engagement qui le lie aux autres parties au contrat de jeu n'ayant qu'une cause : l'appât du gain.

« Le désir et l'espoir du gain sont pour chaque partie les seuls mobiles du contrat, nous dit Portalis. Ce désir et cet espoir ne s'attachent à aucune action ; ils ne supposent aucune réciprocité de services : chaque joueur n'espère que de sa fortune, et ne se repose que sur le malheur d'autrui. A la différence des contrats ordinaires, qui rapprochent les hommes, les promesses contractées au jeu les divisent et les isolent. On ne peut être heureux au jeu que de l'infortune des autres : tout sentiment naturel entre joueurs est étouffé, tout lien social est rompu. Un joueur forme le vœu inhumain et impie de prospérer aux dépens de ses semblables : il est réduit à maudire le bien qui leur arrive, et à ne se complaire que dans leur ruine ». C'est ainsi qu'il justifie le régime civil de l'exception de jeu. Si le jeu n'est qu'un « délassement » alors il n'a rien « d'odieux ni d'illicite » et il échappe au droit par son objet (car dans ce cas le jeu n'est pas une activité « sérieuse ») et par son « peu d'importance ». Mais dès lors qu'il « dégénère » en « spéculation de commerce », alors, il offre une « cause trop vicieuse » pour légitimer une action et n'a « point d'autre cause que la corruption du cœur et l'égarement de l'esprit ». Par là même, le refus d'action en répétition pour le joueur qui aurait acquitté sa dette se trouve lui aussi justifié puisque « le repentir de l'avare n'est pas assez favorable pour réveiller l'attention de la justice » [414].

Cette doctrine dénonce simultanément la rupture du lien social et l'avidité du joueur, comme si ce dernier substituait à l'amour de son prochain un amour – immodéré, il va de soi – du gain. Déjà pouvait-on lire chez Pothier (1699-1772) [415] : « Cette recherche du gain dans le gros jeu, peut d'autant moins passer pour une fin honnête, qu'elle est

[414] Baron de Locré, *La législation civile, commerciale et criminelle de la France*, *op. cit.*, pp. 172-175.

[415] Issu d'une lignée de magistrats d'Orléans, Robert-Joseph Pothier fut reçu conseiller au présidial d'Orléans à vingt et un ans. Imprégné de littérature latine et se consacrant à l'étude du droit romain, il y entreprit, face à l'empilement chaotique des textes et leur confusion, d'y mettre de l'ordre et publia des *Pandectes justiniennes rédigées dans un nouvel ordre* (1748), qui le rendit célèbre. En 1749 il se vit octroyer la chaire de la Faculté de droit d'Orléans et, continuant d'exercer au présidial où, dit-on, il exhortait les conseillers à la concision, il consacra tout le reste de son temps, et de sa vie, à ses écrits et aux consultations qu'il donnait à tous et gratuitement. Paré de toutes les vertus, jurisconsulte rigoureux en même temps que moraliste, alliant dans un style simple une parfaite maîtrise de la théorie avec une pratique quotidienne du droit, il a si bien fait école que, paraît-il, son *Traité des obligations* (1761) est passé quasi textuellement dans notre Code civil. P. Larousse, *Grand dictionnaire universel du XIX ème siècle*, *op. cit.*, t. XIX, pp. 1517-1518.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

directement opposée au premier précepte du droit naturel, qui nous ordonne d'aimer notre prochain comme nous même. Car un joueur ne pouvant faire un gros gain au jeu qu'aux dépens de celui contre qui il joue, en le ruinant ou en l'appauvrissant, il s'ensuit que la fin que se propose le joueur de faire au jeu un gain considérable, renferme nécessairement la recherche de la ruine ou de l'appauvrissement de celui contre qui il joue, qui est inséparable de cette fin. La fin qui porte à jouer gros jeu, est donc directement contraire à la charité et au droit naturel, et par conséquent n'est pas une fin honnête ». Pothier précise tout de même qu'il ne condamne pas toute recherche de gain, mais il y aurait un « gain légitime », celui par lequel un bon père de famille subvient aux besoins du foyer, et il y aurait un « désir déréglé de gain » en ce que ce désir « n'est pas conduit par la raison mais par la passion » [416] .

Prise sous un autre angle, l'idée de rupture du lien social renvoie aux fondements d'une sorte de « morale économique », pour ne pas dire d'un ordre public économique. De ce que le jeu se conclut par un transfert de biens sans aucune contrepartie, on déduit qu'il est par nature injuste et économiquement inutile (on dit aussi anti-économique), autrement dit, le jeu serait incapable de créer de la richesse. Certes, lorsqu'il est postulé que le jeu est anti-économique, c'est généralement pour avancer, comme nous le verrons plus loin, qu'il détourne du travail et encourage à l'oisiveté, mais c'est encore une autre idée que défend Frèrejouan du Saint lorsqu'il affirme à propos du joueur : « Qu'il s'enrichisse ou qu'il s'appauvrisse, il viole la loi économique à laquelle chaque contrat doit être rigoureusement soumis (…). En recevant, il faut donner en échange (…), l'avantage promis doit être proportionné au sacrifice demandé » [417] . L'espoir de réaliser un gain, qui est la contrepartie de la prestation promise en cas de défaite, semble totalement ignoré, le jeu n'étant considéré qu'en termes économiques, de manière extérieure et abstraite. Alors, il se révèle injuste, socialement inutile, donc juridiquement inopportun puisque, comme l'affirme le Professeur Ghestin : « la recherche par le droit objectif du juste et de l'utile justifie la force obligatoire du contrat et en fixe les conditions et les limites », le contrat n'est sanctionné « que parce qu'il est utile et à la condition qu'il soit juste » [418] . Nous verrons plus loin que ce postulat de l'inutilité économique et sociale du jeu présente au plan juridique un intérêt notable en ce qu'il concourt à la distinction du jeu et des autres contrats aléatoires.

Enfin, dans une troisième perspective, il est reproché au jeu d'être un mode de loisir individualiste qui participerait de la dissolution du lien social. C'est que la figure du joueur contemporain *lambda* n'est pas celle du joueur de poker ou de belote, c'est celle d'un homme seul face à une machine à sous, un ticket à gratter, un écran de télévision

[416] M. Bugnet, *Œuvres de Pothier annotées et mises en corrélation avec le Code civil et la législation actuelle*, t. V, Paris, Cosse et Maréchal, 1861, p. 380. Notons que l'auteur de cette compilation se montre encore plus dur avec la figure du joueur. Alors que Pothier soulève l'hypothèse d'une sorte de compassion du gagnant envers le perdant, Bugnet s'exclame : « Les joueurs connaissent-ils ces sentiments ? *Ils n'ont d'humain que l'apparence* » (ce n'est pas nous qui soulignons).

[417] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit*., pp. 4-5.

[418] Cité par M-C. Vincent-Legoux, *L'ordre public - Etude de droit comparé interne*, Paris, PUF, coll. Les grandes thèses du droit français, 2001, p. 109.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

retransmettant une course ou le tirage du loto : « Lorsque l'on mesure le degré d'anonymat des salles où des rangées de joueurs, dans une solitude totale (…) se contentent de presser un bouton pour rechercher une combinaison gagnante, on ne peut que s'inquiéter et regretter (…) le climat de grande sociabilité de nos anciens cafés. D'un point de vue culturel, les modes de loisir ne sont pas neutres, et les jeux de hasard véhiculent une idéologie individualiste qui n'a d'autre valeur que l'argent » [419] . Au fond cette remarque du député communiste Guy Ducoloné [420] constitue autant une critique du jeu que de son industrialisation, mais le phénomène des jeux de masse n'est malheureusement pas, loin s'en faut, l'unique cause du délitement du lien social, et le jeu n'est pas non plus le seul vecteur d'une idéologie de la possession.

Enfin, s'il ressort de tous ces éléments que le gain issu du jeu est considéré comme immoral, il en va *a fortiori* de même du bénéfice réalisé par l'entrepreneur de jeux qui tire profit de l'exploitation d'une pratique perçue comme immorale. C'est en ce sens que l'argument tiré de l'immoralité du jeu constitue, par effet de « contamination », le fondement du régime pénal du jeu. Cette logique a d'ailleurs été formalisée par les Professeurs Lyon-Caen et Renault, pour qui « la spéculation sur le vice d'autrui est plus immorale que le vice lui-même » [421] .

C - La négation du travail et de l'épargne

« Messieurs, deux influences contraires se disputent la misère et la prospérité des nations et des gouvernements : c'est le travail et le hasard. Le travail, qui ne veut du bien-être et de la fortune qu'en les payant de leur prix légitime, la peine, la patience, l'industrie, la prudence et l'économie ; le hasard, qui n'a soif que de biens obtenus sans labeur, qui se repaît d'imprévoyance, qui se fait une volupté du péril même et de ses chances ; le hasard, enfin, qui n'accorde ses faveurs capricieuses qu'en égarant la raison de ceux qu'il favorise avant de les perdre » [422] .

Traditionnelle *r atio legis* du régime des jeux, l'opposition entre jeu et travail, que résume le postulat de l'« inutilité sociale » du jeu, est mentionnée par tous les auteurs abordant la législation ludique. Cette opposition est porteuse de deux idées. La première est que la richesse ne peut avoir pour origine que le travail : « Enrichissez-vous par le travail et par l'épargne », disait Guizot, « Quiconque vous dira que la fortune peut s'acquérir par un autre moyen que le travail et l'économie est un empoisonneur public ! » [423] , s'écriait Benjamin Franklin. La deuxième, forcément liée, est que le jeu détourne du

[419] *JO* 7 mai 1983, Débats-Assemblée nationale, pp. 947-948.

[420] Déporté, résistant, il fut député et vice-président de l'Assemblée nationale sous l'étiquette communiste.

[421] Cités par C-A. Delest, *Le jeu et le régime des jeux*, *op. cit.*, p. 52.

[422] Intervention du Baron Charles Dupin, rapporteur de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, devant la chambre des députés. *Le Moniteur Universel* des 13 et 14 mai 1836, n° 134 et 135.

[423] Cités par G. Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, p. 63.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

travail, il encourage à l'oisiveté et à ce titre menace l'ordre social. Ainsi Frèrejouan du Saint justifie-t-il la réglementation des jeux par le fait que « l'Etat a le devoir de faire respecter la loi économique qui exige qu'aucune force ne soit perdue pour l'universalité des citoyens dont les communs intérêts ont été confiés à sa garde » [424] . Révélatrice à cet égard est l'association couramment faite depuis le XVIIIème siècle entre jeu, paresse et vagabondage en tant que comportement délictueux conduisant à la criminalité. C'est seulement en 1970 [425] que fut abrogé l'article 4 de la loi du 27 mai 1885 [426] qui considérait comme « gens sans aveu » et frappait des peines édictées contre le vagabondage tout individu qui, ayant ou non un domicile certain, ne tire habituellement sa subsistance que du fait de pratiquer ou de favoriser sur la voie publique l'exercice de jeux illicites.

En acceptant les transferts de biens ayant pour cause le jeu, notre droit porterait atteinte à ce principe fondateur de l'idéologie bourgeoise du XIXème siècle qui fait du travail un élément du contrat social en ce que l'individu ne mérite la protection de l'Etat que s'il participe, par son labeur, à la prospérité de la nation. Les idées d'oisiveté et de paresse populaire n'ont cependant rien à voir avec l'inaction bourgeoise ou aristocratique qui, elle, ne peut être blâmable car elle est signe de supériorité intellectuelle, sociale et économique. On ne parle alors pas de paresse mais de « distraction », de « loisir », quant au mérite, il ne peut être qu'héréditaire.

Cette remarque est-elle valable pour tous les jeux, quand bien même le hasard n'y occuperait qu'une place secondaire ? La réponse est compliquée et renvoie à l'épineuse question de l'appréciation de la part du hasard dans un jeu et à l'opportunité de la distinction entre jeux de hasard et jeux d'adresse. Pour l'heure, disons que si la prépondérance du hasard (à supposer qu'elle soit identifiable) constitue en quelque sorte une circonstance aggravante, elle ne constitue pas forcément une circonstance nécessaire conditionnant l'application du régime des jeux.

Par exemple, l'article 1966 du Code civil dispose que les jeux qui « tiennent à l'adresse et à l'exercice du corps » sont « exceptés » des dispositions de l'article 1965 qui n'accorde aucune action pour le paiement d'une dette de jeu. Le tribunal du Mans, dans un jugement du 5 février 1831, a pu dire à ce propos que le jeu de billard ne rentrait pas dans cette catégorie, l'article 1966 ne comprenant, pour des « considérations d'intérêt public », que les jeux desquels peut « naître un soldat vigoureux, ou tout autre homme utile à la société » [427] . En outre, cet article ordonne au tribunal de rejeter la demande en paiement de la dette de jeu « quand la somme lui paraît excessive ». Dès lors, le jeu ne semble pas pouvoir être une source « normale » de revenu, quand bien même il révèlerait le mérite de ceux qui s'y livrent. Dans le même ordre d'idée, l'article 2 de la loi du 21 mai 1836 *portant prohibition des loteries* punit la « vente d'immeubles, de meubles ou de

[424] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, p. 10.

[425] Article 33 de la loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 (*JO* 19 juillet 1970, p. 6751).

[426] *JO* 28 mai 1885.

[427] Jugement confirmé par Cour royale d'Angers 13 août 1831 [Jousse c/ Hertereau], *S.* 1832.II.270. Nous verrons plus loin que le billard n'a pas toujours été traité de la sorte.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réunies des primes et autres bénéfices dus, *même partiellement*, au hasard » [428] .

En outre, en raison de l'essence aléatoire du jeu, il semble que chez nombre d'auteurs jeu et hasard vont nécessairement de pair, sans qu'il soit besoin de rechercher si ce deuxième élément est prépondérant ou non. Le hasard et/ou l'aléa seraient alors les stigmates du jeu, les témoins de l'attitude ludique de celui qui s'y livre et, partant, de l'inutilité sociale et de l'immoralité de l'opération envisagée. Ainsi en est-il du Professeur Bredin lorsqu'il évoque le « goût malsain du public pour les gains aléatoires » [429] . Tel est encore le cas du Professeur Ripert quand il écrit à propos du contrat de jeu : « Ce qu'il y a d'immoral dans un pareil contrat, ce n'est pas son caractère aléatoire, car tout contrat aléatoire n'est pas condamnable, c'est son inutilité sociale et la démoralisation qu'il entraîne par l'attribution imméritée du don de fortune. A ce titre, le jeu est condamnable parce que le joueur attend du hasard seul un enrichissement que rien ne justifie » [430] .

Dès 1804, lors de son intervention devant le Corps législatif, Portalis s'interroge : « Ignore-t-on que le jeu favorise l'oisiveté, en séparant l'idée du gain de celle du travail, et qu'il dispose les âmes à la dureté, à l'égoïsme le plus atroce ? » [431] . Quand est adoptée en 1836 la loi *portant prohibition des loteries* , son rapporteur à la chambre des pairs, M. de Ricard (1779-1849) [432] , la présente comme un complément de la loi du 5 juin 1835 *relative aux caisses d'épargne* [433] tandis que son collègue Félix Barthe (1795-1863) [434] rappelle que « Toute provocation au jeu, tout détournement des occupations laborieuses, des vertus qui fondent légitimement la fortune, doivent être frappés par la loi » [435] . En 1907, lorsque les parlementaires adoptent la loi du 15 juin portant réglementation des jeux

[428] C'est nous qui soulignons.

[429] Note sous Crim. 8 octobre 1858 [Proc. gén. près la cour d'appel de Grenoble], *D.* 1959.J.136.

[430] G. Ripert, *La règle morale dans les obligations civiles*, 4ème éd., Paris, LGDJ, 1949, n° 26.

[431] Baron de Locré, *La législation civile, commerciale et criminelle de la France*, *op. cit.*, p. 173.

[432] Avocat puis magistrat (nommé conseiller à la Cour de cassation en 1828), il fut élu député du Gard en 1822 (réélu en 1824 et 1830). Au départ, partisan de M. de Villèle (chef des ultras sous la Restauration), il passa peu à peu dans l'opposition, adhéra plus tard au gouvernement de Louis-Philippe et devint pair de France en 1835. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. V, *op. cit.*, pp. 136-137.

[433] Loi du 5 juin 1835 *relative aux caisses d'épargne* (*S.* 1835.II.338) ; Rapport de M. de Ricard (*Le Moniteur universel* du 28 avril 1836, n° 119).

[434] Avocat affilié aux carbonari, membre très en vue du parti libéral, il plaida dans sa jeunesse à l'occasion de la plupart des procès politiques de la Restauration. Il prit une part active à la révolution de 1830 et fut élu député de Paris la même année pour entrer presque aussitôt dans le cabinet Laffitte afin d'y recevoir le portefeuille de l'Instruction publique. De 1831 à 1834 il fut Garde des Sceaux. Nommé pair de France en 1832 et président de la Cour des comptes, il reprit les Sceaux dans le ministère Mollé de 1837 et les garda jusqu'en 1839. Il termina sa carrière politique au Sénat, sous le second Empire, ses opinions d'autrefois s'étant singulièrement adoucies. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. I, *op. cit.*, pp. 182-183.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

dans les casinos, l'exposé des motifs de la loi commence par ces mots : « Messieurs, dans une démocratie, fondée sur le respect du travail, le jeu, qui en est l'antithèse, ne saurait être encouragé. Tel est, en effet, l'esprit de notre législation ». Et lorsqu'il est question, quelques lignes plus bas, du nouveau système de prélèvements sur le produit des jeux, celui-ci est qualifié de « nouvel impôt sur les oisifs » [436] . De même peut-on lire dans l'exposé des motifs de la loi du 18 avril 1924 portant modification de la loi du 21 mai 1836 cette formule désormais classique : « La loterie est dangereuse comme faisant naître l'espoir d'un gain important qui n'a pas sa source dans le travail ; elle détourne de l'effort et encourage à l'inaction » [437] .

On ne retrouve cependant pas cet argument de manière vraiment explicite lors de la préparation des lois du 31 mai 1933 instituant la Loterie nationale et du 12 juillet 1983 *interdisant certains appareils de jeu* [438] . Il ressurgit seulement dans le discours de l'opposition quand, en 1987, la majorité RPR décide d'autoriser les casinos à exploiter des machines à sous. « On sait l'opposition des communistes aux jeux de hasard, lorsque ceux-ci s'insèrent dans l'exploitation du rêve. Tel est bien le cas des jeux implantés dans les casinos dont le mythe renvoie à une existence oisive et dorée » [439] s'exclame le député communiste Daniel Le Meur [440] . Au Sénat, Jacqueline Fraysse-Cazalis, estimant que les machines à sous représentent un danger social bien plus grave que le loto ou le tiercé, se lance dans un violent plaidoyer contre le jeu et la politique gouvernementale : « Vous encouragez les activités ludiques et le "boursicotage" au moment où vous instaurez pour ceux qui vivent de leur travail la flexibilité sans limite et le travail de nuit pour les femmes (…). Ce texte (…) tend à développer des activités et des comportements parasitaires inqualifiables. Alors que votre société se révèle incapable de donner un emploi à chacun, d'épanouir l'individu dans la connaissance et le travail utile, vous tentez d'accréditer l'idée selon laquelle il serait possible de prospérer, voire de s'enrichir non pas en travaillant, mais en jouant. Certes, quelques privilégiés vivent du travail des autres, placent, jouent et gâchent sans compter. Mais c'est une minorité et c'est un leurre pour l'immense majorité des citoyens de ce pays » [441] . Un « leurre » que les manuels de droit présentent parfois comme un des arguments qui « jouent pour le jeu (…) : facteur de paix

[435] *Le Moniteur Universel* du 4 mai 1836, n° 125, p. 981.

[436] *JO* 7 et 12 mai 1907, Documents-Chambre des députés, session ordinaire de 1907, annexe 707, pp. 96-97.

[437] Phrase rapportée par le commentaire de la loi, *D.* 1924.IV.308.

[438] Si ce n'est cette remarque moralisatrice et un peu naïve du sénateur socialiste Félix Ciccolini : « Il n'y a aucune comparaison entre les heures quotidiennes que l'on peut perdre dans les débits de boissons et celles que l'on peut passer en plein air, sur les stades, à effectuer des exercices physiques », *JO* 16 juin 1983, Débats-Sénat, p. 1642.

[439] *JO* 18 décembre 1986, Débats-Assemblée nationale, p. 7726.

[440] Né en 1939, ouvrier métallurgiste, maire de Saint-Quentin de 1977 à 1983, il fut élu député communiste de l'Aisne en 1973, 1978 et 1981. *Index biographique français*.

[441] *JO* 29 avril 1987, Débats-Sénat, p. 508.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

sociale, de tranquillité publique, exutoire des passions sociales, rêve qui permet aux déshérités de supporter leur sort » [442] , bref, ce que Gérald Mouquin appelle la « vertu sociologique sédative » du jeu [443] .

De son côté la doctrine se fait, il est vrai, de moins en moins moraliste. Aujourd'hui les auteurs, tels Huguette Mayer [444] ou Alain Bénabent [445] , se contentent généralement de rapporter les raisons morales qui justifient historiquement le régime de droit commun des jeux, voire de souligner leur « archaïsme », comme le fait le pénaliste Marcel Culioli [446] . Bien conscients du développement des jeux autorisés par la loi et l'administration, ils évitent de se faire eux-mêmes les chantres de cette morale et se permettent même d'affirmer, comme le font les Professeurs Malaurie, Aynès et Gautier à propos du régime civil des jeux, qu'« il serait temps de revoir ces vieux textes, qui ne conviennent plus à nos mœurs » [447] . De son côté, cependant, le Professeur Mouralis écrit à propos des jeux : « l'espoir qu'ils font naître d'un gain apparemment facile et souvent considérable mais, par essence, aléatoire, rend les jeux et les paris indiscutablement démoralisants et dangereux, pour ceux qui s'y livrent et leur famille. S'ils perdent ils risquent de se ruiner ; s'ils gagnent, ils se trouvent incités à l'oisiveté » [448] . On retrouve là les classiques reproches adressés au jeu, mais cette remarque intervient, ici, comme une « piqûre de rappel », sobre et concise, tandis que chez des auteurs plus anciens la référence à la morale est bien plus consistante.

Jouer, même sans argent, pour passer le temps, tromper l'ennui et non pour se délasser est pour Pothier « contraire au droit naturel, qui condamne l'oisiveté, comme contraire à l'ordre de Dieu : *Homo natus ad laborem* (…). Dieu ayant établi entre les hommes une société civile, tous les hommes qui la composent doivent, chacun selon ses talents et son goût, s'occuper à quelque chose qui soit utile au bien de la société ». Quant à celui qui se livre à des jeux d'argent, « la paresse s'oppose à ce qu'il prenne, pour parvenir à cette fin, quelques uns des différents genres d'occupations lucratives auxquelles il pourrait être propre : il trouve dans le gros jeu une espérance de faire un gros gain sans travail ; cette vue flatte son avarice, et en même temps sa paresse » [449] .

En phase avec son temps (les années 1930), Pélissié de Castro nous offre quant à lui une vision des joueurs proche du fantasme : le jeu « leur fait perdre l'amour du travail

[442] P. Malaurie, L. Aynès et P-Y. Gautier, *Les contrats spéciaux*, Paris, Defrénois, 2003, n° 973.

[443] G. Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, p. 67.

[444] H. Mayer, « Jeu et exception de jeu », *JCP* 1984.I.3141.

[445] A. Bénabent, *Droit civil : les contrats spéciaux civils et commerciaux*, 5ème édition, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit privé, 2001, n° 956s.

[446] M. Culioli, « Jeu-Pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 4.

[447] P. Malaurie, L. Aynès et P-Y. Gautier, *Les contrats spéciaux*, *op. cit.*, n° 985.

[448] J-L. Mouralis, « Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 15.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

et, par cela seuls qu'ils sont des improductifs, des oisifs, les joueurs sont déjà des êtres antisociaux, des nuisibles ; l'aversion qu'ils ont pour tout travail honnête les acculera, au moment où ils auront perdu tout leur avoir, à ce problème : manger le pain d'autrui ou mourir » [450] . De ce point de vue en effet, on peut comprendre que le jeu soit vu comme « démoralisant », expression qu'emploient de nombreux auteurs dont Henri Capitant qui y voit un caractère « indéniable » du jeu [451] . Néanmoins, ces jugements sont très excessifs : ceux qui voudront se « refaire » par le travail sont sûrement plus nombreux que ceux qui choisiront les voies du crime. Mais peu importe, l'argument de la « démoralisation » semble doté, chez les juristes, d'une force particulière : c'est encore lui qui se cache derrière les propos du doyen Hauriou dans son célèbre commentaire de l'arrêt *Astruc* lorsqu'il affirme que le théâtre présente « l'inconvénient majeur (…) d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à une vie factice et fictive au grand détriment de la vie sérieuse, et d'exciter les passions de l'amour, lesquelles sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance » [452] . D'ailleurs, reprenant ces arguments à son compte et en les actualisant quelque peu, Marcel Waline affirmera plus tard que si « les entreprises de jeux de hasard ne sont pas des services publics, (…) c'est leur caractère démoralisant qui les en exclut » [453] .

Enfin, on note aussi une évolution sensible chez le juge qui a fini, comme nous le verrons ultérieurement, par exclure du régime civil de l'exception de jeu un certain nombre d'opérations s'insérant dans le champ des jeux autorisés par la loi. Depuis 1963, la chambre civile de la Cour de cassation admet la pleine validité du contrat passé entre les parieurs et le PMU [454] , évolution qu'illustre parfaitement cet extrait d'un jugement du tribunal de grande instance d'Auxerre du 3 décembre 1968 : « de nos jours les paris sur les courses de chevaux ont (…) perdu leur caractère clandestin et ne peuvent plus être considérés comme des opérations illicites et immorales en raison même du développement exceptionnel du tiercé » [455] .

Pour autant, la morale n'est pas exclue du prétoire. A ce titre, l'« affaire de Moutis », dont le nom renvoie à cet ingénieur de centrale qui découvrit un stratagème pour gagner de grosses sommes au tiercé du Prix de Bordeaux, est assez emblématique. Tout en

[449] M. Bugnet, *Œuvres de Pothier annotées et mises en corrélation avec le Code civil et la législation actuelle*, *op. cit.*, pp. 378 et 380.

[450] P. Pélissié de Castro, *Le jeu et le pari du point de vue pénal*, *op. cit.*, p. 15.

[451] H. Capitant, note sous Crim. 19 juillet 1929 [Sté de l'Alhambra d'Alger c/ Choukroun] et 19 novembre 1932 [Sté des établissements du Touquet-Paris-Plage c/ de P…], *D.* 1933.I.26.

[452] M. Hauriou, note sous CE 7 avril 1916 [Astruc et Sté du Théâtre des Champs Elysées c/ Ville de Paris], *S.* 1916.II.49.

[453] M. Waline, observations sur CE 30 oct. 1953 [Bossuyt], *RDP* 1954.178.

[454] Civ. 1ère 19 février 1963 [Sté Pari mutuel urbain et autres c/ Léon], *D.* 1963.J.175.

[455] TGI Auxerre 3 décembre 1968 [Pichaud et dame Férré], *D.* 1969.J.719, note Roujou de Boubée.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'acquittant, la 13ème chambre correctionnelle de Paris, dans un jugement du 17 février 1972, ne lui en fait pas moins la morale : « le tribunal, en sa qualité de garant de la moralité publique, ne peut que fustiger le lamentable exemple de joueur invétéré offert par Patrice de Moutis et déplorer que l'ancien élève d'une des plus grandes écoles de France gaspille son intelligence et ses aptitudes à de viles entreprises alors qu'il serait plus judicieux, et socialement plus louable pour lui, de leur donner un tout autre et meilleur emploi » [456] . Mais l'affaire n'en resta pas là. Patrice de Moutis fut condamné en appel pour réception illicite de paris et escroquerie et son pourvoi en cassation fut rejeté dans un arrêt à la logique contestée En effet, la chambre criminelle aurait été « moins sensible au respect de certains principes régissant notre Droit pénal qu'au désir de faire régner la morale dans le domaine des jeux » [457] , car il semble bien que c'est dans une des failles du règlement du pari mutuel de l'époque que de Moutis était parvenu à se glisser.

Mais quand bien même le développement des jeux autorisés tendrait à laver ces derniers de leur immoralité intrinsèque, la pratique du jeu continue à être regardée comme socialement dangereuse.

§ 2 - Le jeu, une pratique socialement dangereuse

Le discours sur le jeu fait une grande utilisation des termes « vice » et « passion ». Le premier est moralement très connoté, par contre, l'un comme l'autre véhiculent l'idée que le jeu est une pratique destructrice. Le jeu présenterait un risque considérable de ruine des joueurs, d'autant plus condamnable que cette déconfiture peut nuire directement à des tiers qui dépendent économiquement de lui (famille, salariés) ou de sa solvabilité (créanciers).

Cette remarque est-elle valable pour l'ensemble de la communauté des joueurs ou bien ne concerne-t-elle qu'une catégorie de joueurs dits « compulsifs » ou « pathologiques » ? Malheureusement il n'existe pas de consensus véritable autour de la notion de jeu pathologique et ces divergences ne font que reproduire les débats autour de la notion générale de toxicomanie. Les psychiatres Marc Valleur et Christian Bucher, auteurs d'un ouvrage sur la question,mobilisent la notion de « nouvelles addictions », très critiquée dans la mesure où soit elle fait disparaître la spécificité du discours sur la toxicomanie (banalisée et réduite au rang d'habitude gênante ou socialement incorrecte), soit elle tend à l'extension au rang de « maladie » de pans entiers de l'existence ou d'habitudes anodines. Selon eux, les différentes formes de dépendances, les diverses « addictions », se distribueraient suivant un continuum, des dépendances les plus acceptées ou les plus passives, aux plus « ordaliques » (c'est-à-dire fondées sur une pulsion auto-destructrice). A une extrémité le tabagisme, voire les troubles des conduites alimentaires, à l'autre les formes actuelles de toxicomanies, « avec leur versant de marginalité parfois recherchée, de révolte souvent manifeste et de transgression toujours présente » [458] . Dans cette classification, le jeu pathologique occuperait une position centrale. Quant à savoir quelle est la proportion des joueurs à problèmes par rapport à

[456] Citée par Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, p. 65.

[457] G. Levasseur et B. Bouloc, note sous Crim. 19 décembre 1974 [Des Moutis et autres], *D.* 1975.J.631.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'ensemble de la communauté ludique, la plupart des auteurs s'accordent à dire qu'il s'agit là d'un épiphénomène qui peut servir de base à des mesures politiques ciblées mais non à un régime général de prohibition [459] .

Cette « bienveillance » à l'égard du jeu est assez récente. Pendant longtemps la prise en compte médicale du jeu a été imprégnée de moralisme, notamment avec le courant hygiéniste, conservant une approche liée à la dégénérescence de l'individu doublée de considérations franchement réactionnaires et racistes [460] . Dès lors, il est peu surprenant de voir la doctrine de l'époque vilipender le jeu. Portalis en frémit : « nous frissonnons quand on nous présente sur la scène le spectacle d'un joueur déchiré par ses remords, environné des débris de son patrimoine, accablé sous son infortune, et ne pouvant supporter le fardeau de la vie, au milieu des reproches et des pleurs d'une famille désolée » [461] . Duveyrier, lui, y voit un « monstre antisocial », un « ministre aveugle et forcené du hasard (…) qui dévore la substance des épouses et des enfants » [462] .

Le danger social que représente le jeu a donc pu justifier le régime pénal du jeu et encore plus son régime civil qui offre une protection au joueur malchanceux. Au fond, tout se passe comme si le discernement du joueur pouvait être altéré par la « passion » du jeu contre laquelle il convient de le protéger [463] . La comparaison avec le régime des incapables, même si elle trouve une limite dans l'article 1967, s'impose alors vite dans l'esprit des commentateurs. Ainsi maître Fourgoux affirme-t-il que « le joueur est une sorte de mineur qui doit être protégé » [464] , de même le Professeur Le Tourneau écrit-il que « le joueur est assimilé à un incapable », et cet auteur de procéder à une comparaison du régime de l'exception de jeu avec l'article 488-3 du Code civil disposant que doit être protégé « le majeur qui, par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté, s'expose à tomber dans le besoin ou compromet l'exécution de ses obligations familiales » [465] .

Mais le jeu présente-t-il les mêmes dangers pour tous ? Reproduire les déclarations scandalisées des parlementaires ou des membres de la doctrine à propos du drame des familles ruinées à cause du jeu présente assez peu d'intérêts. Par contre, le fait que les

[458] M. Valleur et C. Bucher, *Le jeu pathologique*, *op. cit.*, p. 93.

[459] *Ibid.*, p. 42 ; G. Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, p. 71 ; R. et G. Brenner, *Spéculation et jeux de hasard* , *op. cit.*, p. 67.

[460] M. Valleur et C. Bucher, *Le jeu pathologique*, *op. cit.*, p. 46.

[461] Baron de Locré, *La législation civile, commerciale et criminelle de la France*, *op. cit.*, p. 174.

[462] *Ibid.*, p. 198.

[463] « L'article 1965 c. civ. (…) a essentiellement pour but de protéger les joueurs contre les entraînements de leur passion », CA Montpellier 4 novembre 1940 [Giraudo c/ Casino municipal d'Aix-thermal], *D.* 1941.J.139.

[464] J-C. Fourgoux, note sous T. corr. de Troyes du 7 novembre 1967 [Gal et Osce], *D.* 1968.J.440.

[465] P. Le Tourneau, note sous Civ. 2ème 4 mai 1972 [Poincelet c/ Luca], *D.* 1972.J.596.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

parlementaires évoquent très souvent le sort des classes populaires lorsqu'il est question du jeu et de ses ravages sociaux a suscité notre curiosité. Etablir un lien avec cette « morale économique » qui oppose jeu et travail est alors assez tentant et l'on en vient vite à se demander si, finalement, le discours sur le jeu n'est pas un « discours de classe ».

§ 3 - Un « discours de classe » ?

A certain égards, le régime de droit commun des jeux, basé sur l'idée que le jeu présente un « danger moral et social » [466], répond à la logique de fonctionnement de la notion de bonnes mœurs en matière répressive telle qu'elle est présentée par les auteurs du *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*.

« Une meilleure observation de la pratique répressive fait cependant apercevoir que c'est la morale, les goûts et les modes de vie de l'élite culturelle dominants qui servent d'étalon des bonnes mœurs, tandis que ce sont les couches dominées de la société qui, érigées en victimes privilégiées des infractions aux mœurs, font l'objet d'une protection – c'est-à-dire d'un contrôle – renforcée. Sont ainsi particulièrement visés, les femmes, les enfants [467] et les classes populaires toujours de quelque façon considérées comme classes dangereuses. Loin donc de servir une politique de préservation abstraite et indifférenciée de la moralité, les bonnes mœurs fonctionnent comme instrument d'un contrôle social modelé sur les relations de pouvoir qui traversent la société » [468]. Ainsi peut-on lire chez Planiol et Ripert à propos de la notion de bonnes mœurs : « Le juge ne doit pas suivre la masse, quand manifestement elle se fourvoie, mais au contraire la diriger (…) en s'appuyant sur l'opinion des éléments sains de la population, gardiens d'une tradition qui a fait ses preuves » [469].

Aujourd'hui, les connaissances dont nous disposons à propos du jeu pathologique nous permettent d'affirmer que le jeu ne présente pas les mêmes dangers pour tous, mais rien n'indique que la faiblesse du joueur vis-à-vis du jeu soit à mettre en relation avec sa position sociale. L'idée, intellectuellement séduisante, que le législateur a concentré ses efforts dans le but exclusif d'éloigner le jeu des classes populaires ne résiste pas vraiment

[466] Expression utilisée par le conseiller Lepelletier dans son rapport présenté devant la chambre des requêtes de la Cour de cassation à l'occasion de l'arrêt du 4 juillet 1892 [Chigot c/ Thibault], *S.* 1892.I.513.

[467] Les mineurs font évidemment l'objet d'un traitement particulier : en principe, tout contrat de jeu conclu par un mineur non émancipé est nul, le régime de l'exception de jeu ne trouve pas à s'appliquer et la répétition de la dette de jeu doit être prononcée. Quant aux jeux autorisés, ils ne leur sont normalement pas accessibles. Toutefois, nous verrons ultérieurement que si les règlements de tous les jeux autorisés interdisent la participation des mineurs, tel n'est curieusement pas le cas des jeux de La Française des jeux.

[468] F. Ost et M. Van de Kerchove, entrée « Mœurs (bonnes) » in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op. cit.*, p. 382.

[469] M. Planiol et G. Ripert, *Traité pratique de droit civil français*, t. VI, « Obligations », 2ème éd., par P. Esmein, Paris, LGDJ, 1952, p. 282.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

à l'analyse puisque, dès 1891, c'est la forme la plus populaire de pari sur les courses de chevaux, le pari mutuel, qui fut seule autorisée. A la suite de quoi, tout au long du XXème siècle, l'extension du champ des jeux autorisés a principalement eu pour conséquence de mettre le jeu à la portée des petites bourses (institution de la Loterie nationale, autorisation des machines à sous dans les casinos autorisés etc.).

Mais l'histoire de la réglementation des jeux nous a enseigné que la répression du jeu visait avant tout le jeu populaire. D'une part, les souverains successifs n'hésitaient pas à s'adonner frénétiquement au jeu en même temps qu'ils en interdisaient la pratique à leurs sujets, d'autre part, l'intensité de la répression des tenanciers du jeu variait généralement avec la qualité du contrevenant. En outre, l'analyse du discours des parlementaires à propos du jeu révèle que, pendant longtemps, la protection de l'individu contre le jeu était avant tout destinée aux classes populaires. Enfin, il semblerait que la perception du jeu qu'ont les parlementaires soit en partie conditionnée par leurs origines sociales.

Lors de l'adoption de la loi du 21 mai 1836 *portant prohibition des loteries* , son rapporteur à la chambre des pairs, M. de Ricard, voit dans la suppression de la loterie et l'établissement des caisses d'épargne une marque de la « sollicitude des grands pouvoirs de l'Etat pour *la classe la plus nombreuse de la société* » [470] . Lorsqu'il commente devant la chambre haute le contenu de la loi, le Garde des Sceaux, Paul Sauzet, définit de manière assez singulière la notion de « tirage au sort » : « La loi atteint un fait, le tirage au sort ; du jour où elle est promulguée, le tirage au sort, c'est-à-dire la tentation par la voie du sort *offerte aux classes laborieuses*, est un fait dangereux, contraire à l'ordre public et frappé par la loi » [471] . De son côté le député Charles Moreau (1789-1872) [472] considère qu'« il faut surtout voir l'intérêt du public, *des classes ouvrières*, auxquelles par des spéculations de cette nature, on enlève les économies faites sur le produit de leur travail, les seules au moyen desquelles elles puissent arriver à une fortune solide qu'elles conserveront avec d'autant plus de soin qu'elles auront eu plus de peine à l'acquérir » [473] . On peut d'ailleurs lire dans le commentaire de la loi figurant au *Recueil Duvergier* qu'« il eut été d'ailleurs absurde que le Gouvernement (…) laissât une foule d'entreprises particulières spéculer sur la crédulité et l'avidité des *classes inférieures* » [474] .

Lorsqu'en 1891 est adoptée la loi du 2 juin *réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux*, le député de Lamarzelle reproche au gouvernement d'autoriser la seule forme de pari qui soit accessible aux revenus

[470] *Le Moniteur universel* du 28 avril 1836, n° 119 (c'est nous qui soulignons).

[471] *Le Moniteur Universel* du 4 mai 1836, n° 125 (c'est nous qui soulignons).

[472] Avocat puis magistrat, opposant à la Restauration, il fut député de la Meurthe de 1834 à 1848. Ayant soutenu fidèlement tous les gouvernements qui se sont succédés, il ne montra cependant aucune hostilité au gouvernement de la révolution de 1848. Son dévouement au prince-président lui vaudra un siège de conseiller à la Cour de cassation en 1849. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. IV, *op. cit.*, p. 427.

[473] *Le Moniteur Universel* du 18 mai 1836, n° 139, p. 1119 (c'est nous qui soulignons).

[474] *Duv.*, t. XXXVI, p. 81 (c'est nous qui soulignons).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

modestes : « Le pari mutuel, c'est le pari des *petits*, des *ouvriers*, des *employés*, le pari de la *foule* par excellence » [475] . C'est aussi l'avis de Gustave Mesureur (1847-1925) [476] qui, constatant que le pari mutuel ressemble étrangement à une loterie de par le nombre important de participants que son organisation suppose, propose un amendement tendant à réserver le pari à « ceux qui peuvent être compétents en matière de courses », et, concrètement, « en le réservant exclusivement à ceux qui ont payé un droit d'entrée élevé » [477] , solution que la police des jeux avait déjà essayé, en vain, de mettre en œuvre à la fin des années 1880 et qui, dans tous les cas, constitue une bien curieuse façon d'apprécier le degré de connaissance des chevaux. Le fait que, finalement, la loi ait autorisé la seule forme de pari vraiment populaire n'a cependant pas empêché un commentateur (inconnu) d'écrire qu'elle a pour but de réfréner « les ravages que cette passion produisait dans la *classe laborieuse* de la société » [478] . On peut d'ailleurs lire dans le *Recueil Dalloz*, sous la plume d'un autre commentateur anonyme, que la loi vise la punition de « tous les industriels (…) qui racolent des clients dans toutes les classes et principalement parmi les *classes laborieuses* qu'il faut désormais préserver de ce danger quotidien » [479] .

Les travaux préparatoires à l'adoption de la loi du 15 juin 1907 *réglementant le jeu dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques* sont encore plus révélateurs. Initiateur de la proposition de loi, le député Marcel Régnier considère qu'il vaut mieux « protéger préventivement contre la passion du jeu les faibles et les incapables, tout en laissant aux adultes et aux gens sains d'esprit leur libre arbitre et la responsabilité de leurs actes ». Mais qui sont ces « gens sains d'esprit » ? La réponse vient un peu pus loin : « Quant à développer le jeu dans les classes modestes, ce n'est point notre projet qui y tend (…). La vérité est que ces cercles ne sont fréquentés que par des gens aisés, d'une culture intellectuelle qui leur permet d'échapper à l'entraînement s'ils le veulent » [480] . Nous y voilà : la « passion du jeu » et la faiblesse d'esprit seraient donc propres aux classes populaires. Le rapporteur de la loi au Sénat, Adolphe Pédebidou (1854-1925) [481] , confirme l'exclusion des classes populaires : « Jusqu'ici, ce que l'on a pu reprocher à la tolérance administrative du jeu, c'est qu'elle permettait à ces petites bourses, aux ouvriers et aux artisans, de venir, le soir, perdre leur

[475] *JO* 14 mai 1891, Débats-Chambre des députés, p. 884 (c'est nous qui soulignons).

[476] Député radical-socialiste de la Seine de 1887 à 1902, il fut ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes dans le cabinet Bourgeois en 1895-1896. Il s'est illustré par une constante activité en faveur des classes populaires assortie d'une conscience aiguë des exigences de l'expansion économique en matière d'équipement. *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. VII, *op. cit.*, p. 2446.

[477] *JO* 14 mai 1891, Débats-Chambre des députés, p. 887.

[478] Note sous Crim. 11 avril 1908 [Pollak], *S.* 1910.I.596 (c'est nous qui soulignons).

[479] *D.* 1892.L.259 (c'est nous qui soulignons).

[480] *JO*, Documents-Chambre des députés, session ordinaire de 1907, annexe n° 820, pp. 212 et 222.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

salaire au jeu des petits chevaux. Ce n'est pas cette clientèle là (…) qui viendra encombrer les salons des casinos ; on y verra surtout des représentants des classes aisées ou riches » [482] . Dès lors, les opposants à la loi ont eu beau jeu de souligner que celle-ci n'avait d'autre objet que de réserver ce « péché » à « l'aristocratie » [483] . D'autres encore ne croient pas que le jeu sera réservé aux classes aisées et le regrettent, tel les député Théodore Reinach (1860-1928) [484] , pour qui « en multipliant ainsi les casinos, les maisons de jeu, ce n'est plus aux seuls oisifs, aux seuls riches qu'on s'adresse : on essaye de drainer les petites bourses, on fait appel au petit employé, à l'ouvrier, à la bonne » [485] .

Les classes populaires ne sont cependant pas les seules à être considérées comme étant particulièrement vulnérables, c'est aussi le cas des femmes. D'abord, à l'époque où cercles des villes et cercles des stations thermales connaissaient seulement un régime de tolérance administrative, les circulaires adoptées par les ministres de l'Intérieur successifs qui fixaient les conditions d'octroi des autorisations de jeu rappelaient systématiquement que les cercles ne pouvaient admettre « ni étrangers à la société, ni femmes, ni mineurs » et, pour être sûrs d'être bien compris, rappelaient dans les règles propres au jeu de baccara que « les femmes, même accompagnées, ne doivent jamais être admises à tenir les cartes » [486] . Il est par ailleurs remarquable qu'initialement, l'article 47 de la loi de finances du 30 juin 1923, qui réglemente les conditions d'autorisation des jeux dans les cercles, disposait que « les jeux de hasard ne peuvent être pratiqués dans les cercles (…) qu'en vertu d'une autorisation toujours révocable du ministre de l'Intérieur et sous réserve : 1° Que les femmes n'y soient pas admises ». Il faut croire que les cercles figuraient parmi les derniers vestiges du machisme puisque cet article, manifestement contraire aux dispositions de la Constitution [487] et de l'article 14 de la Déclaration européenne des droits de l'homme, ne fut abrogé qu'en 1985 [488] , bien après que les lois du 18 février 1938 et du 22 septembre 1942 [489] aient aboli l'incapacité de la femme

481 Médecin, fondateur du syndicat des stations minérales et climatiques, républicain progressiste, il fut député des Hautes-Pyrénées de 1893 à 1900 et sénateur de 1900 à 1925. Il intervint surtout sur les questions de chemin de fer, d'accident du travail et de droits des médecins. Médecin-chef de l'Hôpital de Bordeaux durant la guerre, il se préoccupa beaucoup de la santé des soldats. *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. VII, *op. cit.*, p. 2631.

482 *JO* 1er juin 1907, Débats-Sénat, p. 679.

483 Propos de M. de Lamarzelle, *ibid.*, p. 676.

484 Docteur en droit et ès lettres, un temps membre du barreau de Paris et archéologue, il fut député de la Savoie de 1906 à 1914 et prit place dans les rangs de la gauche radicale. *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. VIII, *op. cit.*, p. 2816.

485 *JO* 19 mars 1907, Débats-Chambre des députés, p. 694.

486 Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, pp. 160 et 170-171.

487 Article 1er de la Constitution de 1958 et article 3 du préambule de la Constitution de 1946.

488 Il s'agit plus précisément de l'article 82 de la loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 (*JO* 31 décembre 1985, p. 15505).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

mariée. Jusque là, d'ailleurs, il a été jugé à plusieurs reprises que les dettes de jeu payées par celle-ci sans l'autorisation de son mari pouvaient être répétées [490] .

La très longue hésitation des parlementaires s'agissant de l'institution d'une Loterie nationale, due à des oppositions essentiellement morales, n'est pas non plus exclusive de toute considération de classe. Dans sa thèse de science politique consacrée à la loterie d'Etat française, S. Collette établit un parallèle troublant entre les trajectoires respectives, dans le travail parlementaire, des lois relatives aux congés payés et à la Loterie nationale. Vingt-trois ans s'écoulèrent entre la première proposition de loi relative aux congés payés et son adoption définitive. De même fallut-il quatorze ans de débats parlementaires pour voir adoptée la loterie d'Etat. Selon cet auteur, les deux projets se sont heurtés à la représentation que se font les élus, et plus généralement la classe dominante, de la paresse populaire en tant que menace pour l'ordre social [491] . En outre, parmi les parlementaires précocement partisans de l'institution d'une Loterie nationale, la moitié (ce qui est apparemment remarquable) est issue de familles paysannes et ouvrières, plus ouverts que les autres à l'idée de progression sociale dans la mesure où ils ont connu une ascension fulgurante. « En ce sens, il s'agirait de parlementaires pour qui la question de l'immoralité de la Loterie se poserait en termes beaucoup moins vifs que pour des individus attachés aux privilèges de la classe dominante dont ils ont toujours fait partie : puisqu'eux-mêmes ont vécu une forme de promotion sociale qui, si elle n'est pas comparable à celle d'un "gros" gagnant de la loterie, reste atypique par la courbe ascendante qu'elle a eue, ils sont peut-être mieux disposés à admettre une loterie basée sur un certain bouleversement de l'ordre social » [492] .

La loi du 12 juillet 1983 *interdisant certains appareils de jeu* fut quant à elle explicitement présentée par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Gaston Defferre, comme un instrument de lutte contre les jeux qui « constituent un divertissement dangereux surtout pour les jeunes et les *personnes à revenus modestes* » [493] . C'est d'ailleurs ce même souci de protection des « modestes » qui anima, comme nous l'avons vu plus haut, l'opposition de la gauche parlementaire à l'adoption de la loi du 5 mai 1987 qui autorise les casinos à installer des machines à sous dans leurs établissements.

Mais si la question de l'accès au jeu des classes populaires préoccupe autant les parlementaires, comment expliquer le silence de tous les élus, sans exception, quand fut voté l'amendement proposé par Pierre Mazeaud [494] lors de l'adoption de la loi du 5 janvier 1988 *d'amélioration de la décentralisation* ? Cette disposition a en effet pour objet d'étendre le privilège des stations balnéaires, thermales ou climatiques aux « villes ou stations touristiques constituant la ville principale d'une agglomération de plus de 500 000

[489] *JO* 19 février 1938, p. 2058 et *JO* 3 novembre 1942, p. 3649.

[490] Civ. 30 décembre 1862 [Selleron c/ Leroux de Salvert], *S.* 1863.I.257.

[491] S. Collette, *De la Loterie nationale à La Française des jeux* , *op. cit.*, p. 198.

[492] *Ibid.*, pp. 92-93.

[493] *JO*, Documents-Assemblée nationale, seconde session ordinaire de 1982-1983, n° 1454, p. 2 (c'est nous qui soulignons).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

habitants » et participant pour plus de 40 % au financement d'un centre dramatique national, d'un orchestre national ou d'un opéra. Ce n'est donc pas une modification anodine puisqu'elle autorise les salles de machines à sous là où se trouve le plus grand nombre de joueurs modestes, altérant ainsi la philosophie héritée du décret du 24 juin 1806 qui réservait les casinos à de petites localités éloignées des grands centres urbains, ainsi que de l'article 82 de la loi du 31 juillet 1920 qui interdit l'implantation de tout casino dans un rayon de 100 km autour de Paris [495] .

Mais cela n'a semble-t-il pas été jugé digne d'attention [496] . Les habituels documents réservés à l'information des parlementaires (exposé des motifs et rapports des commissions) ne prennent pas la peine d'expliquer les effets de cet amendement, ce qui aurait peut-être été utile puisque ce dernier ne contient ni le mot « casino » ni le mot « jeu », bref rien qui permette d'éclairer l'opinion des néophytes. Quant aux débats, leur concision nous permet d'en reproduire l'intégralité. Pour le rapporteur du projet, Dominique Perben [497] , **«** il s'agit d'autoriser certaines grandes villes qui font un effort dans le domaine culturel et dans le domaine de leur promotion à bénéficier d'un label, qui, je le signale, n'a pas de conséquences financières sur les dotations communales ». Quant à Yves Galland [498] , secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, il confirme que « cet amendement est effectivement neutre, en particulier au regard de la dotation touristique » [499] . Drôle de « neutralité ».

[494] Né en 1929, magistrat, Conseiller d'Etat (1976), membre du Conseil constitutionnel, grand alpiniste (il a gravi l'Everest en 1978), maire de Saint-Julien-en-Genevois de 1979 à 1989, il fut sans interruption député (UDR puis RPR) de Haute-Savoie de 1973 à 1998, date de sa nomination au Conseil. Il fut notamment secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (1973-1974) et secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Education nationale chargé de la Jeunesse de 1974 à 1976. *Index biographique français* ; www.conseil-constitutionnel.fr.

[495] « Aucun casino ouvrant des salles de jeux ne pourra être exploité à moins de 100 km de Paris », *JO* 1er août 1920.

[496] Or, au moment du vote de la loi du 12 juillet 1983 *relative aux jeux de hasard* , la majorité de gauche de l'Assemblée nationale avait rejeté un amendement voté par la chambre haute et visant à autoriser les casinos à installer des machines à sous au motif que « la concentration des ces établissements dans quelques zones touristiques éloignées des centre urbains risquerait d'entraîner une demande d'ouverture de casinos et de cercles de jeu dans les agglomérations, où se trouve la demande la plus importante » (propos de Georges Lemoine, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur, *JO* 23 juin 1983, Débats-Assemblée nationale, p. 2995).

[497] Né en 1945, haut-fonctionnaire, maire de Chalon sur Saône, député (RPR puis UMP) de Saône et Loire depuis 1986, il fut ministre des DOM-TOM du gouvernement Balladur et ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation du gouvernement Juppé. De mai 2002 à juin 2005, il fut ministre de la Justice du gouvernement Raffarin. Il est depuis devenu ministre des Transports du gouvernement de Villepin. *Index biographique français*.

[498] Né en 1941, entrepreneur, membre dirigeant du Parti Radical et de l'UDF, élu au Parlement européen depuis 1979 (il en fut le vice-président de 1989 à 1991 et prit la succession de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence du groupe Libéral, démocratique et réformateur de 1991 à 1994), il fut secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur chargé des collectivités locales sous le gouvernement Chirac et ministre délégué auprès du ministre des Finances chargé du Commerce extérieur sous le deuxième gouvernement Juppé. *Index biographique français*, www.archives.premier-ministre.gouv.fr.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Il serait cependant excessif de réduire le discours sur le jeu à un discours de classe. D'abord, sans tenir compte du discours, inscrire le droit des jeux dans une optique de rapports de classe pourrait tout à fait aboutir, non pas au constat de la stigmatisation du jeu populaire par le droit, mais bien au contraire à celui de l'instrumentalisation du jeu par la classe dominante en tant que dérivatif aux frustrations sociales, que le développement constant du champ des jeux autorisés et leur popularisation pourrait sans difficulté confirmer. En outre, même si la méfiance envers la paresse populaire a pu être forte, et si l'on a vu poindre, par moments, l'idée que les classes laborieuses seraient plus enclines à la faiblesse vis-à-vis du jeu, il reste que la stigmatisation fréquente de cette catégorie de personnes révèle une croyance, semble-t-il sincère, dans le fait que la dangerosité du jeu croît d'autant plus que le patrimoine de ceux qui s'y livrent est fragile. Certes, on peut voir dans ce paternalisme l'expression d'un rapport de classe, mais, au fond, l'impression que le jeu est un lieu d'affrontement des classes résulte de l'incapacité de la classe dominante à comprendre les pratiques ludiques populaires, plutôt qu'à les juger.

C'est notamment l'idée que soutiennent Reuven et Gabrielle Brenner dans leur ouvrage *Spéculation et jeux de hasard* où ils s'intéressent particulièrement au rapport des individus avec la loterie. Ils considèrent tout d'abord que les critiques anti-jeu véhiculent de manière séculaire un ensemble d'idées fausses sur le prétendu effet néfaste du jeu, de même qu'elles seraient la conséquence de l'action de certains groupes de pression ayant des intérêts privés à défendre. Tel serait notamment le cas des ligues de tempérance, très présentes à partir du XVIIIème siècle en Grande-Bretagne et, un peu plus tard, aux Etats-Unis. Pour simplifier, signalons que ces auteurs voient une constante de la nature humaine dans le fait de prendre des risques pour atteindre la fortune et, une fois celle-ci acquise, de rechercher la sécurité [500]. Cette proposition serait confirmée par les études statistiques sur le jeu qui, en raison des nombreux pièges qu'elles recèlent, permettent seulement d'affirmer que « les pauvres, les plus âgés et les laissés-pour-compte s'adonnent davantage au jeu, tandis que ceux qui jouissent d'une grande mobilité sociale jouent moins » [501]. Dès lors, les idées reçues sur le comportement du joueur seraient absolument sans fondement : la plupart des joueurs se prêtent à ce loisir d'une manière calculée et raisonnable, même sur le très long terme, de même n'a-t-on jamais rapporté la preuve que le jeu nuirait à la productivité ou soit, en lui-même, facteur de criminalité [502].

Un grand nombre d'incompréhensions et d'erreurs viendraient de l'impossibilité, pour les classes dites moyennes ou supérieures, de saisir la rationalité de l'utilisation que font « les pauvres » de leur budget consacré aux loisirs, notamment en ce qu'ils le dilapideraient dans le jeu. C'est oublier que ce budget est souvent bien trop faible pour se voir donner une autre destination et que, par ailleurs, la « flambe » est un moyen comme un autre de s'attirer la reconnaissance de ses pairs [503]. Enfin, ils remettent en cause

[499] *JO* 17 décembre 1986, Débats-Assemblée nationale, p. 7511.

[500] R. et G. Brenner, *Spéculation et jeux de hasard* , *op. cit.*, p. 33.

[501] *Ibid.*, p. 54.

[502] *Ibid.*, p. 58.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'idée, très répandue au XIXème siècle, selon laquelle l'alcool et le jeu mèneraient à la pauvreté. Or il semble bien que ce soit l'inverse : c'est la pauvreté elle-même qui mène au jeu et à l'alcool (notamment parce qu'à cette époque les classes populaires urbaines n'avaient souvent pas accès à l'eau potable) [504]. Par conséquent, si de nombreuses lois sur le jeu apparaissent, principalement dans l'histoire britannique, comme des « lois de classe » (par exemple le *Street betting act* de 1906 [505]), leur objet n'est pas de défendre les intérêts de la classe supérieure (car alors on comprendrait mal l'adhésion des membres du Parti travailliste à ce texte) mais bien de protéger, à tord ou à raison, les pauvres contre eux-mêmes.

Bien que le discours sur le jeu soit doté d'une certaine cohérence, l'objet « jeu » n'est représenté en droit positif qu'à travers une foule de notions particulières, avec lesquelles il convient désormais de se familiariser.

Section 2 - Les formes du jeu en droit positif

Rechercher l'existence d'une notion générique de jeu dont notre droit positif serait porteur exige avant tout un examen minutieux de toutes les opérations juridiques auxquelles cette notion est censée renvoyer, dans les textes, d'une part, mais aussi dans la jurisprudence (nous pensons particulièrement aux décisions du juge de l'impôt et du juge communautaire).

Le but de cette comparaison est de montrer que, quelle que soit leurs conditions d'organisation, toutes ces opérations contiennent un certain nombre d'éléments communs. Peu importe en effet que, pour que soit constituée l'infraction de « tenue d'une maison de jeux de hasard », ces jeux doivent être « tenus dans une maison » et que le public y soit « librement admis, même lorsque cette admission est liée à la présentation d'un affilié », ou encore que, pour qu'une loterie soit prohibée, elle soit « offerte au public ». Il est clair que ces infractions ont leurs spécificités propres et que leur comparaison a ses limites. En revanche, les catégories juridiques de jeu de hasard et de loterie sont-elles vraiment spécifiques ? Ne s'agit-il pas, au fond, d'opérations de jeu similaires ? Si quelques nuances les distinguent, elles semblent, comme toutes les autres formes du jeu, être dotées de trois éléments communs : un sacrifice pécuniaire, un gain et un événement aléatoire dont la réalisation conditionne l'issue de l'opération.

Jusqu'ici furent principalement évoquées les expressions à travers lesquelles le jeu prend corps dans le Code civil (§ 1) et la législation pénale (§ 2). Il convient cependant de ne pas oublier les autres branches du droit qui utilisent elles aussi la notion de jeu, tel est le cas du droit fiscal (§ 3) et du droit communautaire (§ 4). Enfin, une approche synthétique permettra de souligner les nuances distinguant ces différentes manifestations particulières de la notion de jeu (§ 5).

[503] *Ibid.*, pp. 104-105.

[504] *Ibid.*, pp. 107s.

[505] Ce texte rendait illégales un certain nombre de formes de jeu pratiquées par la classe populaire sans faire peser aucune contrainte sur les formes de paris en vogue chez les riches. *Ibid.*, pp. 111s.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

§ 1 - Les formes du jeu en droit civil

Le Code civil distingue les contrats de jeu et de pari. Il les soumet cependant au même régime juridique, si bien qu'on parle, de manière générale, du « régime civil des jeux ». Notons également qu'on ne parle pas, en droit civil, de jeux *de hasard* car si l'article 1966 du Code, reproduit plus bas, introduit une distinction parmi les différentes catégories de jeux, celle-ci oppose plutôt jeux d'adresse*physique* et autres jeux que jeux d'adresse et jeux de hasard.

Au fond, les catégories civilistes de jeu et de pari sont, de par leur généralité, très proches de la notion générique de jeu. En effet, lorsque le juge civil qualifie un contrat de jeu ou de pari, il ne prétend pas procéder à une quantification du hasard, démarche qui perturbe considérablement l'appréciation de la notion générique de jeu. Mais une assimilation complète n'est, pour l'heure, pas envisageable, dans la mesure où la manière dont ces contrats sont traditionnellement définis par la doctrine ne tient pas compte d'un certain nombre d'éléments (inutilité sociale, immoralité et dangerosité) que nous avons intégré à la notion générique de jeu et qui, résultant d'une approche critique de la démarche du juge, permettent seuls d'assurer la cohérence externe de la notion de jeu.

Les contrats de jeu et de pari sont rangés par l'article 1964 du Code civil parmi les contrats aléatoires. Ce dernier dispose que « Le contrat aléatoire est une convention réciproque dont les effets, quant aux avantages et aux pertes, *soit pour toutes les parties, soit pour l'une ou plusieurs d'entre elles*, dépendent d'un événement incertain » [506]. Il est classique de relever l'opposition des articles 1964 et 1104 du Code civil concernant la définition du contrat aléatoire. Ce dernier article dispose en effet que le contrat « est commutatif lorsque chacune des parties s'engage à donner ou à faire une chose qui est regardée comme l'équivalent de ce qu'on lui donne, ou de ce qu'on fait pour elle. Lorsque l'équivalent consiste dans la chance de gain ou de perte *pour chacune des parties*, d'après un événement incertain, le contrat est aléatoire » [507]. Plutôt que d'une véritable opposition il s'agit, pour le Professeur Bénabent, d'une confusion terminologique. Tandis que l'article 1964 omet de préciser que l'aléa doit être couru par toutes les parties (en ce qu'il affecte le résultat global du contrat) quand bien même l'une des prestations serait fixe et l'autre incertaine [508], l'article 1104 tombe dans le défaut inverse en laissant penser que chaque prestation consiste en une chance. Ainsi est-il préférable de dire que « le contrat aléatoire est celui où l'équivalent (la contre-prestation) dépendant, soit pour toutes les parties, soit pour l'une ou plusieurs d'entre elles, d'un événement incertain, le résultat quant aux avantages et aux pertes dépend, pour chacune des parties, de cet événement incertain » [509]. Par conséquent, l'aléa est, *pour toutes les parties*, l'élément essentiel, le

[506] C'est nous qui soulignons.

[507] C'est nous qui soulignons.

[508] Ce qui est le cas de tous les contrats évoqués par l'article 1964 autres que le jeu et le pari : contrat d'assurance, prêt à grosse aventure et contrat de rente viagère.

[509] A. Bénabent, *Droit civil : les contrats spéciaux civils et commerciaux*, *op. cit.*, n° 924.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

pivot du contrat : si l'une des parties sait ne courir aucune risque, l'aléa fait défaut et le contrat est nul.

Le Code civil mentionne le jeu et le pari sans les définir. L'article 1965 dispose que « La loi n'accorde aucune action pour une dette de jeu ou pour le payement d'un pari » et l'article 1967 précise que « Dans aucun cas, le perdant ne peut répéter ce qu'il a volontairement payé, à moins qu'il n'y ait eu, de la part du gagnant, dol, supercherie ou escroquerie ». Contrats aléatoires par excellence, le jeu et le pari supposent, comme toutes les opérations relevant de cette catégorie, une chance de gain et un risque de perte pour chacune des parties. En l'absence de définition légale, c'est à la doctrine et au juge qu'il est revenu de définir le jeu et le pari, notamment afin de les distinguer des autres contrats aléatoires.

Jean-Louis Mouralis voit dans le jeu un « contrat aléatoire par lequel chacune des parties s'engage à accomplir une prestation déterminée au profit de celle qui vaincra les autres dans une compétition créée entre elles sous une forme quelconque et fondée à la fois sur l'adresse physique ou intellectuelle et sur le hasard ». Quant au pari, il serait un « contrat aléatoire par lequel deux ou plusieurs personnes, qui sont d'avis divergents sur un sujet quelconque, conviennent que celle dont l'opinion se révèlera exacte bénéficiera d'une prestation déterminée de la part de l'autre ou des autres » [510] . Alors que dans le pari la condition assortissant la promesse des parties est purement casuelle, dans le jeu, les parties participent personnellement à la réalisation de l'événement incertain, elles y jouent un rôle plus ou moins actif.

Les choses seraient relativement simples s'il n'y avait l'article 1966 qui introduit une distinction parmi les jeux. Celui-ci dispose en effet que « Les jeux propres à exercer au fait des armes, les courses à pied ou à cheval, les courses de chariot, le jeu de paume et autres jeux de même nature, qui tiennent à l'adresse *et* à l'exercice du corps, sont exceptés de la disposition précédente. Néanmoins le tribunal peut rejeter la demande, quand la somme lui paraît excessive » [511] .

La question de savoir si une opération constitue ou non une opération de jeu ou de pari et si, dans l'affirmative, elle relève de l'article 1966 est une question de fait dont la solution relève de l'appréciation souveraine des juges du fond [512] . Si des doutes ont pu s'élever au XIXème siècle à propos de conventions proches du pari [513] , les juges ont eu

[510] J-L. Mouralis, « Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 3.

[511] C'est nous qui soulignons.

[512] Civ. 7 janvier 1929 [Bonnard c/ Revet], *S.* 1929.I.169.

[513] Voir J-L. Mouralis, « Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 11. Par exemple, n'est pas un pari la « convention par laquelle une personne promet à un propriétaire de vignobles de compléter sa récolte à venir jusqu'à concurrence d'une quantité déterminée, le propriétaire s'engageant, pour sa part, à lui abandonner l'excédent s'il y en a » (CA Poitiers 23 mai 1855, *D.* 1855.II.31). Réservant cette question à nos développements ultérieurs sur le critère de l'utilité du contrat, précisons dès maintenant qu'en l'espèce, c'est la recherche de la couverture d'un risque par l'une des parties qui permet d'exclure cette convention du champ des paris et le fait qu'elle repose sur un échange effectif de biens.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

plus récemment à distinguer du jeu certains concours ouverts au public à des fins publicitaires ou commerciales. Tel était le cas d'un concours de slogans publicitaires organisé par une association de commerçants : la qualification de jeu fut écartée en raison de l'absence d'enjeu, dont les juges font un élément essentiel du contrat. En effet, dès l'instant où l'opération ne comporte aucune chance de gain pour l'organisateur, qui quoiqu'il arrive décernera son prix, ni aucun risque de perte pour les concurrents, dont la participation est gratuite, il lui manque une caractéristique essentielle du jeu : un aléa véritable conditionnant des chances de risque et de perte pour chacune des parties [514].

Qu'en est-il des opérations visées à l'article 1966 ? Il semble que trois conditions soient requises : il doit s'agir d'un contrat de jeu, conclu entre les participants eux-mêmes, et non d'un pari fait par des tiers [515] ; le support du jeu doit être une compétition d'ordre physique à l'exclusion des jeux de pur esprit ; enfin, l'enjeu ne doit pas être excessif. En l'absence de l'un de ces éléments, l'opération tombera sous le régime de l'exception de jeu. Le saut, le lancer du disque, la boxe, le football, les régates, les courses cyclistes, la lutte au fleuret ou les jeux de boules ou de quilles pourraient valablement donner lieu au paiement d'une dette de jeu. Par contre, sont exclus de ce régime les jeux d'adresse purement intellectuelle comme les dames ou les échecs [516], les jeux de pur hasard comme la roulette et les petits chevaux [517], et *a fortiori* les jeux mêlant adresse purement intellectuelle et hasard, ce qui est le cas de la plupart des jeux de cartes tels le piquet, la besigue, la mouche, la belote, le whist ou le bridge, bien que le juge répressif ne les range

[514] CA Paris 13 décembre 1974 [Epoux Sares c/ Bourgeois et autres], *D.* 1975.J.234, note Fergani. Mais les choses ne sont jamais simples en matière de jeu et, curieusement, J-L. Mouralis parvient à voir dans cet arrêt à la fois une illustration de la frontière entre jeu et contrats voisins et une extension de la catégorie des jeux de l'article 1966 à certains jeux d'adresse purement intellectuelle. D'après lui, bien que soulignant l'absence d'aléa, la cour, en reconnaissant l'utilité sociale de cette opération et en condamnant les organisateurs à verser aux gagnants une partie seulement de la prestation promise, aurait tacitement admis que le contrat ne relevait pas du droit commun des obligations et auraient fait une application du pouvoir modérateur que lui confère l'article 1966 al. 2 du Code civil (« Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 12 et 135).

[515] Cette règle connaît néanmoins une atténuation dans l'hypothèse où le tiers parieur participe indirectement au jeu par l'intermédiaire d'un préposé. Ainsi en est-il du propriétaire d'un cheval qui parierait sur la victoire de ce dernier : CA Paris 27 juillet 1896 [De Bastard c/ Desmons], *D.* 1897.II.122 ; CA Paris 31 déc. 1874 [Oller, Goupil et autres], *D.* 1875.II.92, confirmé par Crim. 18 juin 1875 [Oller et Goupil], *D.* 1875.I.445 ; T. civ. Seine 4 janv. 1893 [Bidault c/ Rainbeaux], *D.* 1897.II.124 ; G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, pp. 195s.

[516] En l'absence, semble-t-il, de jurisprudence en la matière, les principaux auteurs (J-L. Mouralis, « Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 126 ; A. Bénabent, « Contrats aléatoires : jeu et pari » in *J-Cl. Civil Code*, art. 1965 à 1967, mai 1985, fasc. unique, n° 58 ; A. Morin, *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , Clermont-Ferrand, Presses universitaires de la Faculté de Droit / Université d'Auvergne, Paris, LGDJ, 1998, n° 430) reproduisent tous les mêmes illustrations et renvoient aux mêmes écrits doctrinaux, notamment ceux de R. Beudant et P. Lerebours-Pigeonnière (*Cours de droit civil français*, t. XII bis, « Contrats civils divers. Contrat d'association, contrat d'assurance et contrats aléatoires », 2ème éd., par G. Lagarde et M. Béquignon-Lagarde, Paris, Rousseau, 1950, n° 808) et de M. Planiol et G. Ripert (*Traité pratique de droit civil français*, t. XI, « Contrats civils », par A. Rouast, J. Lepargneur, R. Savatier et A. Besson, Paris, LGDJ, 1954, n° 1206).

[517] CA Paris 5 juin 1901 [Saunier c/ Bertin], *S.* 1902.II.275.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

pas parmi les jeux de hasard [518] . Seuls ont en réalité posé problème les jeux faisant simultanément appel à l'adresse physique et au hasard, le cas le plus parlant étant celui du billard : d'abord écarté de la catégorie des jeux de l'article 1966 [519] , il y fut ensuite intégré [520] puis à nouveau exclu [521] .

Avant d'aller plus loin, il convient sans doute d'évoquer brièvement le cas particulier de la loterie, forme de jeu ignorée du Code civil. Bien que la loi ne le précise nullement, la doctrine civiliste voit généralement dans cette opération un jeu de répartition par nature, c'est-à-dire dans lequel l'organisateur, qui n'est pas partie prenante au jeu, n'encourt aucune risque de perte, puisqu'il se contente de centraliser les mises des joueurs puis de les redistribuer après avoir opéré un prélèvement correspondant à se frais d'organisation et au bénéfice qu'il entend réaliser. Envisagée comme telle, on ne peut ranger cette opération parmi les contrats aléatoires dans la mesure où elle repose sur un aléa illicite, justement parce que l'organisateur n'encourt aucun risque de perte [522] . Par conséquent ce contrat, à la seule condition qu'on puisse y voir un jeu de répartition, ce qui n'est pas toujours le cas [523] , souffrira d'une nullité absolue qui exclut même le régime de l'exception de jeu, conformément à l'article 1131 du Code civil [524] .

Mais la nullité du contrat de loterie repose sur un autre fondement et, à cet égard, peu importe que l'opération soit un jeu de répartition (aléa illicite) ou de contrepartie (aléa licite) : il s'agit de la prohibition des loteries (et des opérations qui lui sont assimilées, notamment certaines émissions d'obligations ainsi que le procédé dit de la « boule de

[518] T. corr. Seine 24 mars 1943 [Dame Colin], *D.* 1943.55. Le poker fait néanmoins exception en étant classé dans la catégorie des jeux de hasard, Crim. 28 mai 1930 [Arnaud c/ Min. publ.], *D.* 1930.397.

[519] CA d'Angers 13 août 1831 [Jousse c/ Hertereau], *S.* 1832.II.270.

[520] CA Aix 25 mai 1892 [Singelée], *S.* 1893.II.19 ; CA Paris 10 juillet 1902 [Ducis et autres : Café de l'Olymia], *S.* 1902.II.301.

[521] CA Douai 22 décembre 1931 [Barry c/ Frey Ecrepont], *D.* 1932.SC.34. Mais si le billard se trouve exclu, on ne voit pas en quoi les jeux de boules et de quilles, que la plupart des auteurs incluent dans la catégorie de l'article 1966, ne le seraient pas non plus. L'avis de ces auteurs est cependant motivé par une jurisprudence ancienne (Crim. 26 mai 1855 [Min. publ. c/ Baccara], *D.* 1855.I.223) dont la solution serait probablement différente aujourd'hui.

[522] Dans sa *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , Anne Morin estime q'un un aléa est licite lorsqu'il s'intègre à un contrat socialement ou économiquement utile et lorsque les parties sont égales face à lui, c'est-à-dire connaissant chacune une chance de gain et un risque de perte, *op. cit*., n° 389s.

[523] Si la plupart de loteries sont des jeux de répartition, elles peuvent également être organisées sous la forme de jeux de contrepartie : tel était le cas de la Loterie royale (1776), ou encore de la Loterie nationale (1933). Dans ce cas, l'organisateur encourt un réel risque de perte : le jeu opposant individuellement chaque participant à l'organisateur, si beaucoup de joueurs ont misé sur la bonne combinaison, l'organisateur devra verser des lots dont le montant cumulé risque d'être supérieur à la masse des enjeux recueillis.

[524] Article 1131 du Code civil : « L'obligation sans cause, ou sur une fausse cause, ou sur une cause illicite ne peut avoir aucun effet ».

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

neige » [525]) par les article 1er et 2 de la loi du 21 mai 1836. Reste le cas des loteries gratuites et des loteries privées. Dans ces deux hypothèses le terme « loterie » devrait, en principe, être considéré comme impropre : une loterie gratuite est en réalité un concours assimilable à une libéralité, quant à la loterie privée, elle doit être vue comme un jeu soumis au régime de l'exception de jeu [526] .

Par conséquent, et sans vouloir trop anticiper sur les développements relatifs aux formes du jeu en droit pénal, on peut considérer que la loterie n'est qu'un jeu (au sens générique du terme) dont les conditions d'organisation impliquent la publicité de l'opération.

§ 2 - Les formes du jeu en droit pénal

Les textes sont ici plus nombreux [527] et distinguent les catégories de « jeu de hasard » (articles 1er et 2 de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 *relative aux jeux de hasard*) et de « loterie » (articles 1er et 2 de la loi du 21 mai 1836 *portant prohibition des loteries*). En outre, ils érigent en délit spécial la réception de paris sur les courses de chevaux et de lévriers (article 4 de la loi du 2 juin 1891 *ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux* dont les dispositions ont été étendue aux paris sur les courses de lévriers par l'article 2 de la loi n° 51-681 du 24 mai 1951).

Sont globalement visées les opérations offertes au public [528] , à titre onéreux et faisant naître l'espoir d'un gain dont le bénéfice résulte de la réalisation d'un événement incertain, aléatoire, hasardeux. Si l'on retrouve ces éléments dans chacun des textes évoqués, c'est l'appréciation de l'élément « hasard », et plus particulièrement celle de son influence sur le résultat de l'événement en question, qui est susceptible de varier d'un texte à l'autre [529] . Certes, le hasard est nécessairement présent dans tout jeu, par nature

[525] « Dans la vente à la boule de neige, le vendeur offre des marchandises au public en lui faisant espérer leur obtention à titre gratuit ou contre une somme inférieure à leur valeur réelle, et en subordonnant les ventes au placement par les acheteurs de bons ou de tickets à des tiers ou à la collecte d'adhésions ou d'inscriptions » (A. Morin, *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , *op. cit.*, n° 477). En interdisant de telles opérations, l'art. 1er de la loi n° 53-1090 du 5 novembre 1953 (*JO* 6 novembre 1953, p. 10015) consacre une jurisprudence qui prononçait la nullité de ces contrats en se fondant sur l'impossibilité de réaliser la condition et qui qualifiait les agissements du vendeur d'escroquerie (Crim. 7 mai 1951 [Min. publ. c/ Lagarrigue], *D.* 1951.J.489, note Vouin).

[526] M. Planiol et G. Ripert, *Traité pratique de droit civil français*, *op. cit.*, t. XI, n° 1214.

[527] Bien que n'ayant pas fait l'objet d'une codification, ces textes apparaissent, dans l'édition Dalloz du Code pénal, sous la forme d'un appendice intitulé « Jeux, paris et loteries ». Dans l'esprit de l'éditeur, ces textes ont donc bien le même objet.

[528] A cette nuance près que la « tenue d'une maison de jeux de hasard », si elle implique la libre admission du public, peut tout de même revêtir une certaine dose de confidentialité dans la mesure où cette libre admission recouvre même les cas où elle est subordonnée à la présentation d'un affilié. Ainsi le Professeur Culioli précise-t-il qu'il n'y a pas infraction lorsque le maître de maison « recevant des personnes de sa famille ou amis sur invitation personnelle, les fait ou les laisse jouer, même habituellement, à des jeux de hasard ». En revanche, « le jeu prend un caractère public dès que sont admises à y participer des personnes n'ayant pas reçu d'invitation personnelle ou nominative, ou dès que celles-ci sont trop largement distribuées, en grand nombre ou sans discrimination » (« Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 58).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

aléatoire, mais ce n'est pas une condition suffisante : encore faut-il, dans certains cas, que le hasard revête une certaine importance.

D'abord, cette appréciation est inexistante concernant les paris sur les courses de chevaux et de lévriers : c'est précisément l'une des raisons pour lesquelles a été adoptée la loi du 2 juin 1891 (C). En revanche, elle est indispensable à l'application des lois de 1836 sur les loteries (B) et 1983 sur les jeux de hasard (A). Or, non seulement les parts de hasard requises par chacun de ces textes sont différentes, mais en plus elles ont toutes deux varié, l'une sous l'effet de la jurisprudence, l'autre après modification de la loi.

La présentation de la notion de jeu en droit pénal permettra d'appréhender succinctement l'ensemble des agissements prohibés par les textes et des sanctions qui leur sont attachées. Toutefois, seule la nature des opérations visées, leurs caractéristiques propres, nous intéressent vraiment, et à ce titre nous ne prétendons pas rendre compte des finesses du droit pénal des jeux.

A - Les jeux de hasard

La notion de jeux de hasard recouvre à la fois les jeux concernés par les infractions que sont la tenue de maison de jeux de hasard et la tenue de jeux de hasard sur la voie publique ou dans un lieu public (article 1er de la loi du 12 juillet 1983), mais aussi les appareils de jeu dont le fonctionnement repose sur le hasard (article 2 de la loi du 12 juillet 1983).

L'article 1er de la loi du n° 83-628 du 12 juillet 1983 [530] dispose que « Le fait de participer, y compris en tant que banquier, à la tenue d'une maison de jeux de hasard où le public est librement admis, même lorsque cette admission est subordonnée à la présentation d'un affilié, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 € d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée ». En outre, « Le fait d'établir ou de tenir sur la voie publique et ses dépendances ainsi que dans les lieux publics ou ouverts au public et dans les dépendances, même privées, de ceux-ci tous jeux de hasard non autorisés par la loi dont l'enjeu est en argent est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende ». Là encore la loi ne définit pas l'expression « jeu de hasard », il est donc revenu aux tribunaux d'en préciser le sens.

Contrairement à ce qui se passe en matière civile, la question de savoir si une opération constitue un jeu de hasard n'est pas abandonnée à l'appréciation souveraine des juges du fond et la chambre criminelle de la Cour de cassation exerce un contrôle étroit en exigeant des juridictions inférieures qu'elles précisent les caractéristiques

[529] Malgré ces différences il est fréquent qu'un même fait soit considéré par le juge comme constitutif à la fois d'une tenue de maison de jeux de hasard et d'une organisation de loterie prohibée, ce qui tend à confirmer l'idée que ces textes visent le même phénomène. Voir par exemple Crim. 5 novembre 1998, req. n° 97-81591.

[530] Les articles 1er et 2 de la loi du 12 juillet 1983 ont été modifiés par la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 (*JO* 23 décembre 1992, p. 17568) et la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, dite loi Perben (*JO* 10 mars 2004, p. 4567).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

essentielles du jeu [531] . Ainsi les juges ne sauraient se contenter de nommer le jeu en particulier lorsque les règles en sont peu connues ou présentent un certain caractère d'exotisme [532] .

Au fil du temps, la part de hasard requise pour qu'un jeu tombe sous le coup des incriminations légales a été réduite par la jurisprudence, ce qui a eu pour effet d'étendre le champ des jeux dont l'offre publique est prohibée. Il n'a jamais fait de doute que font partie de la catégorie des jeux de hasard ceux dans lesquels le hasard seul préside, à l'exclusion de toute adresse physique ou intellectuelle. Ainsi en est-il des machines à sous [533] , du baccara [534] , du chemin de fer [535] , du craps [536] , du loto [537] ou des petits chevaux [538] . A l'inverse, sont assurément exclus du champ des jeux de hasard ceux, d'une part, assimilables à la catégorie des jeux visés par l'article 1966 du Code civil et qui tiennent exclusivement à « l'adresse et à l'exercice du corps », d'autre part, ceux dont l'issue dépend exclusivement de l'adresse intellectuelle des participants : dames ou échecs.

C'est donc lorsqu'un jeu comporte à la fois une part de hasard et une part d'adresse physique et/ou intellectuelle que les choses se compliquent. Initialement, étaient comptés parmi les jeux de hasard ceux auxquels le hasard seul *préside* [539] , ce qui permettait d'exclure tous les jeux où l'habileté des joueurs exerce une influence quelconque sur la réalisation de l'événement incertain. C'est, comme nous l'avons vu, le développement des paris sur les courses de chevaux qui amena le juge à modifier ce critère puisqu'il ne permettait pas de sanctionner les bookmakers qui offraient à tous venants certains paris dans lesquels la connaissance de l'art hippique pouvait interférer de manière notable. Aussi la Cour de cassation a-t-elle qualifié de jeux de hasard ceux où la chance *prédomine* sur l'adresse et les combinaisons de l'intelligence : tel est le cas du pari à la

[531] Crim. 24 juill. 1891 [Min. publ. c/ Sénéchal], *D.* 1892.I.38 ; Crim. 28 mai 1930 [Arnaud c/ Min. publ.], *D.* 1930.397.

[532] Crim. 2 mars 1934 [Boudissa-Boussad], *Gaz. Pal.* 1934.I.702 (pour un jeu nommé Gendo). Statue à bon droit l'arrêt qui constate la pratique de jeux d'argent, dans lesquels le hasard intervient et qui comporte des mises de fond et des pertes considérables (Crim. 8 novembre 1956 [Formose et Mounigan], *Bull.* n° 727). Néanmoins, la Cour a estimé qu'à la suite d'une perquisition si les juges constatent que le prévenu a tenu une maison de jeux, organisée avec salles de jeu, banquiers, surveillants et dispositifs d'alerte, il n'est alors pas nécessaire qu'ils décrivent les jeux pratiqués (Crim. 23 mai 1962 [Chaibriant], *Bull.* n° 202).

[533] Crim. 17 avril 1913 [Min. publ. c/ Héry et Angélique], *D.* 1915.I.24.

[534] Crim. 24 novembre 1855 [Min. publ. c/ Boisseau], *D.* 1856.I.95 ; Crim. 12 janv. 1924, *Bull.* n° 24.

[535] CA Aix 1er mai 1861 [Auzepy et Coudière], *D.* 1861.V.276.

[536] CA Bordeaux 7 déc. 1843 [Min. publ. c/ R…], *S.* 1844.II.323.

[537] Crim. 21 octobre 1936 [Min. publ. c/ Campagne], *D.* 1937.22.

[538] CA Paris 5 juin 1901 [Saunier c/ Bertin], *S.* 1902.II.275.

[539] Crim. 31 juillet 1863 [Chapuis et autres], *D.* 1863.I.551.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

cote [540] et du poker [541] . Au contraire, les juges considèrent que l'adresse prédomine sur le hasard dans les jeux tels que le billard [542] , le bridge [543] ou la belote [544] .

On remarquera que le nouveau critère jurisprudentiel qui permet de distinguer parmi les différentes catégories de jeux fut inauguré non pas à propos d'un « jeu » au sens strict mais à propos d'un « pari » (en l'espèce un pari à la cote) : la notion de jeu de hasard en droit pénal englobe donc ces deux types d'opérations que le Code civil distingue. Doit-on en conclure qu'un pari engagé par une tierce personne sur l'issue d'un jeu verra son régime suivre celui du jeu sur lequel il repose ? Dans ce cas, en pariant sur la réussite d'un joueur de belote nous nous livrerions à un jeu d'adresse tandis qu'en pariant sur la réussite d'un joueur de poker nous nous livrerions à un jeu de hasard, ce qui serait assurément la solution la plus simple. Tel n'est cependant pas le sens de la jurisprudence qui fait intervenir un critère psychologique : un pari sera assimilé à un jeu de hasard s'il intervient entre personnes ignorantes de l'adresse respective des joueurs aux chances desquels elles s'associent. Ainsi des tiers qui pariaient sur l'issue d'une partie de billard furent-ils considérés comme se livrant à un jeu de hasard [545] , de même qu'en matière de paris sur les courses de chevaux, avant l'adoption de la loi du 2 juin 1891, il y avait une présomption d'ignorance lorsque les paris étaient offerts à tous venants [546] .

Si la notion de jeu de hasard semble d'une application délicate en ce qu'elle couvre des pratiques très larges et se distingue parfois difficilement d'activités voisines, la notion d'appareil dont le fonctionnement repose sur le hasard, évoquée par l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983, présente moins de difficultés : elle y est décrite de manière assez précise et paraît se démarquer assez nettement des autres catégories d'appareils qui doivent être vus comme de simples divertissements (*jeux* d'« arcade », flippers, baby-foot).

Selon cet article, « L'importation ou 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 parties gratuites, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende ». Là encore, depuis l'adoption de la loi Perben du 9 mars 2004, la sanction est portée à sept ans d'emprisonnement et à 100 000

[540] Crim. 5 janvier 1877 [Agence Chéron], *S.* 1877.I.481. Rappelons que la question de la qualification des différentes formes de paris sur les courses de chevaux ne se pose plus depuis la loi du 2 juin 1891 qui fait de la réception de tels paris un délit spécial autonome par rapport à la notion de jeu de hasard.

[541] Crim. 28 mai 1930 [Arnaud c/ Min. publ.], *D.* 1930.397.

[542] Crim. 23 juillet 1898 [Min. publ. c/ Salvator, Dauzon et Lasserre], *D.* 1900.I.305.

[543] T. corr. Seine 24 mars 1943 [Dame Colin], *D.* 1943.55.

[544] T. de police Cholet 10 mai 1943, *La loi*, 8 octobre 1943.

[545] Crim. 16 mars 1905 [Foisin et Ducis : Café de l'Olympia], *S.* 1905.I.424.

[546] Crim. 10 décembre 1887 [Min. publ. c/ Kurten et autres], *D.* 1888.I.185.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

€ d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée. Par ailleurs, « Sont punies des mêmes peines 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, même privées, de ces lieux publics ainsi que l'exploitation de ces appareils ou leur mise à disposition de tiers par une personne privée, physique ou morale, dans les lieux privés ». Enfin, l'alinéa 3 de ce même article précise : « Les dispositions des deux alinéas précédents sont applicables aux 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 » [547] .

C'est pour enrayer le développement inquiétant des machines à sous dans les lieux publics et mettre à mal l'emprise du « milieu » sur ce secteur que ce texte fut adopté à l'initiative du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre. Il s'agissait alors de surmonter les difficultés issues de l'application du décret-loi du 31 août 1937 qui interdisait l'installation dans les lieux publics de tous appareils de jeu reposant sur l'adresse ou le hasard et destinés à procurer un gain ou une consommation [548] . La première difficulté résidait dans l'institution d'une taxe spéciale sur les appareils automatiques modifiée par l'article 33 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 [549] . Certes, la taxation ne constituait pas un fait justificatif [550] , mais elle fournissait un argument juridique de taille aux importateurs désireux de placer leur marchandise auprès de débitants de boissons à l'ingénuité peu regardante. Mais surtout, la description des appareils visés par le décret-loi ne permettait pas d'atteindre les machines à sous « par destination », c'est-à-dire des appareils à parties multiples qui ne délivraient pas directement de l'argent ou des jetons, mais laissaient apparaître un gain sous forme de parties gagnantes qu'en pratique l'exploitant convertissait discrètement en espèces. Or, pour le juge, l'obtention de parties gratuites non remboursables doit s'analyser comme un « simple avantage en nature consistant en une distraction prolongée » [551] . Dès lors, pour faire tomber l'appareil sous le coup des dispositions du décret-loi, il ne suffisait pas de présumer l'existence d'une convention de jeu entre le tenancier et l'utilisateur, encore fallait-il consolider cette présomption par la

[547] Notons que la violation des dispositions des articles 1er et 2 de la loi du 12 juillet 1983 peuvent entraîner l'application de peines complémentaires prévues à l'article 3, au nombre desquelles figurent : 1° L'interdiction des droits civiques, civils et de famille ; 2° La confiscation des biens ayant servi à l'infraction ou qui en sont le produit, des fonds exposés au jeu et des biens qui garnissent les lieux ; 3° L'affichage et la diffusion de la décision prononcée ; 4° La fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans du ou des établissements ayant servi à commettre l'infraction. En outre, l'article 4 énonce les peines encourues par les personnes morales au cas où leur responsabilité pénale serait mise en lumière.

[548] *JO* 1er septembre 1937.

[549] *JO* 31 décembre 1981, p. 3539. Cette taxe a été supprimée par l'article 35-1 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986, mais l'ensemble des appareils automatiques de *jeu* demeure soumis à la taxe sur les spectacles selon les articles 1559s. du Code général des impôts.

[550] Crim. 15 févr. 1977 [Laurent c/ Dir. gén. impôts], *D.* 1977.IR.162 ; CA Rennes 29 novembre 1983 [Abgrall], *Gaz. Pal.* 1984.SC.168.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

constatation de faits matériels permettant à la juridiction suprême d'exercer son contrôle, preuve impossible à rapporter sauf flagrant-délit, témoignage ou aveu exceptionnels [552] .

Le champ des agissements prohibés par l'article 2 de la loi de 1983 est très large (importation, fabrication, détention, mise à disposition de tiers, installation et exploitation) et rend plus difficiles les possibilités de fraudes. Désormais, la simple présence d'un tel appareil en tous lieux suffit à constituer l'infraction [553] . Par ailleurs, l'élément « hasard » joue un rôle plutôt réduit tandis que l'élément « gain » est envisagé de manière souple : non seulement sont interdits les appareils procurant un gain en espèces ou en nature, mais en plus le sont également ceux qui octroient plus de cinq parties gratuites par enjeu. Par conséquent, s'il appartient toujours au juge du fond de préciser les caractéristiques techniques de l'appareil qui permettent la perception du gain ainsi que la nature de celui-ci, l'extension considérable de la notion de gain à laquelle procède la loi de 1983 est de nature à faciliter grandement la poursuite des contrevenants.

B - Les loteries

La prohibition des loteries découle de la loi du 21 mai 1836 modifiée par la loi du 18 avril 1924 [554] . Après avoir annoncé, en son article 1er, que « Les loteries de toute espèce sont prohibées », elle dispose en son article 2 : « Sont réputées loteries et interdites comme telles : les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réunies des primes ou autres bénéfices dus, même partiellement, au hasard et généralement toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort ». Aux termes de l'article 3, la violation de ces interdictions est notamment punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende [555] .

L'article 4 de la loi [556] précise ensuite que « Ces peines seront encourues par les auteurs, entrepreneurs ou agents des loteries françaises ou étrangères prohibées par la présente loi, ou des opérations qui leur sont assimilées ». Soucieux de réprimer également certains agissements susceptibles de faciliter l'organisation de telles opérations, cet article ajoute que « Ceux qui auront colporté ou distribué des billets, ceux qui, par des avis, annonces, affiches ou par tout autre moyen de publication, auront fait

[551] Crim. 6 février 1969 [2 espèces : Administration des Douanes c/ femme Chevalier, veuve Bayssac et Vallaeys, Procureur général près la CA de Rouen et Administration des Douanes c/ Gabizon], *Bull.* n° 64.

[552] Crim. 26 janv. 1965 [Capon], *D.* 1965.SC.88 ; CE 27 juin 1986 [Commissaire de la République du département et de la région de la Réunion c/ Demoiselle Jambert], *Gaz. Pal.* 1987.I.SC.156 ; T. corr. Rouen 27 oct. 1978 [H… et autres], *D.* 1979.J.146, note Fortin.

[553] H. Mayer, « Jeu et exception de jeu », *op. cit.*, n° 17, note 61 ; Crim. 25 mars 1991, *Bull.* n° 41 ; Crim. 14 mai 1990, *Bull.* n° 189.

[554] *JO* 19 avril 1924, p. 3630.

[556] Modifié par la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992, l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 (*JO* 22 septembre 2000, p. 14877) et la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

connaître l'existence des loteries prohibées par la présente loi ou facilité l'émission des billets, seront punis de 4 500 € d'amende ».

On retrouve en matière de loteries les quatre éléments constitutifs de la tenue de jeux de hasard. Trois de ces éléments sont directement dictés par la loi : l'offre publique, l'espérance d'un gain et l'intervention du hasard ou de la voie du sort. Le quatrième élément, déduit du texte par la doctrine et la jurisprudence, réside dans la nature onéreuse de l'opération et, plus précisément, exige un sacrifice pécuniaire de la part du joueur. Les deux éléments que sont l'intervention du hasard et le sacrifice pécuniaire nécessitent quelques explications : faisant l'objet d'une interprétation jurisprudentielle très large, ils donnent à la notion de loterie une grande souplesse dont est privée la notion de jeu de hasard (1), à tel point que la légalité de nombreux concours publicitaires dont notre quotidien est envahi peut être mise en doute. Tel est le cas, pensons-nous, des jeux dits « interactifs » proposés par les chaînes de télévision (2). Enfin, il faudra envisager brièvement le cas des sociétés de capitalisation et de l'émission de valeurs à lots qui, sous certaines conditions, peuvent être qualifiées de loteries (3).

1) Le hasard et le sacrifice pécuniaire

Bien que dans sa rédaction initiale la loi du 21 mai 1836 laissât penser que seules les opérations dépendant exclusivement du hasard pouvaient être qualifiées de loteries, c'est le critère de la prédominance du hasard, calqué sur la jurisprudence en matière de jeux de hasard, qui longtemps guida les tribunaux [557] . Par la suite, la modification apportée par la loi du 18 avril 1924, qui visait initialement la répression de certains concours ouverts au public par voie de presse, a encore étendu le champ des loteries prohibées aux opérations dans lesquelles le hasard intervient « même partiellement », palliant ainsi les insuffisances de la notion de jeu de hasard.

Si la loi mentionne à plusieurs reprises la « voie du sort », tout moyen de manifestation du hasard peut être retenu pour constituer le délit. Ainsi la chambre criminelle de la Cour de cassation a-t-elle pu retenir l'infraction concernant l'organisation d'un concours de mots croisés à solutions multiples dans lequel « les concurrents devaient, pour gagner, s'en remettre nécessairement au hasard pour trouver la solution-type » [558] . Elle a également pu voir une loterie dans un concours de pronostics

[555] Article modifié par la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 (*JO* 23 décembre 1992, p. 17568), la loi n° 94-89 du 1er février 1994 (*JO* 2 février 1994, p. 1803) et la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 dite loi Perben. Depuis 2004, cet article prévoit en outre la confiscation des appareils de jeux ou de loterie et la prononciation de peines complémentaires telles l'interdiction de droits civiques, civils et de famille, la confiscation des biens ayant servi directement ou indirectement à commettre l'infraction (tels les fonds ou effets exposés au jeu ainsi que les meubles ou effets mobiliers dont les lieux sont garnis), la diffusion de la décision et la fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans des établissements ayant servis à commettre les faits incriminés. Par ailleurs, la loi Perben a introduit un article 7-1 aux termes duquel les infractions à la loi du 21 mai 1836 peuvent être constatées et poursuivies dans les conditions fixées par les articles L. 450-1 (alinéas 1 et 3), L. 450-2, L. 450-3 et L. 450-8 du Code de commerce, ces dispositions étant relatives aux pouvoirs d'enquête dont disposent les fonctionnaires habilités par le ministre de l'Economie pour constater les infractions aux règles relatives à la liberté des prix et de la concurrence.

[557] Crim. 21 mai 1908 [Desaulnay], *S.* 1911.I.180.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

sur les résultats de matchs de football professionnel : « après avoir constaté implicitement que le hasard jouait un rôle, même secondaire, dans la détermination des résultats, la cour d'appel ne pouvait déclarer que les sanctions légales n'étaient pas encourues » [559]. Tout comme la catégorie de jeu de hasard, celle de loterie permet donc d'atteindre des opérations assimilables à des paris, ce qui confirme à nouveau l'idée que toutes ces expressions renvoient au même objet. En revanche, le tribunal correctionnel de la Seine a prononcé la relaxe à propos d'un concours d'erreurs organisé par *Le Figaro* alors même que les juges reconnaissaient que « la part du hasard a été peu importante dans les résultats du concours ». Les vives critiques dont a pu faire l'objet ce jugement nous le confirment : contrairement à ce qui se passe en matière de jeux de hasard où la présence du hasard est pesée, évaluée pour la confronter aux effets de l'adresse, le pouvoir d'appréciation des juges en matière de loteries s'arrête là où la présence du hasard est constatée, quelle que soit son importance [560].

L'appréciation de l'élément « hasard » n'est pas la seule à faire de la loterie une notion bien plus extensive que celle de jeu de hasard, c'est aussi le cas du sacrifice pécuniaire. En effet, la notion de jeu de hasard suppose, de la part du joueur, un enjeu, une mise en argent ou en nature [561] qui sera définitivement perdu si l'issue du jeu lui est défavorable : on parle en ce sens de risque de perte [562]. Or, tel n'est pas le cas de la loterie qui recouvre l'ensemble des « opérations offertes au public (…) pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort », cette formule semblant exclure toute notion de sacrifice pécuniaire ou de débours. Néanmoins, les expressions légales de « ventes » et d'« opération » contenues dans l'article 2 de la loi du 21 mai 1836 supposent bien l'existence d'un marché, d'une offre onéreuse et donc d'un sacrifice

[558] Crim. 31 juillet 1952 [Landry], *JCP* 1953.7424, note Delpech.

[559] Crim. 14 mars 1940 [Proc. gén. près la Cour de cassation c/ Basin et Dumortier], *D.* 1940.132.

[560] T. corr. Seine 15 décembre 1952 [Gilliet c/ Journal *Le Figaro*], *JCP* 1953.II.7658, note Delpech.

[561] Notons que la loi du 12 juillet 1983 précise, à propos de la tenue de jeux de hasard sur la voie publique (art. 1er al. 2), que l'enjeu doit être en argent. Toutefois, cette exigence n'est pas expressément formulée à propos de la tenue de maison de jeux (art. 1er al. 1), c'est pourquoi la doctrine estime que dans un tel cas l'enjeu peut ne pas être en argent.

[562] La jurisprudence ne s'est jamais prononcée de manière vraiment explicite sur ce point, néanmoins, plusieurs arrêts nous fournissent des indices allant dans ce sens. Ainsi, la Cour d'appel de Douai, pour rejeter la qualification de jeu de hasard et retenir celle de loterie, a-t-elle affirmée dans un arrêt du 23 juillet 1902 [Shimberg] que « le caractère distinctif du jeu est que le gain de l'un soit fait de la perte de l'autre » (*S.* 1905.II.235), ce qui correspond à la définition civiliste du jeu et du pari. Par ailleurs, la chambre criminelle de la Cour de cassation emploie assez fréquemment les termes du « mise » et d'« enjeu » (Crim. 29 août 1863 [Henry], *D.* 1864.I.150 ; Crim. 17 avril 1913 [Min. publ. c/ Héry et Angélique], *D.* 1915.I.24). Ces expressions sont également utilisées par la doctrine lorsqu'elle évoque les éléments constitutifs de la notion (P. Decheix, « Jeux, loteries et paris - Loteries » in *J-Cl. Pén. Annexes*, *op. cit.*, n° 54s. ; M. Culioli, « Jeu-Pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 43 pour qui « la doctrine moderne ajoute que le jeu et le pari supposent nécessairement des mises d'argent, plus ou moins considérables, c'est-à-dire des gains ou des pertes pécuniaires »). Enfin, les juges mentionnent parfois « les gains et les pertes parfois considérables » que les joueurs peuvent faire pour retenir la qualification de jeu de hasard (Crim. 28 mai 1930 [Arnaud c/ Min. publ.], *D.* 1930.397).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

pécuniaire, même minime. Il résulte alors de ces dispositions que sera considéré comme loterie toute opération dans laquelle les participants doivent consentir un sacrifice pécuniaire pour disposer d'une espérance de gain, *quand bien même ce sacrifice aurait pour contrepartie le remise d'une marchandise d'une valeur équivalente à la somme versée*. Autrement dit, la loi punit toutes les ventes de marchandises auxquelles sont réunies des primes dues au hasard alors même que le prix de vente n'inclurait aucunement les frais d'organisation de la loterie et que, par conséquent, aucun risque de perte ne serait couru de la part des joueurs qui, dans tous les cas, entreront en possession d'une marchandise d'une valeur équivalente à la somme déboursée.

Ainsi ne constitue pas une loterie prohibée la distribution gratuite par un commerçant de catalogues de marchandises portant un numéro permettant de participer à une tombola gratuite [563] . Mais si des galettes des rois sont vendues à prix normal et que certaines contiennent un louis d'or, on se trouve en présence du sacrifice pécuniaire exigé par la loi et les éléments de la loterie sont réunis [564] . En revanche, le gain une fois acquis, le versement d'une somme correspondant aux frais d'expédition du lot ne constitue pas un sacrifice pécuniaire illicite [565] .

La loterie est communément envisagée comme une variété de jeux de hasard, à preuve ce raisonnement de la chambre criminelle de la Cour de cassation : si « les juges du fond doivent indiquer en quoi a consisté l'opération poursuivie, lorsqu'il s'agit d'une opération réputée jeu de hasard, afin de permettre à la Cour de cassation de vérifier si elle rentre dans les prévisions de l'article 410 du Code pénal, *il en est autrement lorsque, comme en l'espèce, il s'agit d'une loterie qui, de sa nature même, est un jeu de hasard* » [566] . Mais il semble bien que ce soit là une erreur. Sauf à considérer que la notion juridique de jeu de hasard dépasse les seules opérations visées par la loi du 12 juillet 1983 et se rapproche de la notion générique de jeu, il semble bien que depuis l'intervention de la loi du 18 avril 1924, tous les jeux de hasard sont des loteries, l'inverse n'étant pas forcément vrai.

2) Les jeux « interactifs », loteries ou libéralités ?

Eu égard à l'acception très large dans laquelle s'inscrit la notion de sacrifice pécuniaire en

[563] Crim. 1er juillet 1932 [Syndicat patronal de l'habillement d'Orléans et Min. publ. c/ Noël], *D.* 1932.446. Il s'agit d'un arrêt de principe qui, mal interprété, a donné lieu à quelques décisions erronées de la part des juges du fond : certains arrêts de l'époque ont écarté la qualification de loterie lorsque le sacrifice pécuniaire était strictement équivalent à la marchandise vendue et n'était pas majoré en raison de l'espérance de gain dont était assortie la vente (T. corr. Nantes 2 mars 1934 [Mouschliak] et CA Douai 28 juin 1935 [Bonhomme], *S.* 1937.II.163).

[564] Crim. 18 juillet 1985 [Proc. gén. près la CA de Dijon c/ Campanini], *Bull.* n° 271. Même solution pour des paquets de café vendus au tarif normal et dont 1/400 contenait un louis d'or (Crim. 26 février 1964 [Lennuyeux c/ Cie internationale des cafés], *D.* 1964.SC.91).

[565] Crim. 21 novembre 1989 [Proc. gén. Douai et autre], *Bull.* n° 432.

[566] Crim. 4 août 1937 [L'Hôte], *S.* 1938.I.37 (c'est nous qui soulignons).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

matière de loterie, on peut être amené à douter de la légalité de nombreux concours organisés, en principe, dans un but publicitaire. Les plus manifestes sont sans doute les nombreux *jeux* dits « interactifs » qui, depuis quelques années, pullulent véritablement dans les divers programmes des chaînes de télévision. Afin de pouvoir concourir à l'acquisition d'un gain [567], les téléspectateurs sont invités à répondre à une question plus ou moins difficile, soit en appelant un numéro de téléphone surtaxé, soit en envoyant un SMS [568], ces derniers étant par nature surtaxés.

Les règles qui président à l'organisation de ces *jeux* sont toujours sensiblement les mêmes, aussi pensons nous que les enseignements que l'on peut tirer de l'analyse de l'un d'eux sont *a priori* valables pour les autres. Un exemple fécond peut être trouvé dans le règlement du *jeu* « La grande course », diffusé depuis le 7 août 2003 par Canal + dans le cadre de son émission hippique du même nom. Les spectateurs sont invités à pronostiquer le cheval gagnant pour la course annoncée à l'antenne en téléphonant à un numéro surtaxé : 0,56 € depuis un poste fixe en France métropolitaine, 0,51 € depuis les DOM TOM. Sans même tenir compte de l'exactitude de leurs pronostics, une présélection informatique intervient qui élimine neuf candidats sur dix. Puis, parmi les « survivants » ayant proposé le bon pronostic, un second tirage au sort intervient qui sélectionne entre 8 et 15 candidats qui se partageront la cagnotte dont le montant est annoncé en début d'émission [569].

Les éléments constitutifs d'une loterie que sont la présence du hasard, la publicité de l'opération et l'espoir d'un gain sont à l'évidence réunis. Seule l'absence apparente de sacrifice pécuniaire permet-elle *a priori* de faire échapper ces opérations aux fourches caudines de la loi. En effet, le règlement de ces *jeux* permet toujours au candidat de demander le remboursement des dépenses occasionnées par sa participation, mais les modalités de ce dernier étant relativement décourageantes, on peut raisonnablement penser que la proportion de concurrents qui en font la demande est très minoritaire. Par exemple, concernant « La grande course », le remboursement se fait par courrier sur « simple demande séparée, accompagnée d'un RIB ou d'un RIP (…) en précisant le numéro audiotel, la date et l'heure de l'appel ainsi que le numéro de téléphone utilisé », seule une participation par émission et par foyer pouvant être remboursée. De même, toute personne désirant prendre connaissance du règlement du *jeu* peut en faire la demande par téléphone ou par courrier, là encore le coût de cette demande peut faire l'objet d'un remboursement sur demande par courrier. Mais, chose très curieuse, si les frais de participation au *jeu* et de consultation du règlement sont remboursés à toute personne qui en fait la demande par courrier timbré, rien n'est dit, dans le règlement, à propos du remboursement dudit courrier timbré. Ainsi, par exemple, pour me faire rembourser la somme de 0,56 €, devrai-je rédiger ma demande en y faisant figurer les information réglementaires, y joindre un RIB et envoyer le tout par courrier dont les frais

[567] La valeur des gains proposés est très variable : de la montre au voyage en passant par les places de spectacles, les livres ou simplement un gain en argent.

[568] Short message service.

[569] Le montant n'est pas fixé par le règlement, il est généralement de 3000 €.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

d'envoi (0,53 € au tarif lent en vigueur) ne me seront, à lire strictement le règlement, pas remboursés. Le gain de l'opération est alors maigre : 0,03 €.

Mais au-delà de ce simple élément qui semble plutôt relever de la maladresse, plusieurs indices nous permettent de mettre en doute la légalité de ce genre de *jeux*, qui tous convergent vers la question suivante : peut-on encore parler de libéralité, qualification donnée par la jurisprudence aux loteries publicitaires n'entrant pas dans le champ de prohibition des loteries [570] ? D'abord, eu égard aux modalités assez contraignantes du remboursement de la participation au *jeu*, on peut se demander si la gratuité du *jeu* n'est pas fictive ou factice. C'est ce qu'a décidé un arrêt de la cour d'appel de Paris du 28 avril 1971 à propos d'un concours organisé par un journal. Les concurrents pouvaient certes se procurer gratuitement une grille de participation au jeu semblable à celle publiée dans le journal, mais « les démarches imposées étaient destinées à *détourner les concurrents de l'emploi de grilles gratuites* », si bien que « sur une moyenne de 7 556 réponses par semaine, le nombre de réponses établies sur grilles gratuites n'étaient que de deux à trois cents ». Dès lors, estima la cour, « ces chiffres révèlent que la très grosse majorité des concurrents ont par commodité continué à utiliser les grilles publiées dans le journal » et « qu'à leur égard, le concours n'était donc pas gratuit » [571] . Il est vrai qu'en l'espèce les modalités de participation au jeu étaient très différentes de celles des *jeux* interactifs, mais on peut supposer que, dans le raisonnement de la cour, le simple constat d'une participation effectivement onéreuse pour la grande majorité des candidats est suffisant pour estimer que l'infraction est constituée. Et s'il fallait démontrer que les démarches imposées aux candidats sont sciemment destinées à réduire le nombre des participations gratuites, ne peut-on déduire cette preuve du simple fait qu'il est demandé au candidat de procéder à un appel téléphonique surtaxé ? Car, enfin, les progrès de la communication ne permettent-ils pas de mettre à la disposition des téléspectateurs un numéro de téléphone gratuit ? Au contraire il semble que, là comme ailleurs, le progrès réside dans la facturation systématique du moindre service, aussi petit soit-il.

Autre élément embarrassant, les frais de participation au *jeu*, à savoir le coût de l'appel, ne tombent pas que dans la poche de l'opérateur téléphonique : une part est évidemment reversée à l'éditeur du *jeu*, c'est-à-dire les maisons de production et, derrière elles, les chaînes de télévision. Elle est définie contractuellement et varie en fonction de la nature de la communication et de sa tarification, mais semble correspondre en moyenne à 40 % du coût de l'appel [572] . Un tel procédé éloigne assez sensiblement l'offre de tels *jeux* de la libéralité consentie dans un but publicitaire et semble la rapprocher d'une exploitation lucrative. Or, s'il n'est pas nécessaire que l'organisateur d'une loterie dégage un bénéfice pour que cette dernière soit prohibée, la preuve d'un tel bénéfice est probablement de nature à convaincre le juge que l'opération litigieuse n'est pas une

[570] Crim. 1er juillet 1932 [Syndicat patronal de l'habillement d'Orléans, part. civ. et Min. publ. c/ Noël], *D.* 1932.I.446.

[571] CA Paris 28 avril 1971 [Min. publ. c/ Leclerc-Robillard – Sté Télé-Magazine], *Gaz. Pal.* 1971.II.503.

[572] Par exemple concernant les SMS, voir les conventions proposées par les différents opérateurs téléphoniques aux clients désireux d'employer de tels services sur le site Internet www.SMSplus.org/index.php.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

libéralité [573] . Dans tous les cas il conviendrait de savoir avec certitude, mais il s'agit là d'informations confidentielles, quelle est la proportion réelle des participations gratuites, d'une part, et si, dans son ensemble, l'opération se solde, pour l'éditeur, par un bénéfice. Petit indice : dans un article paru au Monde du mercredi 25 février 2004 (page 19), la journaliste Pascale Santi écrit : « les produits dérivés sont devenus une manne pour les télévisions privées. Disques, vidéos, *jeux*, magazines, SMS…génèrent des recettes considérables. Une aubaine lorsque le marché publicitaire faiblit » [574] . Produits dérivés, manne…on est loin des libéralités.

La chose semble avoir préoccupé quelque peu le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Par un arrêt du 9 février 2004 le Conseil d'Etat a rejeté un recours pour excès de pouvoir exercé par TF1 à l'encontre d'une recommandation du CSA dans laquelle ce dernier, « prenant acte du développement (…) d'incitations à appeler des services téléphoniques surtaxés (…) notamment en vue de participer à des *jeux* » [575] , a entendu rappeler les règles auxquelles les opérateurs sont tenus, au rang desquelles la « législation instaurant une prohibition des jeux de hasard impliquant une mise de fonds de la part des participants ». Se contentant assez prudemment d'inciter les opérateurs à parfaire l'information des téléspectateurs sur le coût des télécommunications, il rappelle que celui-ci « devait être exposé en permanence dans des caractères identiques à ceux des coordonnées téléphoniques ou télématiques » et « qu'il importait qu'une information sur le possible remboursement des frais de communication et de correspondances (…) apparaisse lors de la connexion (…) aux service Audiotel ou Télétel dans le cadre d'un programme de *jeux* télévisés » [576] . Veillant à ne pas excéder sa compétence, le CSA interprète strictement la loi du 21 mai 1836 mais une interprétation plus large de la notion de sacrifice pécuniaire est, ce nous semble, possible. Elle permettrait, sinon d'imposer la gratuité des appels, au moins d'exiger une simplification des modalités du remboursement. Afin de rester dans le champ des libéralités, ces opérations doivent être *effectivement* gratuites et non virtuellement, comme en l'espèce. A défaut de quoi, la logique de notre droit des jeux exige la délivrance d'une autorisation administrative et la moralisation du produit des jeux.

Enfin, on peut même se demander si ce raisonnement ne pourrait être étendu à certains *jeux* télévisés « classiques ». Par exemple, la participation à un *jeu* tel que « Qui veut gagner des millions ? » exige des candidats qu'ils s'inscrivent en appelant un numéro de téléphone, là encore, surtaxé. Mais suite à cet appel, l'inscription des candidats n'est pas automatique [577] , ainsi peuvent-ils être amenés à réitérer leur démarche des dizaines de fois sans même être sûrs d'obtenir leur inscription. Il serait donc intéressant de savoir,

[573] C'est du moins ce qui semble résulter de l'arrêt précité de la cour d'appel de Paris, ou encore d'un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 31 juillet 1952 [Landry], *JCP* 1953.7424, note Delpech.

[574] C'est nous qui soulignons.

[575] Le Conseil évoque également l'usage de ce procédé en vue d'exprimer un vote, un témoignage ou un acte de candidature (c'est nous qui soulignons).

[576] CE 9 février 2004 [Société Télévision française 1], req. n° 250258 (c'est nous qui soulignons).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

en moyenne, quels frais ont dû engager les candidats sélectionnés et quel bénéfice la société de production de cette émission dégage de ce seul mécanisme d'inscription. Ici aussi, la qualification juridique de « libéralité » nous paraît être une vue de l'esprit.

3) Les sociétés de capitalisation et les valeurs à lots

Il est des opérations qui, sous certaines conditions, sont susceptibles d'être assimilées à des loteries. C'est tout d'abord le cas de certains contrats de capitalisation [578] . Selon une jurisprudence ancienne, l'opération ne constituera pas une loterie prohibée dès lors que, le gain étant déjà contractuellement déterminé, le sort n'intervient que pour fixer la date de son règlement. Autrement dit, à contribution égale, l'ensemble des souscripteurs doit bénéficier de remboursements équivalents, l'avantage découlant du tirage au sort consistant seulement en un remboursement anticipé [579] . En revanche, si le tirage au sort a pour effet de favoriser certains souscripteurs au détriment de ceux dont les polices ne seront remboursables qu'à l'échéance extrême fixée par la convention, notamment lorsqu'un simple calcul permet d'établir que les versements promis aux souscripteurs les moins favorisés par le sort ne pourront être honorés, alors l'opération est illicite [580] .

Le contrat de capitalisation ne doit pas être confondu avec l'émission de valeurs à lots. Là encore, il s'agit d'une émission de titres ou d'obligations à un taux uniforme, mais dans ce cas, les valeurs sont remboursées à un taux variable suivant les éventualités d'un tirage au sort auquel tous les souscripteurs participent avec des chances égales. Les titres que le sort désigne bénéficient, à l'exclusion de tous les autres, d'une prime de remboursement généralement élevée et appelée « lot ». Dans ce cas, le tirage au sort constitue bien la condition de l'acquisition du gain et l'opération est une véritable loterie prohibée par la loi du 21 mai 1836, sauf autorisation législative expresse [581] . En effet, de nombreux emprunteurs ont bénéficié de la sollicitude du législateur qui les a autorisés à émettre de telles obligations. Ainsi en a-t-il été de nombreuses villes françaises telles Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux ou Lille, tel fut encore le cas du Crédit foncier, de la Compagnie du canal maritime de Suez ou de la Compagnie du canal inter-océanique de

[577] Peu importe que la sélection se fasse sur la base d'un tirage au sort, de questions auxquelles les candidats devraient répondre, ou les deux simultanément : le fait est que ce mode d'inscription, non automatique, dépend de la réalisation d'un événement incertain.

[578] Le contrat de capitalisation « suppose qu'en échange d'un versement unique ou de versements périodiques, une société s'engage à remettre au souscripteur ou à ses ayants-droit un capital déterminé, soit à une échéance fixe, soit antérieurement par voie de tirage au sort », A. Morin, *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , *op. cit.*, n° 481.

[579] Crim. 24 avril 1902 [Lejeune-Maillaud c/ Jallade], *D.* 1903.I.369, note Thaller ; Crim. 13 octobre 1993 [Union fédérale des consommateurs], *D.* 1993.IR.251 ; Civ. 2 février 1994 [Union fédérale des consommateurs et autres c/ UAP], *D.* 1994.SC.210, note Kullmann.

[580] Cass. req. 18 décembre 1899 [Société L'Avenir des Familles et l'Epargne Lyonnaise c/ Durieu du Souzy, La Selve et autres], *D.* 1903.I.369, note Thaller.

[581] Crim. 14 janvier 1876 [Ropiquet, Debreil, Duval, Dubois, Robert], *S.* 1876.I.433.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Panama [582] . Toutefois, si les conditions posées par la loi d'autorisation ne sont pas respectées, la qualification de loterie prohibée pourra ressurgir, notamment lorsqu'il y a vente séparée du titre et des chances du tirage au sort [583] . Relevons enfin qu'un texte spécifique est intervenu, la loi du 14 décembre 1926 [584] , qui interdit, sous les peines des articles 313-1 et suivants du Code pénal relatifs à l'escroquerie [585] , la vente à tempérament, c'est-à-dire par paiements fractionnés, de valeurs à lots.

C - Les paris

Contrairement aux catégories juridiques de jeu de hasard et de loterie, qui sont à la base des prohibitions fondamentales en matière de jeu, la notion de pari n'intervient que dans le cadre de législations particulières réglementant des activités exceptionnellement autorisées – les courses de chevaux et de lévriers – et ne vise qu'à protéger le système officiel du pari mutuel sur ces compétitions. Par conséquent la loi du 2 juin 1891 qui punit, entre autres, la réception illicite de paris sur les courses de chevaux, et dont les dispositions ont été étendues aux paris sur les courses de lévriers par la loi du 24 mai 1951, ne permet pas d'atteindre l'offre publique de paris sur des événements autres que les courses de chevaux ou de lévriers.

En effet, avant la loi du 2 juin 1891, c'est sur le fondement, tantôt des article 410 et 475-5 du Code pénal sur la tenue de jeux de hasard, tantôt de la loi du 21 mai 1836 sur les loteries, que les tribunaux poursuivaient les bookmakers, avec les succès mitigés que l'on sait. De même a-t-il depuis été jugé que les dispositions de cette loi, tant concernant l'autorisation des paris que concernant leur interdiction, ne peuvent être appliquées par analogie à d'autres courses ou compétitions, ainsi en est-il des courses d'ânes [586] ou des compétitions de football [587] .

L'éventail des faits poursuivis par la loi du 2 juin 1891 est très vaste et ne concerne pas seulement la réception illicite de paris. D'après son article 4 : « Quiconque aura, en quelque lieu et sous quelque forme que ce soit, offert de recevoir ou reçu des paris sur les courses de chevaux, soit directement, soit par intermédiaire, sera puni d'un d'emprisonnement de trois ans et d'une amende de 45 000 €. Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 € d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée » [588] . Il ajoute plus loin : « *Seront réputés complices* du délit ci-dessus

[582] G. Frèrejouan du Saint, *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, *op. cit.*, p. 262s.

[583] Crim. 10 février 1866 [Couttet], *D.* 1866.I.281, conclusions Nouguier ; Crim. 14 juin 1901 [Vidal-Naquet], *S.* 1905.I.374.

[584] *JO* 16 décembre 1926.

[585] Article 335 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992.

[586] CA Lyon 21 décembre 1910 [Min. publ. c/ Girard et Perchez], *D.* 1913.V.26.

[587] CA Paris 28 avril 1971 [Min. publ. c/ Leclerc-Robillard – Sté. Télémagazine], *Gaz. Pal.* 1971.II.503.

[588] Nouvelle rédaction issue de l'adoption de la loi Perben du 9 mars 2004.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

déterminé : 1° Tout intermédiaire pour les paris dont il s'agit, tout dépositaire préalable des enjeux ou toute personne qui aura sciemment facilité, sous une forme quelconque, l'exploitation des paris ; 2° Tout propriétaire, gérant ou tenancier d'établissement accessible au public qui aura sciemment laissé exploiter le pari dans son établissement ; 3° Quiconque aura, en vu des paris à faire, vendu des renseignements sur les chances de succès des chevaux engagés ou qui, par des avis, circulaires, prospectus, cartes, annonces, ou par tout autre moyen de publicité, aura fait connaître l'existence, soit en France, soit à l'étranger, d'établissements, d'agences ou des personnes vendant des renseignements ; 4° Quiconque aura engagé ou confié un pari aux personnes visées à l'alinéa 1er du présent article ou à leurs intermédiaires » [589] .

A la suite de plusieurs modifications législatives [590] , les faits constitutifs d'une réception illicite de paris sont aujourd'hui entendus de manière très large. De plus, si l'alinéa 6 de l'article 4 précité « répute complice » les auteurs des faits spécifiés dans les lignes qui suivent, cette rédaction n'a pas empêché la Cour de cassation d'y voir des délits spéciaux ayant leur criminalité propre, susceptibles d'entraîner des faits de complicité et pouvant être poursuivis même en l'absence de délit principal d'exploitation illicite de paris sur les courses de chevaux [591] .

Il résulte donc de ces dispositions qu'un seul fait suffit à constituer le délit de réception illicite de paris qui, considéré isolément, se prescrit par trois ans [592] . Par ailleurs, l'interdiction de la réception de paris sur les courses de chevaux s'applique à toutes les formes de jeu autres que le pari mutuel (pari à la cote, au livre etc.) et, pour ce dernier, à tous les entrepreneurs, exploitants, dépositaires ou intermédiaires autres que les agents des sociétés de courses et du pari mutuel agissant dans le cadre de leurs fonctions. En effet, en raison de la généralité des termes légaux, tombe sous le coup des dispositions relatives à la réception illicite de paris l'intermédiaire recevant des fonds quand bien même il remettrait ensuite ces derniers au pari mutuel [593] . Toutefois, la loi ne vise pas le cas du mandataire bénévole qui remet les enjeux à une agence du pari mutuel autorisé [594] . Sont également punissables le chef d'un établissement ouvert au public qui y aura laissé une personne prendre des paris [595] ainsi que, fait exceptionnel en matière de

[589] C'est nous qui soulignons. Les alinéas 2 à 5 de l'article 4 prévoient en outre l'interdiction de droits civiques, civil et de famille, la confiscation de tous les fonds ayant servi à la perpétration du délit, la fermeture temporaire ou définitive de tout établissement ouvert au public dont le propriétaire ou le gérant aurait commis l'une des infractions prévues par cet article et, enfin, le doublement de la durée d'emprisonnement ou du montant de l'amende en cas de récidive.

[590] Le texte initial punissait quiconque avait « exploité » le pari en l'offrant « à tous venants ». Cela supposait donc une véritable activité professionnelle et excluait de la répression celui qui ne recevait des paris que de personnes peu nombreuses et connues de lui. L'expression « tous venants » a été supprimée par la loi du 4 juin 1909 (*JO* 5 juin 1909) puis le décret-loi du 30 octobre 1935 (*JO* 31 octobre 1935) a étendu la prohibition aux joueurs confiant leurs paris à des personnes autres que celle dûment autorisées tout en introduisant la notion d'habitude qui, à son tour, fut supprimée par la loi du 24 mai 1951 (*JO* 1er juin 1951, p. 5792).

[591] Crim. 4 mars 1909 [Bério et autres], *S.* 1910.I.597.

[592] Crim. 24 janv. 1957 [Trésor public et Sté des courses], *D.* 1957.J.291 ; T. corr. Lille 11 juin 1957 [Min. publ. c/ Inion], *D.* 1957.J.648.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

jeux, le joueur qui aura confié son pari à un bookmaker ou à son intermédiaire. Enfin, en théorie seulement, la loi punit, la vente de renseignements sur les courses de chevaux [596] .

§ 3 - Les formes du jeu en droit fiscal

Le droit fiscal ne s'intéresse qu'assez accessoirement à la notion de jeu. D'abord, l'activité des opérateurs de jeu faisant l'objet d'un régime d'autorisation dérogatoire au droit commun est en grande partie soustraite aux impositions usuelles et se trouve soumise à des prélèvements spécifiques pour lesquels aucun problème de définition de la notion de jeu ne se pose. Par exemple, l'article 261 E du Code général des impôts dispose que « Sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée : 1° L'organisation de jeux de hasard ou d'argent soumis au prélèvement progressif visé aux articles L. 2333-56 et L. 2333-57 du Code général des collectivités territoriales ou à l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements ; 2° Le produit de l'exploitation de la loterie nationale, du loto national et des paris mutuels hippiques à l'exception des rémunérations perçues par les organisateurs et les intermédiaires qui participent à l'organisation de ces jeux ».

Indépendamment, donc, des prélèvements spécifiques frappant les produit des jeux autorisés de manière dérogatoire, la notion de jeu n'intervient en droit fiscal que pour la détermination du revenu imposable en matière d'impôt sur le revenu (A) ainsi qu'en matière d'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements (B).

[593] Crim. 2 mai 1947 [Femme Lutran], *S.* 1947.I.124. Certaines cours d'appel essayèrent, un temps, de nuancer cette jurisprudence et s'abstinrent de condamner l'agent qui s'était contenté de déposer les enjeux auprès du pari mutuel (CA Lyon 18 avril 1951 [Min. publ. c/ Roux, Tournebize et autres], *D.* 1951.J.421). Cependant, la Cour de cassation a maintenu la sévérité de son interprétation (Crim. 6 novembre 1952 [Roux et autres], *D.* 1953.J.37 ; Crim. 14 décembre 1955 [Trésor public c/ Legrand], *D.* 1956.J.268 ; Crim. 19 décembre 1974 [de Moutis et autres], *D.* 1975.J.631, note Levasseur et Bouloc ; Crim. 19 janvier 1978 [Mattei], *Bull.* n° 21). On remarque alors que l'incrimination prévue au 1° de l'alinéa 6 de l'article 4 concernant les intermédiaires est absorbée par celle de l'alinéa 1 sur la réception illicite de paris.

[594] Crim. 28 mai 1970 [Dessaivre], *D.* 1971.J.20 note Vray, *JCP* 1971.II.16728 note Bénabent.

[595] Crim. 2 mai 1947 [Femme Lutran], *S.* 1947.I.124.

[596] La généralité des termes de la loi permet en principe son application tant à la vente directe de « tuyaux » sur les champs de courses, oralement ou au moyen de feuilles éphémères, que de véritables publications, qu'il s'agisse de journaux spécialisés ou des rubriques hippiques de grands journaux nationaux. Pour une partie de la doctrine (P. Bouzat, *Rev. sc. crim.* 1967.187 ; J. Damy « Les sports hippiques et les paris » in *Le droit pénal des loisirs*, sous la présidence de A. Chavanne, Travaux de l'ISCP, Paris, Cujas, 1990, p. 89) ainsi que les services de police et les administrations de tutelle (M. Culioli, « Jeu-Pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 231) il conviendrait d'opérer une distinction en fonction de l'objet de la publication et de son prix. Le délit serait alors encouru par les seules publications dont la chronique des pronostics revêt un caractère essentiel. Néanmoins une telle distinction, non prévue par la loi, ne saurait être légalement opérée, si bien que les tribunaux, bien obligés de prendre en considération l'activité des grands médias et de reconnaître la totale impunité dont ils jouissent, apprécient l'infraction avec la plus grande indulgence et ne la répriment que par des sanctions de principe (CA Paris 20 mars 1968 [Ramona], *D.* 1968.J.730 ; T. corr. Paris 1er décembre 1973 [Ramona], *JCP* 1974.II.1716). Pour une critique radicale de cette situation : M. Culioli, « Le délit de vente de pronostics hippiques par voie de presse - Une curieuse application de la justice pénale », *Rev. sc. crim.* 1969.331.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

A - Les jeux de hasard et l'impôt sur le revenu

Le Code général des impôts ne définit pas la notion de revenu, seulement lit-on à l'article 1er alinéa 1 de ce code que l'impôt « frappe le revenu net global du contribuable », l'alinéa 2 énumérant ensuite huit catégories de revenus. En outre, l'article 92 du Code range parmi les bénéfices non commerciaux (BNC) les revenus provenant « de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus », catégorie fourre-tout dans laquelle les gains procurés au jeu semblent pouvoir figurer. Malgré tout, la jurisprudence distingue le traitement fiscal des gains issus du jeu, qui sont non imposables, et celui des prix académiques, artistiques, littéraires et sportifs qui, eux, le sont [597] . Or il apparaît que certains gains au jeu peuvent être assimilés à des prix sportifs.

Sauf exception, les gains réalisés au jeu échappent à l'impôt sur le revenu : ils sont regardés comme des gains en capital situés hors de son champ d'application. Ici, l'élément « hasard » est fondamental car, pour le juge de l'impôt, les « sources de profits » évoquées par l'article 92 ne recouvrent que les activités qui sont en soi normalement productives de revenus et impliquent l'idée que la source des revenus est normalement régulière et susceptible de se renouveler [598] . Or, les gains tirés du jeu sont normalement aléatoires et insusceptibles de se renouveler périodiquement. Certes, toute activité présente une part d'aléa, mais celle-ci est négligée et l'on considère qu'« une personne normalement dotée des connaissances suffisantes et diligente est appelée à réussir », autrement dit « le *bonus pater familias* a toujours vocation à réussir sauf lorsqu'il s'adonne aux jeux de hasard » [599] .

Ainsi, non seulement la nature intrinsèquement aléatoire du jeu permet de rendre non imposables les gains qu'il procure, mais en plus, l'expression « jeu de hasard » est entendue ici de manière très large. Peu importe en effet que le jeu soit totalement aléatoire [600] ou que les connaissances du joueur augmentent son espérance de gain [601] , que la pratique du jeu soit habituelle ou occasionnelle [602] , peu importe également le

[597] Lire à ce sujet F. Douet « Le traitement fiscal des gains procurés par les jeux de hasard et des prix académiques, artistiques, littéraires et sportifs », in *Gaz. Pal.*, « Le hasard et le droit fiscal », comptes rendus d'un colloque organisé à Deauville les 14 et 15 septembre 2000, n° 48, 2001, pp. 31-35.

[598] CE 26 mars 1953 [Sieur X…], *Rec.* 159 ; CE 19 avril 1972 [Ministre de l'Economie et des Finances], *Dr. fisc.* 1972, n° 24, comm. 916 ; CE 25 février 1987 [Sieur M…], *Dr. fisc.* 1987, n° 22, comm. 1062.

[599] F. Douet, « Le traitement fiscal des gains procurés par les jeux de hasard et des prix académiques, artistiques, littéraires et sportifs », *art. cit.*, n° 8.

[600] CE 23 juillet 1976 [Sieur X…], *Rec.* 375, *Dr. fisc.* 1976, n° 47, comm. 1664.

[601] CE 25 avril 1979 [M. X…], *Dr. fisc.* 1979, n° 40, comm. 1882 (parieur exerçant l'activité d'éditeur d'une note d'informations hippiques).

[602] *Ibid.* ; CE 21 mars 1983 [M. X…], *Dr. fisc.* 1983, n° 46-47, comm. 2171, conclusions Bissara.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

montant des gains encaissés par le contribuable, quand bien même ces derniers seraient importants [603].

Exceptionnellement cependant, il peut arriver que des gains réalisés au jeu soient considérés comme des « sources de profits » au sens de l'article 92 du Code général des impôts et soient alors passibles de l'impôt sur le revenu au titre des BNC. Trois hypothèses sont envisageables.

La première concerne les gains réalisés par un propriétaire grâce au succès de ses chevaux. Ces gains ne sont en principe pas imposables [604], cependant, ils le seront à la double condition que le propriétaire « dispose d'installations matérielles et de personnel lui permettant d'assurer la préparation et l'entraînement des chevaux » et qu'à cette fin, il prenne des « initiatives et se livre à des contrôles » [605].

La seconde hypothèse, prise isolément, peut sembler curieuse : il s'agit des *joueurs* de bridge professionnels, *jeu* qui, pratiqué à haut niveau, est considéré comme un sport [606]. En d'autres termes la jurisprudence ne voit pas là un jeu dont l'issue est incertaine, mais une compétition dans laquelle les participants sont évalués sur la base de leurs performances respectives.

La dernière hypothèse, au fond assez semblable à la précédente, résulte du fait que le Conseil d'Etat subordonne la non-imposition des gains réalisés au jeu à la condition que celui-ci ne soit pas entouré de circonstances telles que les joueurs disposent de moyens leur permettant de diminuer le hasard inhérent à ce jeu, voire de le supprimer, soit qu'ils se livre à des tricheries (hypothèse purement théorique), soit que le déroulement régulier du jeu les mette dans une position leur permettant de diminuer les risques du jeu. A ce titre, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer sur le sort de gains réalisés par des joueurs regroupés au sein d'un « consortium de banque » qui pratiquent un jeu autorisé dans les cercles nommé « multicolore » ou « baccara à tout va ». Les juges ont en effet constaté qu'un « consortium de banque » a pour objet d'acquérir aux enchères la « banque » de ce jeu afin d'encaisser les pertes et de régler les gains des autres joueurs, le but étant « d'atténuer notablement les effets du risque du

[603] CE 27 janv. 1988 [M. S…], *Dr. fisc.* 1988, n° 26, comm. 1358, conclusions Fouquet ; CE 25 avril 1979 [M. X…] préc., le juge affirme d'ailleurs : « sauf circonstances exceptionnelles, la pratique, même habituelle, des paris sur les courses de chevaux ne constitue pas une occupation lucrative ou une source de profits au sens de ce texte, alors même que le montant des gains provenant de ces paris au cours d'une année serait supérieur au montant des bénéfices ou revenus imposables déclarés par l'intéressé au titre de ladite année ou que les chances de gagner seraient, comme en l'espèce, plus grandes grâce aux connaissances acquises par l'intéressé comme éditeur d'une "note d'informations hippiques" ».

[604] CE 26 mars 1953 [Sieur X…], *Rec.* 159 ; CE 1er juillet 1985 [M. X…], *Dr. fisc.* 1985, n° 46, comm. 1983, conclusions Fouquet.

[605] *Ibid.* ; CAA Bordeaux 23 mai 1990 [M. Nicot], *Dr. fisc.* 1991, n° 13, comm. 695 ; CE 7 mai 1980 [M. X…], *Dr. fisc.* 1981, n° 13, comm. 685, conclusions Martin Laprade. Dans ces affaires, les gains mentionnés correspondent principalement à des prix délivrés par les sociétés de courses et à des plus-values résultant de la vente de chevaux, mais des gains réalisés au pari mutuel seraient probablement soumis au même traitement.

[606] CE 12 juillet 1969 [Sieur X…], *Rec.* 389, *Dr. fisc.* 1969, n° 31-37, comm. 1010, *a contrario*.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

jeu afin d'en tirer des bénéfices en profitant du caractère structurellement bénéficiaire de la banque sur une longue période » [607] . En effet, la banque définit la position du joueur qui a la fonction d'encaisser les mises perdantes et de payer les gagnants, or, elle bénéficie la plupart du temps d'un avantage mathématique sur les autres joueurs, c'est pourquoi elle est réservée, dans la plupart des jeux, à l'établissement de jeu lui-même, sans quoi il ne pourrait dégager de bénéfices.

On constate donc que la notion de jeu, si elle est ici conçue de manière assez large, est susceptible, tout comme en droit pénal, de s'effacer dès lors que l'adresse du joueur intervient de manière notable dans la réalisation de l'événement incertain, encore que cette hypothèse soit réservée au cas très particulier des joueurs de bridge professionnels. Toute autre est par contre la situation des membres d'un « consortium de banque » au jeu du « multicolore » : ce dernier ne cesse pas d'être objectivement un jeu, mais la circonstance que certains joueurs parviennent à s'aménager un avantage mathématique sur les autres supprime à leur égard la qualité de jeu « de hasard » de cette occupation. Tout se passe alors comme si le droit fiscal envisageait cette activité comme lucrative et constituant une source normale de revenus. D'ailleurs, on peut lire dans le rapport du sénateur Trucy sur les jeux de hasard et d'argent en France : « Personnages essentiels à la vie du Cercle, qu'ils animent et contribuent à faire vivre, les "banquiers" ne sont pas des joueurs comme les autres. En fait, ce sont des joueurs professionnels disposant d'une assise financière solide, souvent "adossés" à des groupes ou "consortiums" ; ils donnent incontestablement aux tables de "baccara à tout va" où ils trônent, une assise solide et expérimentée que la plupart des joueurs préfèrent, à des banquiers de fortune aux réactions incertaines » [608] .

Bref, qu'il s'agisse de propriétaires de chevaux, de *joueurs* de bridge professionnels ou de membres d'un « consortium de banque », c'est au fond leur qualité de professionnels qui incite le juge à ôter leur caractère de gain non imposable aux profits que ces personnes réalisent en se livrant à ces activités en principe fortement aléatoires.

B - Les jeux et l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements

L'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements est un impôt ancien, affecté aux communes, qui a vu, depuis le 1er janvier 1970, son champ d'application peu à peu restreint et profit du champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cependant, nous avons vu qu'en raison de l'article 261 E du Code général des impôts est exonérée de TVA « l'organisation de jeux de hasard ou d'argent soumis (…) à l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements ». En effet, l'article 1559 du Code relatif au champ d'application dudit impôt dispose que « l'impôt ne s'applique plus qu'aux réunions sportives d'une part, aux cercles et maisons de jeux ainsi qu'aux appareils automatiques

[607] CE 2 juillet 2001 [Cervera et Deveaux], *Dr. fisc.* 2001, n° 47, comm. 1079, conclusions Maugüe ; CAA Paris 31 mai 2000 [M. Cervera], req. n° 97PA00778 ; CAA Paris 3 juin 1999 [M. Deveaux], req. n° 96PA02905. Voir également l'instruction 5-G-12-81 publiée au *Bulletin officiel de la direction générale des impôts* du 21 avril 1981.

[608] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 158.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

installés dans les lieux publics d'autres part ».

Nous savons que le caractère privé des cercles peut faire obstacle à ce que leur soient appliquées les prohibitions relatives à la tenue de jeux de hasard et à l'organisation de loteries, qui supposent nécessairement une offre publique. C'est pourquoi la loi du 30 juin 1923, en ses articles 47 et 49, conditionne l'ouverture de cercles où se déroulent des « jeux de hasard » à la délivrance d'une autorisation administrative par le ministre de l'Intérieur. Néanmoins, l'article 2 du décret n° 47-798 du 5 mai 1947 *p ortant réglementation de la police des jeux dans les cercles* [609] dispose que « les cercles dont les membres désireront pratiquer entre eux des jeux de commerce devront en faire la déclaration au préfet du département ».

Dès lors, quel critère l'administration utilise-t-elle pour distinguer les jeux de hasard, qui doivent faire l'objet d'une autorisation expresse, des jeux de commerce qui peuvent être pratiqués après une simple déclaration ? La réponse nous est fournie par l'arrêté du 1er avril 1947 *relatif à l'imposition des cercles et maisons de jeux à la taxe locale sur les spectacles* [610] dont les articles 1 (alinéas 3 et 4) et 2 ont été repris par l'article 126 de l'annexe IV au Code général des impôts. Ce texte retient une conception très extensive de la notion de jeu de hasard : « Sont considérés, en principe, comme jeux de hasard tous les jeux d'argent qu'il s'agisse de jeux de cartes ou d'autres jeux ». Il ajoute cependant que le caractère de jeux de commerce peut être reconnu « exceptionnellement » à des jeux d'argent à condition : 1° Qu'aucune personne ne soit admise à parier sur les chances d'un joueur [611] ; 2° Que la perception au profit de la cagnotte soit réduite à un droit fixe, obligatoire, par joueur et par séance ; 3° Qu'aucun jeu de hasard ne soit pratiqué dans le même établissement ; 4° Que chaque jeu de commerce ait fait l'objet d'une déclaration ; 5° Que le ministre de l'Intérieur n'ait pas contesté le caractère de jeu de commerce du jeu déclaré.

Le juge pénal n'ignore pas tout à fait la notion de jeu de commerce puisque dans un arrêt du 28 mai 1930 (*Arnaud c/ Min. publ.*) la chambre criminelle de la Cour de cassation, considérant que le poker est un jeu de hasard ne rentrant pas dans la catégorie des jeux de commerce, a appliqué au directeur d'un cercle les sanctions de l'article 410 du Code pénal pour avoir continué à laisser jouer à ce jeu dans son établissement alors que l'autorisation ministérielle de pratiquer des jeux de hasard lui avait été retirée [612]. Sans faire référence à la notion de jeu de commerce, le tribunal correctionnel de la Seine a reconnu, dans un jugement du 24 mars 1943 (*Dame Colin*), qu'un cercle qui était en

[609] *JO* 7 mai 1947, p. 4241.

[610] *JO* 2 avril 1947, p. 3107.

[611] On peut ici établir un parallèle avec la jurisprudence en matière pénale qui reconnaît plus facilement le caractère de jeu de hasard aux paris sur les chances de joueurs, quand bien même ces derniers se livreraient à un jeu d'adresse.

[612] Crim. 28 mai 1930 [Arnaud c/ Min. publ.], *DH.* 1930.397. En effet, l'article 49 de la loi du 30 juin 1923 prévoyait que l'ouverture d'un cercle où les jeux de hasard seraient pratiqués sans autorisation serait sanctionnée des peines prévues à l'article 410 du Code pénal. Logiquement, ce sont les peines prévues par l'art. 1er de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 qui sont aujourd'hui applicables (art. 49 de la loi du 30 juin 1923 modifié par la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

pratique ouvert au public et dans lequel se déroulaient quotidiennement des parties de « bridge-contrat », ne constituait pas une maison de jeux de hasard au sens de l'article 410 du Code pénal car le « bridge-contrat » ne se range pas dans la catégorie des jeux de hasard [613] .

Notons enfin que l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements, frappe toutes les recettes du cercle issues des jeux, quelle que soit la nature de ces derniers : « Les recettes annuelle passibles de l'impôt (…) sont constituées par le montant intégral de la cagnotte des jeux d'argent pratiqués dans les cercles et maisons de jeu » (article 147 de l'annexe IV au Code général des impôts) [614] . Ainsi, les recettes annuelles jusqu'à 30 490 € sont frappées d'un taux d'imposition de 10 %, le taux est porté à 40 % pour les recettes comprises entre 30 490 et 228 700 € et à 70 % pour les recettes supérieures à 228 700 € (article 1560 du CGI).

§ 4 - Le jeu dans la jurisprudence communautaire

A plusieurs reprises la Cour de justice des Communautés européennes a eu l'occasion de se prononcer sur l'applicabilité des règles du Traité instituant la Communauté européenne aux législations ludiques des Etats membres, notamment concernant le respect du principe de libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Peu à peu s'est dégagé un véritable régime des jeux en droit communautaire qui, en raison de la valeur supra-législative de ce droit, constitue un élément fondamental de la relation de l'Etat au jeu. Si l'étude approfondie de ce régime sera effectuée plus loin, en ce qu'elle permet de dégager les objectifs de la réglementation des jeux, il importe pour l'heure d'en souligner simplement l'existence, l'unité et la cohérence sans lesquels, là encore, on ne pourrait parler d'un droit des jeux et, partant, d'une notion générique de jeu.

Pour les juges de la Cour du Luxembourg, l'activité d'exploitation des jeux est une activité économique en principe soumise aux règles du Traité visant à établir un marché unique européen. Or les législations des Etats membres font généralement obstacle à l'application du principe de libre circulation en matière de jeux. Ainsi un opérateur qui, à la suite d'une habilitation expresse des autorités compétentes, se trouve être légalement établi dans un Etat membre de la Communauté, n'est généralement pas admis à étendre son activité au territoire d'un autre Etat membre alors même qu'une activité analogue y serait déjà exercée par un ou plusieurs autres opérateurs auxquels il serait susceptible de faire concurrence. A certaines conditions, toutefois, les juges admettent que des raisons impérieuses d'intérêt général – la protection du consommateur et la lutte contre la fraude – justifient que les droits nationaux fassent obstacle à l'application du principe de libre circulation et à la réalisation d'un marché intérieur des jeux libre et concurrentiel. Voilà, en somme, le contenu du régime des jeux en droit communautaire tel qu'il fut dégagé par la Cour de justice des Communautés européennes à l'occasion de l'arrêt *Schindler* de 1994 [615] , première espèce du genre soumise à son examen, et dont la logique est, depuis,

[613] T. corr. Seine 24 mars 1943 [Dame Colin], *D.* 1943.J.55.

[614] Crim. 25 février 1957 [Administration des contributions indirectes c/ René Texeraud], *Bull.* n° 204.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

demeurée inchangée.

Dans cette affaire, il était demandé à la Cour d'éclairer la justice britannique sur la conformité aux règles du Traité de la législation anglaise interdisant le déroulement de loteries de grande ampleur sur son territoire. La Cour ayant considéré que des raisons impérieuses d'intérêt général pouvaient justifier la nature restrictive de la législation britannique en matière de loteries, restait à savoir si son analyse pouvait être étendue à d'autres activités ludiques, autrement dit, si, à travers l'exemple des loteries, elle n'avait pas entendu traiter de la question du jeu dans son ensemble. La réponse est positive : en l'espace de quelques années, la Cour a étendu son raisonnement inauguré lors de l'arrêté *Schindler* à des affaires relatives à l'exploitation de machines à sous [616], de paris sur les compétitions sportives [617] et de casinos [618]. Pour autant, elle ne s'embarrasse d'aucune tentative de définition de la notion de jeu et procède, comme à son habitude, de manière pragmatique et finaliste. Evoquant parfois la notion de « jeu d'argent », elle raisonne simplement par analogie en recherchant si les éléments de l'affaire qui lui est soumise, et notamment la nature de l'activité économique en cause, sont comparables à ceux observés à l'occasion de l'arrêt *Schindler*.

Ainsi, à chaque fois qu'elle se trouve confrontée à une nouvelle catégorie de jeux, la Cour prend soin d'affirmer que « même si l'arrêt Schindler porte sur l'organisation de loteries, ces considérations valent également, ainsi qu'il ressort d'ailleurs des termes mêmes du point 60 de cet arrêt, pour les autres jeux d'argent qui présentent des *caractéristiques comparables* » [619]. C'est donc au point 60 de l'arrêt *Schindler* qu'il faut se référer pour savoir quelles sont ces « caractéristiques comparables ». Ainsi peut-on y lire : « En effet, il n'est pas possible de faire abstraction, tout d'abord, des considérations d'ordre moral, religieux ou culturel qui entourent les loteries comme les autres jeux d'argent dans tous les Etats membres (…). Il convient, ensuite, de relever que, compte tenu de l'importance des sommes qu'elles permettent de collecter et des gains qu'elles peuvent offrir aux joueurs, surtout lorsqu'elles sont organisées à grande échelle, les loteries comportent des risque élevés de délit et de fraude. Elles constituent, en outre, une incitation à la dépense qui peut avoir des conséquences individuelles et sociales dommageables » [620].

Outre l'aléa et le risque de perte, éléments constitutifs de la notion de « jeu d'argent »

[615] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Her majesty's customs…c/ Schindler], *Rec.*I-1039.

[616] CJCE 21 septembre 1999 [C-124/97, M. J. Läärä], *Rec.* I-6067.

[617] CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Questore di Verona c/ Diego Zenatti], *Rec.* I-7289 ; CJCE 6 nov. 2003 [C-243/01, Gambelli], *Gaz. Pal.*, 22 avril 2004, n° 113, pp. 37s.

[618] CJCE 11 sept. 2003 [C-6/01, Anomar], *JOCE* n° C 264, 1er nov. 2003, p. 0005.

[619] C'est nous qui soulignons. CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., point 15 ; CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., point 16. Dans l'affaire *Gambelli*, la formule employée est différente mais tend elle aussi à confirmer l'unité du régime des jeux : après avoir relevé le rattachement, par l'arrêt *Schindler*, de l'exploitation d'une loterie à une activité de service, le juge affirme que « par analogie » il doit en être de même pour l'exploitation de paris sur les événements sportifs.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

employée par la Cour, c'est donc au regard des risques de fraude et des conséquences sociales éventuellement dommageables que présente un jeu que la Cour rattachera ou non celui-ci à la catégorie des loteries visées par l'arrêt *Schindler*. Ainsi, dans un arrêt *Familiapress* du 26 juin 1997, la Cour a considéré que des « jeux-concours proposés dans les magazines sous forme de mots croisés ou d'énigmes permettant, après tirage au sort (…) de gagner des lots », s'ils sont « organisés à petite échelle » et supposent des « enjeux peu importants, ne constituent pas une activité économique indépendante, mais seulement un élément parmi d'autres du contenu rédactionnel d'une revue » et « ne sont pas comparables aux loteries dont les caractéristiques ont été examinées dans l'arrêt Schindler » [621] . Par conséquent, elle a estimé que la législation autrichienne qui interdit la vente sur son territoire de périodiques comportant des jeux dotés de prix et de concours constitue une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 du Traité en ce qu'elle compromet l'accès du produit concerné au marché de l'Etat membre [622] .

Dans l'affaire *Läärä*, les appelants au principal ont également argué de la « modestie relative des mises et des lots » qui caractériseraient les machines à sous en cause dans l'affaire afin de voir reconnaître que celles-ci n'étaient pas comparables aux loteries de l'arrêt *Schindler*. Argument inopérant pour la Cour qui, sans remettre en cause cette modicité « relative », considère que celle-ci n'empêche nullement les exploitants de tels appareils de « recueillir des sommes considérables, en raison notamment du nombre de joueurs potentiels et de la tendance de la plupart d'entre eux, compte tenu de la brièveté du jeu et de son caractère répétitif, à rejouer un grand nombre de fois » [623] .

Aléa, risque de perte, risque de fraude, conséquences sociales dommageables et gains considérables pour l'organisateur, voilà l'ensemble des éléments, assez simples, permettant à la Cour de savoir *a priori* si une activité économique peut être assimilé aux « loteries visées par l'arrêt *Schindler* », expression par laquelle la Cour désigne les entreprises de jeu.

§ 5 - Synthèse

La notion de jeu recouvre donc, en fonction des différentes branches du droit, des réalités, certes, voisines mais qui n'en demeurent pas moins sensiblement distinctes. En effet, si

[620] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., point 60.

[621] CJCE 26 juin 1997 [C-368/95, Familiapress], *Rec.* I-03689, points 21 et 23.

[622] La Cour a cependant ajouté que l'exigence impérative que constitue le pluralisme de la presse, objectif visé par les dérogations à la liberté d'expression admises par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pouvait justifier une telle mesure si elle est proportionnée et si son objectif ne peut être atteint par des mesures moins restrictives. Plus concrètement, il importe, selon la Cour, de vérifier que les journaux qui offrent de tels jeux sont « en concurrence directe avec les petites entreprises de presse, supposées être dans l'impossibilité d'offrir des primes comparables » et de s'assurer qu'« une telle perspective de gain constitue une incitation à l'achat susceptible de provoquer un déplacement de la demande » (CJCE 26 juin 1997 [C-368/95, Familiapress], préc., points 27s.).

[623] CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., point 17.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'on peut dire qu'il s'agit toujours d'opérations globalement aléatoires et onéreuses, à l'analyse, on constate que l'aléa n'est pas forcément connu de toutes les parties au contrat, quant à la nature onéreuse de l'opération, elle n'implique pas nécessairement un risque de perte pour chacun des co-contractants.

En droit civil, le jeu et le pari sont des variétés de contrats aléatoires. En ce sens, l'aléa s'entend d'un événement incertain qui affecte le résultat du contrat (autrement dit, le solde des prestations) entraînant une chance de gain ou un risque de perte *pour chacune des parties*. Dans le champ des jeux que nous appelons « organisés », c'est-à-dire dont les actes d'organisation sont interdits par la loi sous la menace d'une sanction pénale, certains ne sont donc pas des jeux ou paris au sens civil : tel est le cas de tous les jeux de répartition dans lesquels l'organisateur se contente de mutualiser les mises des joueurs et de les répartir après avoir opéré un prélèvement. On est alors en présence d'un aléa illicite, puisqu'il n'est pas connu de toutes les parties au contrat.

En droit pénal, outre leur caractère de publicité qui est systématiquement exigé par la loi, les opérations visées par les textes se distinguent du jeu et du pari au sens civil à plusieurs points de vue. D'abord, seuls les jeux dans lesquels le hasard *prédomine* sont visés par la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983, alors que le Code civil, lui, ne fait pas de la prédominance du hasard un élément constitutif du jeu. Ensuite, les loteries, opérations prohibées par la loi du 21 mai 1836, ne sont pas forcément des jeux et paris au sens civil. Elles le sont lorsqu'elles constituent des jeux de contrepartie dans lesquels l'organisateur subit lui aussi les effets de l'aléa et encourt un risque de perte, en revanche, tel n'est pas le cas lorsqu'elles constituent des jeux de répartition. En outre, il est des loteries dans lesquelles les joueurs eux-mêmes (les « consommateurs ») n'encourent aucun risque de perte, tel est le cas lorsque leur participation au jeu exige seulement un sacrifice pécuniaire, un débours ouvrant simultanément droit à la remise d'une marchandise d'une valeur équivalente à la somme versée [624] . Par conséquent, si le champ des opérations visées par la catégorie des jeux de hasard semble plus réduit que celui des contrats visés par les catégories civilistes de jeu et de pari, à l'inverse, la champ des loteries apparaît bien plus large.

On pourrait objecter que les jeux de hasard visés par la loi du 12 juillet 1983 se distinguent eux aussi du jeu et du pari au sens civil en ce qu'ils reposeraient sur un aléa illicite du fait de l'avantage mathématique dont bénéficie parfois le tenancier du jeu. Plusieurs arguments s'y opposent. D'abord, la question de l'avantage mathématique ne se pose que dans les jeux de contrepartie, ce qui exclut, d'une part, l'hypothèse où les jeux tenus sont des jeux de répartition et, d'autre part, celle où le tenancier laisse jouer dans sa « maison » sans prendre lui-même part au jeu en se contentant – ou non – de prélèvements sur les entrées, les mises ou les gains. En effet, l'expression « tenue » de jeu n'implique nullement que l'organisateur retire des bénéfices de son activité : tenir un jeu signifie l'ouvrir à des joueurs, sans pour autant en tirer un profit quelconque [625] .

[624] Crim. 18 juillet 1985 [Proc. gén. près la CA de Dijon c/ Campanini], *Bull.* n° 271.

[625] Crim. 25 mars 1882 [Min. publ. c/ Bagriot], *D.* 1883.I.48 ; Crim. 5 novembre 1927 [Bender], *Gaz. Pal.* 1928.I.129 ; CA Bordeaux 7 décembre 1843 [Min. publ. c/ R…], *S.* 1844.I.323.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Ensuite, puisque le juge civil apprécie les risques financiers liés à un contrat d'assurance en prenant seulement en compte la comparaison des prestations de l'assureur et de l'assuré à l'exclusion de la masse des contrats conclus par l'assureur [626], on peut estimer que l'appréciation du caractère aléatoire d'un jeu de contrepartie procède de la même logique : peu importe que la compensation des parties successives et la loi des grands nombres avantage nettement le tenancier, il n'en demeure pas moins qu'il encourt un risque de perte à chacune des parties.

Le droit fiscal, quant à lui, nous livre deux approches de la notion de jeu. En matière d'impôt sur le revenu, c'est le caractère aléatoire d'une source de profit qui empêche de qualifier celle-ci de revenu, la notion de jeu n'a donc en elle-même aucune importance si ce n'est que, s'opposant en quelque sorte à celle d'activité professionnelle, elle renseigne le juge sur la nature aléatoire du profit litigieux. Mais dans les cas où le contribuable semble faire du jeu une profession, nous avons vu que les profits qu'il en tire pourront être qualifiés de revenus et seront à ce titre imposables. En matière d'impôts sur les spectacles, jeux et divertissements, par contre, la catégorie des jeux de hasard retenue se rapproche nettement de celle des jeux au sens civil puisque, sauf exception (les jeux de commerce), elle recouvre l'ensemble des jeux d'argent.

Enfin, de même que le droit fiscal s'intéresse plus à la nature aléatoire d'une source de profit qu'à la nature de l'opération juridique qui en est à l'origine, le juge communautaire, lui, s'intéresse plus aux effets du jeu qu'à ses caractéristiques propres. En effet si les juges de la Cour du Luxembourg utilisent parfois l'expression de jeu d'argent, ils le font de manière intuitive, sans chercher à la définir. C'est ensuite en s'intéressant aux effets du jeu – risque de fraude, conséquences sociales dommageables et gains considérables pour l'organisateur – qu'ils précisent les contours de la notion.

Les deux « critères » essentiels sur les quels s'appuie la notion de jeu – l'aléa et le caractère onéreux de l'opération – sont donc extrêmement mouvants, difficilement saisissables puisque, d'un jeu à l'autre, ils ne s'apprécient pas de la même manière, ce qui met à mal la cohérence interne de la notion. De plus, tout contrat aléatoire et onéreux n'est pas nécessairement un jeu, de sorte que la cohérence externe de la notion apparaît elle aussi éminemment discutable. Et pourtant, nous sommes persuadés que l'idée que se font les individus (juristes comme non juristes) de la notion de jeu, sur la base d'une appréhension intuitive, est sensiblement la même et renvoie à la notion générique de jeu telle que nous la définissons. C'est pourquoi il nous semble que d'autres critères de distinction interviennent dans la définition du jeu. Ainsi en est-il de l'utilité de l'opération qui permet au juge civil de distinguer le jeu des autres contrats aléatoires. Tel est encore le cas de la quantification du hasard, critère absurde qui permet au juge répressif de poursuivre l'organisation de jeux qu'il estime immoraux et dangereux.

Chapitre II : L'utilité et le hasard, critères de qualification et de

[626] Grâce à elle, l'assureur efface son risque financier par la compensation entre les différentes opérations qu'il réalise, ce qui fait dire à certains membre de la doctrine que l'entreprise d'assurance n'est pas aléatoire (B. Starck, H. Roland et R. Boyer, *Droit civil - Les obligations*, t. II, « Contrats », 6ème éd., Paris, Litec, 1998, n° 116).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

classification des jeux

Seule l'approche critique de la notion de jeu permet de définir ce dernier comme une *opération socialement inutile, immorale et dangereuse faisant naître l'espoir d'un gain qui serait du – même partiellement – au hasard en contrepartie d'un sacrifice pécuniaire des participants*. Pour ce faire, il nous faut considérer, d'une part, que l'utilité sociale est le seul critère permettant de distinguer le jeu des autres contrats aléatoires en droit civil (section 1), et d'autre part, que la quantification du hasard apparaît comme un critère douteux de qualification des jeux en droit pénal (section 2).

La loi n'ayant pas défini le jeu, ni ses formes particulières (à l'exception de la loterie), c'est finalement le juge qui applique ces critères additifs, consciemment ou non. Toutefois, il n'est pas ici question de critiquer sa démarche, persuadés que nous sommes de l'impossibilité de définir le jeu à l'aide de critères objectifs. Il s'agit simplement de rendre compte de cette réalité selon laquelle le juge est obligé de procéder de manière intuitive pour définir le jeu et faire correspondre cette notion avec l'idée que s'en font le législateur et le corps social.

Section 1 - L'utilité, critère de qualification et de classification des jeux en droit civil

L'utilité sociale est un critère doublement opportun en droit civil. Il permet d'abord d'isoler, parmi les contrats aléatoires, les contrats de jeu et de pari (§ 1). Il permet ensuite de distinguer, parmi ces contrats, ceux qui sont soumis au régime de l'exception de jeu et les autres (§ 2).

§ 1 - L'utilité, critère de distinction du jeu et des autres contrats aléatoires

Le juriste qui tente de définir avec précision les notions de jeu et de pari est assez vite pris de vertige : une fois qu'il les aura réduites à leur plus simple expression, il sera tenté de voir un jeu ou un pari dans tout contrat aléatoire. A cet égard, le vieux débat autour de la distinction des ces deux opérations, jeu et pari, est assez révélateur (A) et permet de saisir les difficultés auxquelles se heurte toute entreprise de définition de ces termes, entreprise qui ne peut être satisfaite qu'à travers l'idée d'utilité du contrat (B).

A - De la distinction du jeu et du pari

Le vieux débat doctrinal [627] autour de la distinction du jeu et du pari ne présente aucun intérêt pratique : non seulement le contentieux relatif à ces contrats est très limité, mais en plus, la distinction n'emporte presque aucune conséquence juridique puisque, en principe, c'est toujours le même régime juridique qui s'applique, celui de l'exception de jeu. Comme nous l'avons vu, le Code civil ne définit pas ces contrats, son article 1967 évoquant seulement le « perdant » et le « gagnant ». Cependant, les définitions qu'en donne la doctrine, lorsqu'elle prend la peine de les formuler, sont assez homogènes.

[627] Pour un exposé complet de ce débat et notamment l'apport des doctrines italienne et allemande voir G. Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, pp. 275s.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Nombreux sont les ouvrages de droit civil qui ne s'embarrassent pas d'une définition précise du jeu et du pari [628] . Toutefois, les définitions, lorsqu'elles existent, sont assez voisines. Nous avons vu que le Professeur Mouralis voit dans le jeu un « contrat aléatoire par lequel chacune des parties s'engage à accomplir une prestation déterminée au profit de celle qui vaincra les autres dans une compétition créée entre elles sous une forme quelconque et fondée à la fois sur l'adresse physique ou intellectuelle et sur le hasard ». Quant au pari, il serait un « contrat aléatoire par lequel deux ou plusieurs personnes, qui sont d'avis divergents sur un sujet quelconque, conviennent que celle dont l'opinion se révèlera exacte bénéficiera d'une prestation déterminée de la part de l'autre ou des autres » [629] . Tous les auteurs s'accordent ainsi à dire que le contrat de jeu porte sur l'issue d'un événement auquel les contractants participent personnellement alors que dans le pari les contractants demeurent extérieurs à cet événement.

Le doyen Cornu, dans son dictionnaire juridique, reprend exactement ces formules mais il en ajoute une deuxième concernant le jeu : par extension le jeu correspondrait à « toute combinaison dans laquelle les participants risquent une somme d'argent déterminée dans l'espoir de faire un bénéfice à la faveur de certains événements aléatoires tels que par exemple la variation des cours d'une marchandise, le résultat d'une compétition sportive ou la sortie d'un numéro dans une loterie » [630] . L'auteur tend ici à gommer la distinction ente jeu et pari, mais la référence à la loterie, qui n'est pas nécessairement un contrat aléatoire, et l'emploi de l'expression « toute combinaison », rendent cette définition trop extensive : la vente de tout bien dont la valeur est sujette à variation (obligations, parts sociales, brevets, clientèle, marchandises, biens immobiliers) pourrait dès lors être vue comme un jeu, ce qui renvoie finalement à la notion de spéculation : « opération sur valeurs, immeubles ou marchandises, faite en vue de réaliser un gain en profitant des fluctuations du marché » [631] .

Pour Anne Morin, auteur d'une *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , si l'environnement d'un contrat est susceptible d'affecter la valeur des prestations des parties de sorte que celles-ci ignorent, au moment de l'échange des consentements, si elles réaliseront une plus-value ou une moins-value, l'incertitude qui en découle ne constitue pas nécessairement un aléa juridique. En effet un contrat est aléatoire lorsque

[628] P. Malaurie, L. Aynès et P-Y. Gautier, par exemple, se contentent d'affirmer que « les participants à un jeu ou à un pari hasardent un bien, ordinairement de l'argent, dans une activité *ludique* » (*Les contrats spéciaux*, *op. cit.*, n° 972, c'est nous qui soulignons). Or, on peut parier sur n'importe quel événement, *ludique* ou non, par exemple une élection. Le Professeur Bénabent relève quant à lui que ces deux contrats « portent sur le résultat d'un événement aléatoire » et voit dans les chances de gain et les risques de pertes pour chacune des parties le principal élément de qualification de ces contrats. Mais c'est là l'élément commun à tous les contrats aléatoires qui permet de les distinguer des contrats commutatifs, d'ailleurs, l'auteur ne s'y trompe pas puisqu'il affirme que le jeu, ou pari, est un « contrat aléatoire par excellence » (*Droit civil : les contrats spéciaux civils et commerciaux*, *op. cit.*, n° 954s.).

[629] J-L. Mouralis, « Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 3.

[630] G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 495.

[631] *Ibid.*, p. 843.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

les parties sont dans l'incapacité de déterminer le solde définitif de leurs prestations, si bien qu'*au moment de l'échange des consentements* l'une des prestations au moins est dotée d'une valeur incertaine [632] . Or, dans la plupart des contrats soumis à un environnement instable, la valeur des prestations est susceptible de varier *après* l'échange des consentements, voire *avant* [633] , mais *pendant* cet échange, chacune des prestations est certaine : dans ce cas l'auteur considère que ces contrats, qui restent commutatifs, sont soumis à un aléa économique, concept qu'elle oppose à celui d'aléa juridique qui caractérise les contrats aléatoires.

Revenons aux définitions que nous donne Jean-Louis Mouralis : sa définition du jeu s'articule autour de l'idée de « compétition » créée entre les parties « sous une forme quelconque » alors que le pari, lui, reposerait seulement sur une « divergence d'avis » à propos d'un sujet quelconque. Or, l'idée de compétition n'inclut-elle pas celle d'une divergence d'avis ? La première définition que le *Robert* nous donne du mot « compétition » est la suivante : « recherche simultanée par deux ou plusieurs personnes d'un même avantage, d'un même résultat ». On n'y trouve pas l'idée d'opposition, de rivalité, pourtant il nous livre comme synonymes les mots suivants : « concours, concurrence, conflit, rivalité » et les définitions secondaires parlent, l'une, de « lutte, rivalité entre des entreprises », et l'autre de « comportement simultané de plusieurs organismes ou ensembles vivants tendant à accaparer les ressources d'un milieu » [634] . Bref, que l'on parle de « compétition » ou de « divergence d'avis », on est toujours en présence d'une lutte, d'un affrontement duquel sortira un vainqueur, le gagnant, et un vaincu, le perdant, termes que reprend l'article 1967 du Code civil [635] , disposition qui s'applique tant au jeu qu'au pari. Mieux : en définissant l'aléa comme l'élément d'un contrat affectant le solde des prestations des parties, de sorte que chacune d'elles encourt un risque de perte et une chance de gain, le Code civil reconnaît que l'issue de tout contrat aléatoire dote chaque contractant de la qualité de gagnant ou de perdant, voire ni l'un ni l'autre au cas où les prestations des parties se révèleraient finalement équivalentes [636] .

Si l'on analyse la structure interne du pari, on constate qu'il est une forme de

[632] Celle du débirentier, de l'assureur, des joueurs mais encore celle du vendeur d'un tableau douteux dans son authenticité, d'une universalité incertaine dans la répartition entre l'actif et le passif ou d'un bien sans garantie.

[633] Tel est le cas du contrat de transaction, « convention en vertu de laquelle les parties se font mutuellement des concessions en vue de terminer une contestation née, ou de prévenir une contestation à naître », A. Morin, *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , *op. cit.*, n° 244.

[634] *Le grand Robert de la langue française*, *op. cit.*, t. II, p. 341.

[635] « Dans aucun cas le *perdant* ne peut répéter ce qu'il a volontairement payé, à moins qu'il n'y ait eu, de la part du *gagnant*, dol, supercherie ou escroquerie » (c'est nous qui soulignons).

[636] Par exemple lorsque la somme des aréages versés par le crédirentier à l'issue du contrat est égale à la valeur du bien cédé par le débirentier ou lorsque la somme des versements effectués par l'assuré est égale à l'indemnité versée par l'assureur en cas de réalisation du sinistre ou encore lorsque la compétition à laquelle se sont livrés les joueurs se solde par un « match nul ».

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

compétition (divergence d'avis) basée sur un événement incertain : la réalisation de cet événement incertain mettra fin à la compétition et permettra d'établir le solde des prestations par la détermination du gagnant et du perdant. Dans le jeu, cet événement incertain est, précisément, une compétition organisée entre les contractants. Dès lors, pourquoi n'analyse-t-on pas le jeu comme un pari sur une compétition à laquelle prennent part les contractants ? Au fond, dans le jeu, la compétition à laquelle se livrent les contractants n'est que le *support* d'un pari, opération qui peut prendre appui sur n'importe quel événement incertain. C'est pourquoi il semble bien plus simple de considérer que *le jeu est une variété de pari dans lequel les contractants prennent part à la réalisation de l'événement incertain*.

En droit positif, la notion de jeu n'a d'utilité qu'en matière civile par le biais de l'article 1966 du Code [637] qui a pour but la valorisation des jeux d'adresse physique. Cependant, il ne faut surtout pas croire que le jeu serait moins aléatoire que le pari : la notion de jeu ne suppose en rien que les contractants puissent, plus que dans le pari, faire usage de leur adresse ou de leurs connaissances pour prévoir l'issue d'une événement incertain [638] . En effet, les opérations auxquelles se livrent les casinos et leurs clients sont traditionnellement considérées comme des jeux, aussi, à la roulette ou aux machines à sous, les joueurs sont-ils censés prendre part à la réalisation de l'événement incertain. Or, faire le choix d'un numéro à la roulette ou dans une loterie n'est-ce pas parier dans les deux cas sur la sortie d'un numéro ? On pourra objecter que la loterie n'étant souvent pas un contrat aléatoire, on ne peut y voir une variété de pari. Mais le pari mutuel n'est pas, lui non plus, un contrat aléatoire à la différence du pari à la cote où l'organisateur connaît un risque de perte [639] .

Au fond, l'emploi du mot pari lorsqu'il est question de loterie ou de pari mutuel renvoie, en s'affranchissant de la notion de contrat aléatoire, à une *opération intellectuelle* consistant à engager une chose sur l'issue d'un événement incertain. Utile pour ce qui est de la compréhension et de la représentation de ce qu'est un pari [640] , une telle approche est cependant inacceptable en ce qu'elle fait référence à des motifs psychologiques et surtout en ce qu'elle recouvre toute intention spéculative pouvant prendre appui sur des

[637] « Les jeux propres à exercer au fait des armes, les courses à pied ou à cheval, les courses de chariot, le jeu de paume et autres jeux de même nature qui tiennent à l'adresse et à l'exercice du corps, sont exceptés de la disposition précédente. Néanmoins le tribunal peut rejeter la demande quand la somme lui paraît excessive ».

[638] Dans une étude menée à la demande de la Commission européenne (*Gambling in the single market – A study of the current legal and market situation*, 3 volumes, Commission of the European communities, Office for official publications of the european communities, 1991), le bureau d'experts Coopers & Lybrand opère une distinction entre jeu et pari qui n'a rien à voir avec celle de notre Code civil. Il voit dans le pari une opération supposant que l'on soit relativement averti dans le domaine considéré alors que dans le jeu une mise est engagée sur l'issue d'un événement incertain sans que l'on ait une maîtrise quelconque de la question : ce type d'opération est alors appelée « jeu de hasard ».

[639] Le doyen Cornu le définit comme un « pari dans lequel les parties versent des enjeux dont la somme doit ensuite être répartie entre les gagnants en proportion de leurs mises respectives » (*Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 627). Il oublie cependant de préciser qu'avant la répartition l'organisateur opère un prélèvement correspondant à ses frais d'organisation et à son bénéfice, si bien qu'il n'encourt aucun risque de perte, ce qui est précisément le cas dans nombre de loteries.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

contrats tant aléatoires que commutatifs.

La compréhension des notions de jeu et de pari, déjà assez difficile malgré leur apparente simplicité, est encore compliquée par les usages du langage. Nous venons de voir que, à l'instar de nombreuses loteries, le « pari mutuel » n'est juridiquement pas un pari puisqu'il ne peut être rangé parmi les contrats aléatoires. Par ailleurs, si l'on persiste à voir dans le jeu une variété de pari, peut-on encore parler de « police des jeux », de régime de l'« exception de jeu », de « jeux de hasard et d'argent » ou de « jeux de bourse » ? Au sens civil, donc, le mot « jeu » connaît deux acceptions : il recouvre les contrats de pari et de jeu *stricto sensu* d'une part, et recouvre les seuls contrats de jeu *stricto sensu* d'autre part.

Que sait-on de nouveau qui pourrait nous renseigner sur la distinction du jeu et du pari des autres contrats aléatoires ? Au fond peu de choses : l'obligation de chaque contractant réside dans la promesse d'une chose ou d'une somme d'argent en cas de réalisation d'un événement aléatoire, de sorte que le gain de l'un correspond à la perte de l'autre (opposition gagnant-perdant). Or, les obligations engendrées par les autres contrats aléatoires, notamment ceux qui sont nommés à l'article 1964 du Code civil [641] , s'apparentent aux obligations des parieurs : le contrat de rente viagère ne serait alors qu'un pari sur la durée de vie du crédirentier et le contrat d'assurance un pari sur l'éventualité de la survenance d'un sinistre. Contrat aléatoire par essence, « le plus simple dans sa construction » [642] , le pari serait, en l'absence du critère de l'utilité, un élément commun à tous les contrats aléatoires.

B - Du critère de l'utilité

L'emploi du critère de l'utilité pour qualifier le contrat de jeu d'une part, et pour distinguer parmi les différents contrats de jeu d'autre part, est surtout l'œuvre de la doctrine qui, face à l'apparente hétérogénéité des règles et des solutions jurisprudentielles en matière de contrats aléatoires, est parvenue à établir, grâce à ce critère, la cohérence de cet ensemble (1). Néanmoins, assez intelligible sur le plan théorique, le critère de l'utilité est d'une application délicate et ne semble pas pouvoir être facilement employé par le juge dans sa mission de qualification des contrats et c'est au fond la loi qui, seule et de manière implicite, peut légitimement souligner l'utilité d'un contrat aléatoire et de certains paris. L'évolution du régime juridique des marchés à terme nous donne d'ailleurs une bonne illustration du fonctionnement de ce système (2).

1) Présentation du critère de l'utilité

Le jeu a toujours fait l'objet d'une grande méfiance mais c'est aussi le cas de tous les contrats aléatoires en ce qu'ils prennent en compte le hasard : « il existe une présomption

[640] Il serait alors une opération intellectuelle consistant à engager une chose sur l'issue de n'importe quel événement aléatoire, et notamment un jeu auquel prendraient part les contractants.

[641] Il s'agit du contrat d'assurance, du prêt à grosse aventure (qui n'a plus qu'un intérêt historique) et du contrat de rente viagère.

[642] A. Morin, *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , *op. cit.*, n° 158.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

de fait que la conclusion d'un contrat aléatoire a des motifs indécents » [643] . On retrouve d'ailleurs cette suspicion chez les rédacteurs du Code civil : « Législateurs, si le premier contrat indiqué à l'homme par la nécessité et l'industrie fut l'échange, le dernier qu'inventa sa cupidité doit être le contrat aléatoire » [644] . C'est qu'en effet il fallut un certain temps aux observateurs pour se rendre compte que les contrats aléatoires n'abritaient pas systématiquement une intention spéculative, au contraire : la plupart des contrats aléatoires sont conclus non pas dans le but de créer un risque (cas du jeu) mais dans le but de se protéger contre lui. Ainsi en est-il, par exemple, du contrat de rente viagère [645] ou du bail à nourriture dans lesquels le crédirentier et le bailleur cherchent à assurer la couverture de leurs besoins jusqu'à la fin de leurs jours, tel est encore le cas de l'assurance dans lequel l'assuré cherche à préserver son patrimoine contre la réalisation d'un sinistre.

Aussi la notion d'aléa licite permet-elle de comprendre le régime juridique propre aux différents contrats aléatoires. Un aléa est considéré comme licite lorsqu'il s'intègre à un contrat socialement ou économiquement utile. Par ailleurs, l'aléa licite suppose que les parties soient placées sur un pied d'égalité devant le risque. Cette seconde condition relative à l'égalité des parties devant l'aléa fonde la prohibition des loteries (lorsqu'elles sont jeux de répartition) et du procédé dit de la « boule de neige », opérations dans lesquelles l'une des parties sait ne courir aucun risque. Elle justifie également la réglementation des opérations où l'une des parties maîtrise l'aléa à l'aide du calcul de probabilités et de la loi des grands nombres : ainsi en est-il des jeux organisés (ou institutionnalisés) et de l'assurance [646] . Ces contrats « organisent scientifiquement en mutualité [647] de nombreux assurés ou joueurs et opèrent une compensation des risques ou des chances » [648] de sorte que l'entrepreneur d'aléa, en supprimant son propre risque par la compensation des risques courus par les autres parties, s'assure une

[643] J-L. Mouralis, *La notion d'aléa et les actes juridiques aléatoires* , thèse dactylographiée, Grenoble, 1968, n° 109.

[644] Tribun Duveyrier in Baron de Locré, *La législation civile, commerciale et criminelle de la France*, *op. cit.*, t. XV, pp. 195-196.

[645] En effet, Duveyrier relève malgré tout : « Quoique la constitution de rente viagère puisse favoriser l'égoïsme, et renferme, de la part du constituant, une spéculation odieuse, ce contrat néanmoins vient au secours de l'indigence, de l'infirmité, de la vieillesse : c'était une raison décisive pour le maintenir », *ibid.*, p. 194.

[646] Sur la réglementation du contrat d'assurance, voir A. Morin, *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , *op. cit.*, n° 499s.

[647] Cette « mutualité » est évidente dans le pari mutuel ou la loterie (lorsqu'elle est jeu de répartition) puisque l'entrepreneur d'aléa peut, au cours d'une seule et même opération, réaliser cette compensation des risques. Par contre, dans les jeux de contrepartie (mais aussi dans l'assurance), le lien avec l'idée de mutualité est plus ténu : la suppression du risque de l'entrepreneur n'est possible que grâce à l'appréciation d'une série d'opérations ou de contrats. En effet, chaque opération fait courir un risque à l'entrepreneur, mais l'avantage mathématique dont il dispose ne lui permet de supprimer ce dernier que grâce à la loi des grands nombres et par la compensation des risques sur un ensemble d'opérations. C'est cette distinction qui permet d'ailleurs d'affirmer que certaines loteries et le pari mutuel ne sont pas de contrats aléatoires tandis que les jeux de contrepartie et l'assurance le sont.

[648] A. Morin, *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , *op. cit.*, n° 498.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

« incontestable supériorité » [649] .

Revenons à la condition qui nous préoccupe : l'aléa est licite lorsqu'il sert l'utilité économique ou sociale d'une opération. On constate en effet que le droit décourage les opérations dans lesquelles l'aléa sert uniquement un but spéculatif, par contre, il favorise les contrats dans lesquels l'aléa est au service d'une utilité économique ou sociale. Mais l'appréciation de l'utilité d'un contrat n'est-elle pas aussi subjective que celle de son immoralité ? D'ailleurs, le constat de l'immoralité du jeu, d'une part, et celui de son inutilité, d'autre part, n'ont-ils pas pour objectif commun la stigmatisation de l'intention spéculative des parties au contrat ? C'est en effet le cas, mais tandis qu'il n'existe aucun critère sérieux permettant d'isoler les contrats immoraux, la doctrine est parvenue à trouver un critère simple, quoique très relativement efficace en jurisprudence, pour déterminer l'utilité d'un contrat aléatoire.

L'analyse des contrats aléatoires nommés à l'article 1964 du Code civil a permis à la doctrine de formuler le constat suivant : « le jeu et le pari diffèrent des autres contrats aléatoires en ce qu'ils sont désincarnés de tout échange économique » [650] . Autrement dit, seuls le jeu et le pari sont exclusifs de tout échange de biens et de services, l'aléa ne servant que l'enrichissement éventuel des parties, à défaut de circulation d'un bien ou de couverture d'un risque. Partant de l'intuition de certains auteurs [651] , Anne Morin parvient à systématiser ce raisonnement et relève, au sein du régime juridique de chaque contrat aléatoire, l'existence de mécanismes destinés à éviter la spéculation. Ainsi en est-il du principe indemnitaire dans le contrat d'assurance (selon lequel l'indemnité due par l'assureur ne peut dépasser le montant de la valeur de la chose assurée), de l'abstention du droit dans l'exécution des jeux et paris ou, au contraire, de l'encouragement du droit dans l'exécution des contrats de rente viagère et de bail à nourriture [652] . De même devrait-on voir dans la prohibition des pactes sur succession future une application du critère de l'utilité (article 1130 alinéa 2 du Code civil [653]).

Notons enfin que, si les contrats de jeu et de pari ne reposent pas sur un aléa licite, on ne peut pas affirmer pour autant qu'ils reposent sur un aléa illicite, auquel cas ces contrats seraient nuls, or, malgré leur soumission au régime de l'exception de jeu, ils

[649] A. Bénabent, *La chance et le droit*, Paris, LGDJ, 1973, n° 190.

[650] A. Morin, *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , *op. cit.*, n° 409.

[651] Notamment J-C. Lombois pour qui « L'idée pourrait bien avoir inspiré la ligne de partage de la faveur du droit à l'égard des contrats aléatoires. Sont pleinement valables – signe de bonne administration – les contrats qui constatent un risque préexistant dérivant de la nature des choses (assurance, rente viagère). Illicite ceux qui créent eux-mêmes et sans nécessité le risque (jeu ou pari). Au milieu se situerait le risque créé par l'homme mais non pas gratuitement, comme rançon nécessaire d'une activité utile » (*De l'influence de la santé sur l'existence des droit civils*, Paris, LGDJ, 1963, p. 240, note 60). C'est aussi le constat dressé par A. Bénabent (*La chance et le droit*, *op. cit.*, n° 62).

[652] A. Morin, *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , *op. cit.*, n° 392s.

[653] « On ne peut cependant renoncer à une succession non ouverte, ni faire aucune stipulation sur une pareille succession, même avec le consentement de celui de la succession duquel il s'agit ».

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

produisent bel et bien des effets de droit. Reposent donc sur un aléa licite l'ensemble des contrats aléatoires non ludiques ainsi que tous les jeux formés dans le cadre du jeu institutionnalisé – c'est-à-dire organisé par un opérateur habilité par la puissance publique – que le juge civil a fait échapper au régime de l'exception de jeu en raison de leur utilité sociale et dans un souci de sécurité juridique. Reposent sur un aléa mi-licite, mi-illicite l'ensemble des jeux qui ne sont ni formés dans un cadre institutionnalisé, ni organisés de manière illégale ; ces jeux sont alors soumis au régime de l'exception de jeu. Enfin, la nullité de la troisième catégorie de jeux provient soit du fait qu'ils reposent sur un aléa illicite (jeux de répartition), soit du fait que leur cause est illicite (jeux illégalement organisés).

Sans doute est-ce dans les vicissitudes que connut le régime des marchés à termes que l'on trouve le meilleur exemple de l'application du critère de l'utilité et de ses limites.

2) Illustration : l'application du critère de l'utilité aux marchés à terme

Les marchés à terme sont des « contrats conférant à une personne le droit ferme ou facultatif (optionnel) d'obtenir d'une autre, pendant le cours ou à l'échéance du terme, un actif dont le cours est sujet à fluctuation (titre, devises, marchandises) ou des conditions de taux d'intérêt, pour un prix ou une obligation réciproque, déterminés lors de la conclusion du contrat » [654] . La particularité de ces contrats réside dans leur mode de dénouement, encore appelée « liquidation ». L'opération peut être liquidée par une livraison de l'actif [655] sous-jacent et un règlement de capitaux correspondant ; dans cette hypothèse, si le cours de l'actif au jour de la liquidation est supérieur au cours de vente, le gain revient à l'acheteur qui pourra revendre aussitôt l'actif et empocher une plus-value, à l'inverse, si le cours de l'actif au jour de la liquidation est inférieur au cours de vente, le vendeur pourra acheter l'actif au comptant et le livrer aussitôt au cours de vente et ainsi réaliser une plus-value. Logiquement, l'autre mode de liquidation réside dans le simple paiement de la différence entre le cours de vente et le cours coté le jour de la liquidation en dehors de toute livraison d'actifs.

On constate alors que le mode de liquidation retenu conditionne la qualification juridique du contrat : tandis qu'avec une livraison effective de l'actif les prestations respectives des parties sont dotées d'une valeur certaine conférant au contrat une nature commutative au sens de l'alinéa 1 de l'article 1104 du Code civil [656] , le paiement de la seule différence de cours rend le solde de l'opération incertain et confère à chacune des parties des chances de gain et des risques de perte, raison pour laquelle les marchés à terme sont souvent considérés comme des paris sur la hausse ou la baisse des cours. Pour autant, la liquidation du marché par le règlement d'une simple différence n'est pas

[654] F. Auckenthaler, « Instruments financiers à terme de gré à gré » in *J-Cl. Banque-Crédit-Bourse*, fasc. 2050, 1999, n° 1.

[655] Le terme d'actif est ici pris au sens large et recouvre également les taux d'intérêt ou de change.

[656] Conformément aux distinctions opérées par Anne Morin, il s'agit là d'un contrat à aléa économique : certaine au moment de l'échange des consentements, la valeur de la prestation de chacune des parties sera susceptible de varier postérieurement à la conclusion du contrat.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

nécessairement révélatrice d'une intention exclusivement spéculative : la doctrine isole généralement plusieurs motivations qui peuvent être à l'origine du contrat, la spéculation et la couverture d'un risque étant les plus classiquement admises [657] . La couverture, qui est sans doute la fonction originelle des marchés à terme, consiste à se protéger contre le risque de variation du cours d'un actif [658] : à la différence du pari, les parties cherchent non pas le risque « pour lui-même » mais à se prémunir contre lui, un peu comme dans l'assurance.

Ayant souffert, dit-on, de la faillite du système mis en place par le surintendant des Finances John Law (1671-1729) [659] , les marchés à terme furent prohibés par deux arrêts du Conseil du Roi du 24 septembre 1724 et 7 août 1785 qui n'y voyaient que jeu et agiotage [660] . Plus tard, les articles 421 et 422 du Code pénal prohibèrent « les paris qui auront été faits sur la hausse ou la baisse des effets publics » [661] . Durant tout le XIXème siècle, on vit alors la jurisprudence s'attacher à distinguer, parmi les marchés à terme, ceux qui constituent une vente à terme au sens civiliste (c'est-à-dire une obligation certaine dont l'exécution est décalée dans le temps), qualifiés de marchés « sérieux », et ceux qui se règlent par simple différence et s'apparentent à un pari, alors qualifiés de marchés « fictifs », ces derniers se voyant généralement appliquer le régime de

[657] H. de Vauplane et J-P. Bornet, *Droit des marchés financiers*, 3ème éd., Paris, Litec, 2001, n° 636-1. F. Auckenthaler y ajoute l'échange de conditions financières et l'arbitrage (« Instruments financiers à terme de gré à gré », *op. cit.*, n° 14s. ; sur ces opérations, voir P-A. Boulat et P-Y. Chabert, *Les swaps, technique contractuelle et régime juridique*, Paris, Masson, 1992, pp. 23-29 et 45-46).

[658] « Une couverture se réalise par une prise de position sur le contrat à terme ferme équivalente et opposée à celle détenue sur l'actif sous-jacent. Les pertes enregistrées sur l'actif sous-jacent sont compensées en tout ou patrie par les gains réalisés sur le contrat à terme ferme et réciproquement » (H. de Vauplane et J-P. Bornet, *Droit des marchés financiers*, *op. cit.*, n° 631-1).

[659] Natif d'Edimbourg, fils de banquier, John Law avait imaginé un plan financier tiré de la conviction que l'activité économique d'un pays est en relation directe avec la quantité de monnaie en circulation. Ayant, en 1716, achevé de convaincre le régent de France, il fonde, entre 1716 et 1719, la Banque royale et la Compagnie des Indes qui seront les instruments privilégiés de cette expérience d'économie dirigée basée sur l'émission massive de papier-monnaie gagé sur le négoce et les richesses tant réels qu'escomptés. Ayant obtenu la charge de contrôleur général des finances en janvier 1720, John Law verra son œuvre s'effondrer en moins d'un an sous l'effet combiné de l'agiotage, des assauts des « anti-système » et d'une trop grande ambition. Il devra alors prendre la fuite. A. Poitrineau, *Encyclopedia universalis*, *op. cit.*, t. XIII, pp. 382-383.

[660] Plus particulièrement, seuls les marchés « à découvert » étaient prohibés c'est-à-dire ceux où le vendeur à terme ne dispose pas, au moment de la conclusion du contrat, des titres correspondants. De la sorte, non seulement le paiement par différence était interdit, mais en plus se trouvait prohibée la spéculation à la baisse : dans l'hypothèse d'une baisse du cours de l'actif, l'obligation faite au vendeur de disposer des titres correspondants au jour de la conclusion du contrat empêche ce dernier d'acheter lesdits titres le jour de la liquidation (c'est-à-dire à moindre coût) pour les livrer aussitôt à un prix contractuel, devenu avantageux. Pendant la Révolution, le décret du 13 fructidor an III considérait que « tout homme qui sera convaincu d'avoir vendu des marchandises et des effets dont, au moment de la vente, il ne serait pas propriétaire, est déclaré agioteur ».

[661] H. de Vauplane et J-P. Bornet, *Droit des marchés financiers*, *op. cit.*, n° 642s. ; M. de Juglart et B. Ippolito, *Traité de droit commercial*, t. VII, « Banques et bourses », 3ème éd., par L-M. Martin, Paris, Montchrestien, 1991, n° 745.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'exception de jeu des articles 1965 et 1967 du Code civil [662] . En principe, donc, seuls étaient considérés comme économiquement utiles et, partant, pleinement valides, les marchés à terme se résolvant par une circulation effective des actifs sous-jacents au contrat. Jugée insatisfaisante par de nombreux observateurs, cette situation provoqua l'adoption de la loi du 28 mars 1885 *sur les marchés à terme* qui vise à soustraire l'ensemble de ces contrats au régime de l'exception de jeu et abroge la prohibition des paris sur effets publics prévue aux article 421 et 422 du Code pénal [663] .

Le régime juridique des marchés à terme tel qu'il découlait des solutions jurisprudentielles était insatisfaisant en ce qu'il ne permettait pas de faire le départ entre la spéculation et la couverture d'un risque. Il offrait également la possibilité à des donneurs d'ordre opportuns (plus généralement qualifiés de malhonnêtes) de se soustraire à leurs obligations en invoquant l'exception de jeu lorsque l'opération tournait à leur désavantage. Mais surtout, faisait son chemin depuis quelques temps l'idée selon laquelle la spéculation elle-même est économiquement et socialement utile. Régulièrement rappelée dans les ouvrages de droit financier [664] , cette idée ressort avec éclat des travaux préparatoires à la loi du 28 mars 1885 dont l'initiateur, Alfred Naquet (1834-1916) [665] , utilise habilement la pensée du socialiste Proudhon (1809-1865) [666] pour convaincre les plus sceptiques [667] . Consacrée par le législateur, l'utilité de la spéculation boursière et des marchés à terme a permis de faire échapper tous ces contrats au régime de l'exception de jeu. La chose ne s'est toutefois pas faite sans difficultés : certaines cours d'appel ont tenté de maintenir la distinction entre marchés « sérieux » et « fictifs » [668] et la Cour suprême dut, à deux reprises, imposer son interprétation [669] .

Apportant une réponse à la question du régime applicable aux marchés à terme, la loi

[662] Tout marché se soldant par le règlement d'une différence n'est cependant pas déclaré « fictif » par les juges. Ces derniers doivent découvrir une intention commune des parties de se livrer à un jeu dès la conclusion du contrat et apprécient, pour ce faire, la fortune des parties et leur capacité, pour le vendeur, à détenir les titres le jour de la liquidation, et pour l'acheteur, à disposer des fonds nécessaires à leur achat. Mais tandis que la plupart des arrêts voient dans l'exception de jeu des articles 1965 et 1967 la sanction de ces marchés « fictifs » (Crim. 19 janvier 1860 [Jarry et autres c/ agents de change de Paris], *S.* 1860.I.481 ; Civ. 26 août 1868 [Delbosc c/ Tourreil], *S.* 1869.I.20 ; Cass. req. 19 décembre 1881 [D… c/ Deville et comp.], *S.* 1882.I.262 ; Cass. req. 21 août 1882 [Betzold c/ Panmure, Gordon et comp.], *D.* 1883.I.258), d'autres les déclarent nuls sur le fondement des articles 421 et 422 du Code pénal, conformément, semble-t-il, aux articles 1131 et 1133 du Code civil (Crim. 9 mai 1857 [Lacaze], *S.* 1857.I.545).

[663] *JO* 8 avril 1885. Article 1er : « Tous marchés à terme sur effets publics et autres, tous marchés à livrer portant sur valeurs mobilières, denrées ou marchandises sont reconnus légaux. Nul ne peut, pour se soustraire aux obligations qui en résultent, se prévaloir de l'article 1965 du Code civil, lors même qu'ils se résoudraient par le paiement d'une simple différence ». Le champ d'application de cette disposition a été depuis étendu aux marchés sur les taux d'intérêt (article 8 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985, *JO* 12 juillet 1985, p. 7855) et aux marchés sur indices ou sur devises (article 20 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991, *JO* 27 juillet 1991, p. 9955). Enfin, la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 *de modernisation des activités financières* (dite loi MAF, *JO* 4 août 1996, p. 10063) a réuni dans un corpus législatif unique l'ensemble des textes relatifs aux marchés financiers. Tandis que l'article 1er de cette loi (devenu l'article L. 211-1-II du Code monétaire et financier) définit la notion d'« instruments financiers à terme », son article 46-I (devenu l'article L. 432-20 du Code) dispose que ceux-ci « sont valides, alors même qu'ils feraient l'objet de dispositions législatives spéciales, pour autant que leur cause et leur objet sont licites. Nul ne peut, pour se soustraire aux obligations qui résultent d'opérations à terme, se prévaloir de l'article 1965 du Code civil, lors même que ces opérations se résoudraient par le paiement d'une simple différence ».

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

664 La spéculation est, dit-on, le meilleur rempart contre « l'atonie » d'un marché (H. de Vauplane et J-P. Bornet, *Droit des marchés financiers*, *op. cit.*, n° 643) : lorsque le volume des opérations sur un marché est peu important (conséquence, par exemple, d'une législation peu encourageante), l'offre et la demande s'ajustent mal, si bien que la survenance d'une offre ou d'une demande d'une importance inhabituelle peut entraîner des chutes ou des flambées dangereuses du cours d'un actif. Par contre, la multiplication des marchés à terme, qui portent sur un grand nombre de titres et se dénouent dans un délai assez court, favorisent l'ajustement de l'offre et la demande et participent ainsi à la régularité des cours, à leur lissage, évitant les hausses ou les baisses intempestives (M. de Juglart et B. Ippolito, *Traité de droit commercial*, *op. cit.*, t. VII, n° 746). Au fond, la spéculation serait un instrument de couverture collective du risque lié à la variation du cours d'un actif.

665 Député (1876-1883, 1893-1898) et sénateur (1883-1890) du Vaucluse, député de la Seine (1890-1893), Alfred Naquet était docteur en médecine et Professeur de chimie. Partisan de la paix, il fut souvent inquiété sous le Second Empire et dut se réfugier un temps en Espagne. Une fois élu à l'Assemblée, il siège à l'extrême gauche, combat l'établissement du Sénat, demande l'abrogation des lois sur la presse et, ce qui sera l'un de ses plus forts engagements, milite pour le rétablissement du divorce qu'il n'obtiendra qu'en 1884. S'étant entre temps rapproché des opportunistes, il sera le seul membre du Sénat à adhérer ouvertement au boulangisme, seul moyen, dira-t-il une fois revenu dans le rang des républicains progressistes, d'obtenir la révision de la Constitution de 1875, son autre engagement fort. L'affaire de Panama, en 1896, l'éloignera de la vie politique active et l'y maintiendra malgré un acquittement prononcé deux ans plus tard. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. IV, *op. cit.*, pp. 480-482 ; *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. VII, *op. cit.*, pp. 2553-2554.

666 D'origine modeste et travaillant tôt, Pierre-Joseph Proudhon devient ouvrier typographe mais, autodidacte, il étudie la théologie et la linguistique comparées et publie quelques écrits qui lui vaudront une pension de l'Académie de Besançon qui, plus tard, lui sera retirée à la suite de la publication de son célèbre mémoire *Qu'est-ce que la propriété ?* (1840). Encouragé par l'économiste Blanqui il récidive sur le même thème, ce qui lui vaut d'être poursuivi, et acquitté, devant la cour d'assises de Besançon (1842). Prolifique, se disant disciple de Hegel, « plus individualiste que socialiste, foncièrement anti-gouvernemental », il fonde en 1848 un quotidien : le *Représentant du peuple* (devenu plus tard *Le Peuple* puis *La Voix du Peuple*) et se fait élire représentant de la Seine à l'Assemblée constituante. Le dépôt d'un projet de loi relatif à un impôt représentant le tiers des revenus de tous les biens mobiliers et immobiliers et dont les débiteurs seraient les percepteurs lui vaut la publication, sous forme d'ordre du jour, d'une indignation officielle de l'Assemblée à l'unanimité moins deux voix (lui et son voisin). Il se prononce contre le divorce, l'abolition de la peine de mort et l'adoption du projet de Constitution tandis que ses écrits continuent à soulever la polémique. Il fonde en 1849 la « Banque du Peuple », destinée à « favoriser l'abolition de l'intérêt et la circulation gratuite des valeurs », mais l'aventure échoue : il est emprisonné pour délit de presse. Dès lors, il fonde une famille et poursuit l'écriture. Il publie notamment *La Révolution sociale démontrée par le coup d'Etat* (1852) avec l'autorisation expresse de Bonaparte, le coup d'Etat y étant « expliqué et presque justifié ». Libéré en juin 1852, Proudhon consacrera le reste de sa vie à des écrits de philosophie sociale et politique, non sans être parfois inquiété. *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), t. V, *op. cit.*, pp. 51-53.

667 Le rapport à la chambre des députés reproduit ainsi plusieurs passages du *Manuel du spéculateur à la Bourse* (Paris, Librairie internationale, 1869, 441 p.) : « L'agiotage est inséparable de la spéculation sérieuse comme l'abus de la propriété », ou encore : « Ainsi donc, la spéculation est, à proprement parler, le génie de la découverte. C'est elle qui innove, qui pourvoit, qui résout, qui, semblable à l'Esprit infini, *créé de rien* toute choses. Elle est la faculté essentielle de l'économie. Toujours en éveil, inépuisable dans ses ressources, méfiante dans la prospérité, intrépide dans les revers, elle avise, conçoit, résonne, définit, organise, commande, LEGIFERE ; le travail, le capital, le commerce *exécutent*. Elle est la tête, ils sont les membres : elle marche en souveraine, ils suivent en esclaves. Son action est universelle. Le premier qui laboura un champ, qui enferma du bétail dans un parc, qui fit fermenter du jus de pomme ou de raisin, qui creusa, au moyen de la flamme, un canot dans un tronc d'arbre, fut tout autant spéculateur que celui qui, longtemps après, imagina la monnaie ou la lettre de change », *D.* 1885.IV.27.

668 CA Paris 30 juin 1894 [Mézy c/ Hégo, Bloch et comp.] et CA Angers 8 juill. 1895 [Franck et comp. c/ Syndicat Brunet], *S.* 1896.II.257-262 note Wahl ; CA Paris 12 mars [Reiss c/ Devos] et 23 juillet 1896 [Beledin c/ Franck], *D.* 1896.II.528 ; CA Amiens 15 février 1929 [Morand-Tribert c/ Edy], *D.* 1929.274 ; CA Besançon 24 mars 1930 [Banque de l'Ouest c/ Nicolas], *D.* 1930.386.

669 « La loi du 28 mars 1885, dont la disposition est essentiellement impérative, interdit aux parties d'invoquer l'exception de jeu, et aux juges de rechercher l'intention des parties » (Civ. 22 juin 1898 [quatre arrêts], *D.* 1899.I.5, note Lacour ; Civ. 19 décembre 1939 [Comptoir du commerce agricole c/ Veuve Gautrand], *S.* 1940.I.13, note Rousseau).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

du 28 mars 1885 n'a pour autant pas résolu le problème de leur qualification. Dès lors qu'ils sont liquidés par une livraison d'actifs, ces contrats ne peuvent être rangés dans la catégorie des contrats aléatoires et se distinguent donc du pari. Par contre, la question se pose lorsqu'ils se résolvent par le règlement d'une différence. Pour Anne Morin, utile lorsqu'il vise la couverture d'un risque ou une opération d'arbitrage, le marché à terme est un contrat aléatoire innommé, mais il devient un pari lorsque les parties « ont voulu courir un risque dans le but de spéculer et de rechercher un gain immédiat » [670] . Mais semblant ignorer que, si les marchés à terme ont été encouragés par le droit, c'est notamment parce que la spéculation elle-même constitue une couverture collective contre le risque de variation excessive des cours, Anne Morin semble limiter le caractère d'« utilité » d'un pari aux avantages légitimes que peuvent en retirer les seules parties au contrat, à l'exclusion de l'avantage collectif qu'en retirent les acteurs économiques, voire l'économie nationale dans son ensemble. Or, le régime civil des jeux autorisés de manière dérogatoire, qui lui-même constitue une dérogation au régime de l'exception de jeu, se justifierait, pour ce même auteur, par l'utilité fiscale de ces opérations. Celle-ci, loin de constituer un avantage légitime pour les parties au contrat de jeu, doit évidemment être vue comme un avantage dont bénéficient l'ensemble des contribuables.

§ 2 - L'utilité, critère de classification des jeux

L'analyse du régime juridique des jeux et paris, mais aussi des contrats qui leur sont connexes, permet de mettre en avant la pertinence du critère de l'utilité (A). Ce travail accompli, nous disposerons alors d'éléments suffisants pour tenter d'apporter une réponse à la question du fondement juridique de l'exception de jeu, à laquelle la doctrine a apporté des réponses diverses (B).

A - L'exception de jeu et l'utilité du contrat

L'exception de jeu des articles 1965 et 1967 du Code civil constitue une non intervention de principe du droit dans l'exécution des contrats de jeu et de pari (1). Toutefois, ce mécanisme hérité des anciennes ordonnances royales semble peu compatible avec le développement exceptionnel des jeux autorisés de manière dérogatoire. On comprendrait en effet mal que La Française des Jeux ou le Pari mutuel urbain refusent de verser le montant de leurs gains aux joueurs sous prétexte que « la loi n'accorde aucune action pour une dette de jeu ». C'est pourquoi les exceptions à cette non intervention du droit peuvent être expliquées par l'utilité de certains contrats de jeu et de pari (2).

1) La non intervention de principe du droit dans l'exécution des contrats de jeu et de pari

L'exception de jeu d'ordre public. Elle prive le gagnant de toute action en paiement d'une dette de jeu contre le perdant et empêche normalement ce dernier de répéter ce qu'il a volontairement payé. Mais l'exception de jeu ne se limite pas au contrat de jeu ou de pari lui-même : elle affecte tous les engagements qui seraient pris pour modifier les obligations

[670] A. Morin, *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , *op. cit.*, n° 181 et 437s.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

du perdant, de même qu'elle affecte les contrats connexes au jeu (mandat ou prêt par exemple).

En premier lieu, l'exception de jeu affecte tous les engagements qui seraient pris pour modifier les obligations du perdant. Ainsi en est-il de la novation par changement d'objet [671] ou par changement de créancier [672], de la transaction [673] ou des sûretés consenties en garantie d'une dette de jeu [674]. Et si l'article 1967 empêche la répétition des sommes que le perdant aurait volontairement acquittées [675], il exige néanmoins que le paiement soit effectif : tel est le cas du paiement en espèces [676] et de la dation en paiement [677]. La question de l'effectivité du paiement est néanmoins plus délicate concernant certains engagements écrits.

La souscription par le perdant au profit du gagnant d'un billet cessible comme d'un titre négociable ne constitue pas un paiement effectif mais seulement une promesse de payer à laquelle peut être opposée l'exception de jeu [678]. Ainsi en va-t-il d'une obligation civile ou d'un billet de nature civile ou commerciale dont le porteur pourra se voir opposer l'exception de jeu par le souscripteur [679], quand bien même il ne serait qu'un tiers de

[671] Civ. 1ère 24 novembre 1969 [Sté du Palais de la Méditerranée c/ consorts Boumendil], *JCP* 1971.II.16728, note Bénabent.

[672] A condition que le nouveau créancier n'ignore pas la cause de la dette (CA Pau 24 septembre 1958 [Bergonier c/ Barret-Decap], *Gaz. Pal.* 1958.II.352). La novation par changement de débiteur peut quant à elle être soustraite au régime de l'exception de jeu à condition qu'elle ne comporte aucune garantie de la part du débiteur cédant et que la dette du débiteur cédé ne soit pas elle-même une dette de jeu (Planiol et Ripert, *Traité pratique de droit civil français*, *op. cit.*, t. XI, n° 1207s.).

[673] Cass. req. 17 janvier 1881 [Walser c/ Boudet], *S.* 1882.I.160.

[674] Cautionnement (Civ. 19 juin 1855 [Weiss c/ Bouglé], *D.* 1855.I.292), nantissement (Cass. req. 31 juillet 1907 [Jarraud-Lalevie c/ Lecoq], *D.* 1910.I.254) ou hypothèque (Com. 12 mars 1963 [Epoux Davenat c/ Sagette, ès qualités], *D.* 1963.500).

[675] La jurisprudence est ancienne et constante (Cass. req. 1er août 1859 [Razous et comp. c/ Espinasse] et 2 août 1859 [Epoux Dubois c/ Moreau], *D.* 1859.I.289). Elle refuse même au gagnant, qui se voit opposer l'exception de jeu, l'action en répétition des sommes qu'il avait antérieurement versées à son débiteur actuel en raison de parties antérieures (CA Rennes 25 janvier 1949 [De Genouillac c/ Dufour], *JCP* 1949.IV.140, *RTD civ*. 1949.543, observations critiques du doyen Carbonnier qui suggère que « les parties successives où la chance a alterné entre les joueurs puissent être considérées comme formant, au moins d'intention, un contrat unique », puisque, « le gagnant de naguère, perdant d'aujourd'hui, était dès le début (…) dans la disposition secrète de ne point payer s'il venait à perdre, et que, partant, le risque, l'aléa faisait défaut, qui pouvait servir de cause à sa créance »).

[676] Celui-ci peut d'ailleurs être anticipé : commet dès lors un vol caractérisé l'individu qui, ayant déposé un enjeu sur la table, l'a frauduleusement repris après que le coup ait été joué et gagné par le banquier (Crim. 26 février 1892 [Beydel], *S.* 1892.I.601, note Villey).

[677] Celle-ci peut porter sur une chose mobilière ou immobilière, corporelle ou incorporelle (Cass. req. 9 décembre 1895 [Etienne Delphin c/ Banque du commerce], *D.* 1897.I.177, note Pic) : une cession de créance constitue donc un paiement effectif dès lors qu'elle est signifiée au débiteur cédé et accompagnée de la remise des titres (Cass. req. 7 juillet 1869 [Gorjus c/ Dubray], *D.* 1871.I.208) et à condition que la cession soit faite sans garantie et que la créance cédée devienne la propriété du cessionnaire (CA Aix 5 juin 1868 [Pardigon c/ Vaïsse], *D.* 1868.II.168).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

bonne foi [680] (c'est-à-dire qui ignorait, au moment où il a acquis le titre, que celui-ci avait sa cause dans une dette de jeu). Il en va cependant différemment lorsque l'acte souscrit est un effet de commerce ou un titre civil négociable : si la règle de l'inopposabilité des exceptions posée par l'ancien article 121 du Code de commerce [681] n'empêche nullement que l'exception de jeu soit opposée au porteur primitif (le gagnant) [682] ou au tiers porteur de mauvaise foi [683], en revanche elle ne peut être opposée au tiers porteur de bonne foi [684].

Ces règles sont-elles valables pour le chèque, qui est lui aussi un effet de commerce, mais qui fait l'objet d'une législation spéciale [685] ? Si le chèque émis en paiement d'une dette de jeu est provisionné, alors il y a paiement effectif : non seulement le perdant-tiré ne peut en demander le remboursement, mais encore le porteur peut, même s'il est de mauvaise foi et après que le tiré se soit opposé à son paiement, en poursuivre le recouvrement en justice sans se voir opposer l'exception de jeu [686]. A ce titre, le chèque n'est donc pas un effet de commerce comme les autres. Par contre, on considère généralement qu'en l'absence de provision, la remise d'un chèque ne constitue pas un paiement effectif, néanmoins ce dernier conserve sa qualité de titre négociable auquel s'applique l'inopposabilité des exceptions. Dès lors, si le tiers porteur de bonne foi, ne peut se voir opposer l'exception de jeu [687], il en va différemment du porteur de mauvaise

[678] Il en va de même d'un chèque irrégulier en la forme faute d'une des mentions obligatoires prévues par l'article 1er du décret-loi du 30 octobre 1935 (Civ. 31 janvier 1984 [Socaba c/ Lesbros], *D.* 1985.J.40, note Diener ; Civ. 22 novembre 1988 [Veuve Delprat et autres c/ Sté d'exploitation du Casino de la Baule], *D.* 1988.IR.6 ; Civ. 19 mai 1992 [Sté d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien c/ Battestini], *D.* 1992.J.494, note Diener).

[679] Civ. 4 décembre 1854 [Vacqué c/ Laffon], *D.* 1854.I.413.

[680] CA Paris 27 juillet 1896 [De Bastard c/ Desmons], *D.* 1897.II.122.

[681] Devenu l'article L. 511-12 du Code : « Les personnes actionnées en vertu de la lettre de change ne peuvent pas opposer au porteur les exceptions fondées sur leurs rapports personnels avec le tireur ou avec les porteurs antérieurs, à moins que le porteur, en acquérant la lettre, n'ait agi sciemment au détriment du débiteur ».

[682] Civ. 12 avril 1854 [Hallex c/ Dumartin et Bocquet], *D.* 1854.I.180 ; Civ. 12 novembre 1884 [Banque financière et de commission c/ Tardieu], *D.* 1885.I.469.

[683] Civ. 12 avril 1854, préc. ; CA Paris 27 juillet 1896, préc.

[684] Civ. 4 décembre 1854, préc. ; CA Paris 27 juillet 1896, préc. Néanmoins, le perdant souscripteur peut appeler en garantie le porteur primitif, autrement dit le gagnant (Civ. 12 avril 1854, préc.) ou, s'il a payé, lui demander la restitution de la somme acquittée (*ibid.* ; Civ. 12 novembre 1884, préc.), à défaut de quoi il serait trop simple de tourner la loi.

[685] M. Vasseur, « Le chèque sans provision en France : 1865-1992 », *JCP* 1992.I.3562.

[686] Crim. 4 août 1922, cité par J. Bouteron in *Le chèque : théorie et pratique*, Paris, Dalloz, 1924, p. 802 ; T. civ. Seine 17 novembre 1905 [Hochwaechter c/ Chapuis], *D.* 1906.V.60. Pour une analyse critique de l'assimilation de la remise d'un chèque provisionné à un paiement effectif, voir J-L. Mouralis, « Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 66s.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

foi [688], quand bien même il réclamerait, au lieu du montant du chèque, des dommages-intérêts en raison de l'émission d'un chèque sans provision [689].

En second lieu, l'exception de jeu s'étend aux contrats connexes au jeu et au pari, c'est-à-dire qui tendent à les favoriser. Pourtant, les dispositions du Code civil sont parfaitement silencieuses sur ce point, mais la doctrine [690] et la jurisprudence sont unanimes à les soustraire au droit commun en raison de l'immoralité et de l'illicéité de leur cause [691]. Tel est le cas du mandat de jouer [692], de l'association en vue du jeu [693], du prêt consenti en vue d'alimenter le jeu [694] ou encore de toute convention relative à une maison de jeu [695].

[687] Civ. 12 avril 1854, préc. ; Cass. req. 12 novembre 1884, préc. ; CA Paris 20 juillet 1926 [Drouet et Min. publ. c/ Zibell], *D.* 1927.II.115.

[688] Civ. 1ère 24 novembre 1969, préc.

[689] Crim. 1er juin 1977 [SA du Casino de l'Elysée Palace c/ Marcand], *D.* 1978.IR.82, note Cabrillac. Par ailleurs, l'exception de jeu peut être opposée au gagnant alors même que le tiré aurait procédé, de manière délictueuse, à un blocage injustifié de la provision (Crim. 7 décembre 1961 [Gaon], *D.* 1962.J.61, conclusions Robert ; *JCP* 1962.II.12745, note Bouzat).

[690] R. Beudant et P. Lerebours-Pigeonnière, *Cours de droit civil français*, *op. cit.*, t. XII bis, n° 246 ; M. Planiol et G. Ripert, *Traité pratique de droit civil français*, *op. cit.*, t. XI, n° 279 ; P. Malaurie, L. Aynès et P-Y. Gautier, *Les contrats spéciaux*, *op. cit.*, n° 979 ; J-L. Mouralis, *La notion d'aléa et les actes juridiques aléatoires* , *op. cit.*, n° 163s.

[691] Comme nous le verrons plus loin, peu importe que les juges « étendent » aux contrats connexes le régime des articles 1965 et 1967 du Code civil ou déclarent ces contrats nuls en raison de l'immoralité de leur cause (articles 1131 et 1133), les effets en seront les mêmes : toute action en exécution sera repoussée tandis que la demande de répétition se verra opposer, dans un cas, l'article 1967, dans l'autre, l'adage *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*.

[692] Civ. 3 mars 1875 [Josoland c/ Mignon], *D.* 1875.I.277 ; Civ. 6 avril 1886 [Grunebaum c/ Ponquet], *S.* 1888.I.207.

[693] Cass. req. 2 janvier 1883 [Pinet c/ Cochet], *D.* 1884.I.35 ; Civ. 3 mars 1875, préc. ; CA Paris 9 avril 1897 [Veuve Lachaud c/ Bloch], *D.* 1899.II.244.

[694] Civ. 4 juillet 1892 [Chigot c/ Thibault], *S.* 1892.I.513 ; Cass. req. 28 janvier 1935 [Sté du Casino des Bains de mer de Dieppe c/ Le Coupey de la Forest], *S.* 1935.I.164 ; Civ. 1ère 30 juin 1998 [Société d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien c/ Cattan], *D.* 1999.SC.112, note Libchaber. Encore faut-il qu'il s'agisse vraiment d'un prêt (Civ. 1ère 3 mai 1988 [P… c/ SA Casino des Sources], *D.* 1988.IR.141 ; *RTD civ.* 1988.732, obs. Mestre ; espèce relative à un « accord de commodité » entre le client et la caissier d'un casino). De même faut-il que le prêteur ait un intérêt dans le jeu, d'une part, et que les sommes prêtées aient été destinées, dans l'esprit des parties, à servir au jeu ; sur ces conditions, voir J-L. Mouralis, « Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 96s.

[695] Cession d'un établissement de jeu (CA Pau 31 janvier 1889 [Sentubéry c/ Laussert], *S.* 1889.II.52), exploitation (Cass. req. 24 mai 1913 [Flachon et autres c/ Favaron et autres], *S.* 1913.I.555 ; CA Paris 9 avril 1897, préc.), bail (CA Paris 5 juin 1901 [Saunier c/ Bertin], *S.* 1902.II.275) ou cession de mobilier et de matériel destinés au jeu (CA Paris 9 mars 1937 [Dorge et Mille c/ Sté nouvelle du chocolat Guérin-Boutron], *S.* 1937.II.163 ; CA Colmar 12 novembre 1936 [Comptoir commercial de la Moselle c/ Corbet], *Gaz. Pal.* 1937.I.182).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Enfin, si la jurisprudence a progressivement soustrait au régime de l'exception de jeu un grand nombre de contrats de jeu et d'opérations connexes, cette indulgence a néanmoins ses limites. La plus importante, à cet égard, réside sans doute dans le régime juridique des chèques dits « de casino » [696], qui n'est au fond que le prolongement du principe de nullité du prêt consenti en vue du jeu. En effet, la réglementation des jeux dans les casinos a, un temps, formellement interdit toute avance consentie à des joueurs, même lorsque celle-ci était effectuée par la caisse de l'établissement [697]. Ce n'est aujourd'hui plus le cas [698]. Mais bien que les dirigeants de l'établissement n'encourent plus de sanction pénale, un tel prêt n'en est pas moins civilement nul. Ainsi, un chèque régulièrement provisionné souscrit par le client d'un casino vaut paiement effectif et l'exception de jeu ne peut être opposée ni au casino ni au tiers porteur [699] mais *quid* du chèque dépourvu de provision ? Longtemps la jurisprudence a considéré que les établissements de jeu, même autorisés, n'avaient pas d'action pour recouvrir les chèques remis par leurs clients en contrepartie d'avances à eux consenties [700]. Mais dans un arrêt du 14 mars 1980, la chambre mixte de la Cour de cassation opéra un revirement décisif en jugeant que l'autorisation administrative délivrée à un casino empêchait, en principe, les juridictions du fond d'opposer à ce dernier l'exception de jeu à son action en paiement d'une dette de jeu ; autrement dit, les dettes résultant de ces jeux autorisés auraient une cause licite [701]. Mais tandis que la chambre criminelle de la Cour de cassation interprète

[696] Il s'agit simplement de chèques rédigés sur des formules fournies par l'établissement.

[697] Selon l'article 38 de l'arrêté du 22 décembre 1954 *portant instruction sur la réglementation des jeux dans les casinos* (*JO* 13 janvier 1955, p. 533) : « Les prêts d'argent sont interdits d'une manière absolue, soit qu'ils émanent de la caisse même de l'établissement, soit qu'ils soient consentis par le directeur ou un membre du comité de direction, par un employé ou toute autre personne ». Néanmoins l'article 39 du même arrêté atténuait sensiblement la rigueur de cette disposition en autorisant les casinos à escompter les chèques remis par leurs clients. Il s'agissait d'éviter aux joueurs de porter sur eux de trop fortes sommes sans toutefois empêcher, en l'absence de provision, la transformation du chèque en titre de créance.

[698] D'une part, l'interdiction générale de consentir un prêt ne fait plus référence à la caisse de l'établissement et ne prévoit plus aucune sanction au cas où un membre du comité de direction y dérogerait. Ainsi l'article 12 du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 *portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques* (*JO* 29 décembre 1959, p. 12489) modifié dispose qu'« Il est interdit à toute personne employée à un titre quelconque dans un casino de consentir des prêts d'argent aux joueurs », sous peine des sanctions prévues à l'article 19 ; or cet article ne prévoit pas, concernant les dirigeant de l'établissement, l'application de la sanction au cas de violation de l'article 12, alors qu'elle prévoit cette hypothèse concernant les autres catégories d'employés. D'autre part, l'article 34 de l'arrêté du 23 décembre 1959 *relatif à la réglementation des jeux dans les casinos* (*JO* 29 décembre 1959, p. 12489) modifié dispose que « Les chèques tirés par les joueurs et acceptés par les casinos qui demeurent impayés ne peuvent être passés en charges exceptionnelles avant un délai de trois ans à compter du dépôt de la plainte ou, lorsque celle-ci n'est pas recevable, de la réception du certificat de non-paiement ». Ainsi, « il est clair (…) que les établissements de jeux autorisés peuvent accepter des chèques de leurs clients, que les prêts d'argent qu'ils leur accordent ne sont pas visés par l'article 12 du décret du 22 décembre 1959 et que leurs auteurs échappent aux sanctions pénales de l'article 19 réservées à ceux qui consentiraient de tels prêts à titre personnel », J-L. Mouralis, « Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 163.

[699] CA Paris 20 juillet 1926, préc.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

cet arrêt de manière stricte [702] , la première chambre civile en atténue singulièrement la portée en considérant que « le client d'un casino, dont l'activité est autorisée par la loi et réglementée par les pouvoirs publics, ne peut se prévaloir de l'article 1965 du Code civil, *sauf s'il est établi que la dette se rapporte à des prêts consentis par le casino pour alimenter le jeu* » [703] .

La jurisprudence établie par l'arrêt du 14 mars 1980, en partie fondée sur l'autorisation donnée aux casinos par la réglementation des jeux d'escompter les chèques, est vivement critiquée par certains auteurs [704] qui la jugent insatisfaisante tant sur le plan de la moralité que de son adéquation avec la réalité des faits. Pour eux, un chèque remis contre une livraison de plaques de jeu constitue toujours un instrument de garantie révélateur d'une opération de crédit. Aussi le Professeur Mouralis, pensant que « le prêt en vue du jeu est socialement plus dangereux que le jeux lui-même », suggère-t-il de réformer sur ce point la réglementation des jeux dans les casinos en s'inspirant des textes applicables aux cercles qui, tout en leur interdisant formellement de consentir des prêts à leurs membres, entoure l'escompte de chèques de conditions renforçant cette interdiction [705] . Une telle modification permettrait ainsi au juge de

[700] Et peu importe que l'émission de chèque sans provision ait longtemps été considérée comme un délit : les juges civils comme répressifs refusaient le paiement de la créance tout comme l'allocation de dommages-intérêts (Civ. 24 novembre 1969, préc. ; Crim. 1er juin 1977, préc. ; Crim. 19 novembre 1932 [Sté des Etablissements du Touquet-Paris-Plage c/ de P…], *D.* 1933.I.26, note Capitant). Notons cependant que dans un arrêt du 4 juillet 1979 la chambre criminelle de la Cour de cassation a admis la demande en réparation, sans toutefois que celle-ci égalât le montant du chèque impayé, [SA Casino municipal d'Aix-Thermal], *JCP* 1979.IV.305.

[701] « Attendu (…) que l'ouverture au public de locaux pour la pratique de jeux de hasard est autorisé dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, et que ces établissements peuvent accepter des chèques et les faire négocier au guichet d'une banque dans lesdits locaux ; Attendu que pour rejeter la demande en paiement de dommages-intérêts et en remboursement de la créance que la remise d'un chèque bancaire sans provision par Tordjmann à la Société hôtels et casino de Deauville avait prétendu éteindre, la cour d'appel énonce que la dette de Tordjmann constitue une dette de jeu pour laquelle la loi n'accorde aucune action ; Attendu qu'en statuant ainsi, alors que la tenue de jeux de hasard au casino de Deauville est autorisée par la loi et réglementée par les pouvoirs publics, et que cet établissement est habilité à recevoir des chèques, la cour d'appel a violé, par refus d'application, les textes susvisés » (Cass. mixte 14 mars 1980 [Sté des hôtels et casino de Deauville c/ Tordjmann], *D.* 1980.IR.336, note Puech, et 434, note Cabrillac ; *Gaz. Pal.* 1980.I.290, conclusions Robin ; *RTD com*. 1980.577, obs. Cabrillac et Rives, et 615, obs. Bouzat).

[702] Elle estime que l'article 1965 du Code civil ne peut être opposé à la demande d'un casino autorisé tendant au remboursement d'un chèque sans provision (Crim. 15 juin 1981 [Sté des Hôtels et casino de Deauville c/ Lemaire], *Bull.* n° 204 ; Crim. 21 octobre 1991 [SA Le Casino de Trouvile], *D.* 1992.IR.16).

[703] Civ. 1ère 31 janvier 1984 [Socaba c/ Lesbros], *D.* 1985.J.40, note Diener (c'est nous qui soulignons) ; Civ. 1re 19 mai 1992 [Sté d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien c/ Battestini], *D.* 1992.J.494, note Diener ; Civ. 1ère 30 juin 1998, préc. C'est dans l'analyse des circonstances qui ont entouré l'émission du chèque impayé que la Cour recherche les éléments de qualification du titre litigieux : instrument de paiement ou simple titre de créance.

[704] J-L. Mouralis, « Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit*., n° 172s. ; P. Diener, note sous Civ. 1re 19 mai 1992, préc.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

repousser plus facilement l'action en remboursement ou en paiement du chèque sans provision émis par le joueur emprunteur, de même qu'une action en dommages-intérêts [706] .

2) Les exceptions à la non intervention de principe du droit dans l'exécution des contrats de jeu et de pari

Avec le développement des jeux autorisés de manière dérogatoire, l'exception de jeu des articles 1965 et 1967 du Code civil a connu une sorte d'« érosion prétorienne » [707] . Déjà, l'article 1966 du Code civil relatif aux jeux d'adresse corporelle et la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme avaient expressément soustrait un certain nombre d'opérations au régime de l'exception en raison de leur utilité sociale. Restait à savoir si l'autorisation administrative délivrée à certains opérateurs de jeux était de nature à l'écarter également. La réponse, affirmative, concerna d'abord le pari mutuel, ce fut ensuite le tour des loteries puis de certains contrats liés à l'exploitation des casinos.

Longtemps les juridictions du fond ont opposé l'exception de jeu au parieur qui réclamait son gain à la société de pari mutuel [708] . Le premier assouplissement net à la rigidité de cette règle vint de la Cour de cassation lorsqu'elle rejeta un pourvoi formé contre l'arrêt d'une cour d'appel condamnant le PMU à verser au parieur le montant de son gain [709] . Plus tard, elle reconnut implicitement le caractère pleinement exécutoire des contrats de pari offerts par le PMU, par exemple en se livrant à l'examen d'une clause exonératoire de responsabilité figurant dans le règlement du pari mutuel [710] ou en affirmant que le PMU ne pouvait se soustraire à son obligation de paiement qu'en établissant que la non transmission des paris était due à un cas de force majeure [711] . La Cour suprême prononça ensuite la légalité et la validité du mandat par lequel un individu s'engage bénévolement auprès du parieur à porter son enjeu au guichet du pari mutuel [712]

[705] Articles 39 et 40 de l'arrêté du 15 juillet 1947 *portant instruction de la réglementation des jeux dans les cercles* (*JO* 19 juillet 1947, p. 6921). Le chèque ne peut être extrait que du chéquier personnel du tireur, il doit être enregistré le jour même et encaissé sans retard (la restitution étant interdite). Les fonds doivent être remis au tireur sous forme de billets de banque ou de numéraire à l'exclusion de jetons ou de toutes autres valeurs représentatives. Enfin, sauf exception, le comité de direction du cercle doit prononcer l'exclusion immédiate de l'auteur d'un chèque impayé après en avoir informé la police des jeux.

[706] Crim. 15 novembre 1993 [X…], *D.* 1995.J.302, note Mouralis.

[707] H. Mayer, « Jeu et exception de jeu », *op. cit.*, n° 25.

[708] T. paix Alger, 23 juin 1927 [Roch c/ Sté des courses d'Alger], *Gaz. Pal.* 1927.II.771 ; TGI Seine 8 juin 1964 [Bodson c/ Sté d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et autres], *JCP* 1964.II.13879, note de Lestang.

[709] Cass. req. 21 janvier 1935 [Sté du PMU c/ Pech], *Gaz. Pal.* 1935.I.484.

[710] Civ. 4 juin 1941 [Gossart c/ héritiers Réniez], *D.* 1941.J.274.

[711] Civ. 5 février 1957 [Demoiselle Rosset c/ PMU et autres], *D.* 1957.J.178 ; Civ. 19 février 1963 [Sté du Pari mutuel urbain], *JCP* 1964.II.13475, note Mazeaud.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

, de même affirma-t-elle que l'association par laquelle plusieurs personnes forment un pari auprès du PMU « échappe aux dispositions de l'article 1965 du Code civil », ce dernier étant « autorisé et réglementé par les pouvoirs publics » [713] . Enfin, quittant le terrain contractuel, la Cour de cassation a même admis qu'ayant vu ses chances de gain anéanties par la faute d'un tiers, en l'occurrence un jockey, un parieur pouvait lui demander réparation sur le fondement de l'article 1382 du Code civil [714] , alors qu'on pouvait légitimement penser, comme l'avait décidé un jugement antérieur, que la faute du jockey faisait partie des aléas de la course acceptés par le parieur [715] .

En se livrant à l'examen du contrat par lequel un concessionnaire général du placement des billets d'une loterie autorisée a chargé un individu du placement desdits billets, la Cour de cassation a, dès 1913, reconnu la validité d'une convention qui s'insère directement dans l'exploitation d'une telle loterie [716] . En 1935, deux ans après l'institution de la Loterie nationale, le tribunal de Sedan reconnut implicitement la validité d'une société civile formée pour l'achat en commun d'un billet de cette loterie [717] . Puis, c'est à l'occasion d'un litige opposant un courtier de la loterie d'Etat à une caisse de sécurité sociale que la juridiction suprême a estimé que la convention liant ce courtier à une vendeuse de billets n'était pas entachée de nullité en raison d'une cause immorale ou contraire à l'ordre public, dans la mesure où « la Loterie nationale est légalement autorisée » [718] . Mais c'est bien plus tard que fut reconnue la pleine validité des opérations offertes par la Loterie nationale et La Française des jeux [719] ainsi que des contrats qui leur sont connexes [720] .

Enfin, nous avons vu que la chambre mixte de la Cour de cassation, depuis l'arrêt du

[712] Crim. 28 mai 1970 [Dessaivre], *D.* 1971.J.20, note Vray ; *JCP* 1971.II.16728, note Bénabent.

[713] Civ. 4 mai 1976 [Dame Savajano c/ Dame Mirailles], *JCP* 1977.II.18540, note de Lestang.

[714] Civ. 4 mai 1972 [Poincelet c/ Lucas], *D.* 1972.J.596, note Le Tourneau ; Civ. 25 janvier 1973 [Reillier c/ Saint-Martin], *JCP* 1974.II.17641, note Bénabent.

[715] T. civ. Senlis 19 mai 1970 [Desbois c/ Yves Saint-Martin], *D.* 1970.SC.219.

[716] Civ. 17 février 1913 [David et Delaye c/ Sté l'Omnium], *S.* 1913.I.358.

[717] T. Sedan 10 juillet 1934 [Yahia Ibekiten c/ Arab ben Farès], *S.* 1935.II.24.

[718] Civ. 21 juillet 1958 [Baillot c/ URSSAF et autre], *Bull.* n° 572.

[719] Civ. 19 janvier 1982 [Demurtas c/ Sté de la Loterie nationale et du Loto national et autres], *D.* 1982.J.457, note Larroumet ; Civ. 24 novembre 1982 [Himijje c/ Epoux Escoffier et autres], *D.* 1983.J.384, note Larroumet ; Civ. 18 janvier 1984 [Sté de la Loterie nationale et du Loto national et autres c/ Vilageliu], *JCP* 1985.II.20372, note Mouly.

[720] Association, mandat (Crim. 29 avril 1996 [X…], *Bull.* n° 173 ; *D.* 1996.IR.205) ou encore action du conjoint du gagnant estimant que le lot est tombé dans la communauté (TGI Créteil 19 janvier 1988 [Dufy c/ Mme Gener et autres], *D.* 1989.J.37, note Champenois).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

14 mars 1980, estime que l'autorisation administrative dont bénéficient les casinos empêche les juridictions du fond d'opposer l'exception de jeu à leur action en paiement d'une dette de jeu, mais qu'en est-il des conventions se rattachant à l'exploitation des jeux ? Dans un arrêt du 4 mai 1908 la cour d'appel d'Aix déclarait irrecevable, en raison de la maxime *Nemo auditur…*, l'action tendant à ce que le juge se prononce sur la validité de conventions passées par une société fermière d'un casino, ces dernières ayant une cause illicite [721] . Tel n'est plus le cas aujourd'hui : les conventions relatives à une maison de jeu autorisée sont désormais considérées comme ayant une cause licite, qu'il s'agisse d'une cession de parts d'intérêts dans un casino [722] , de la location d'un local en vue d'y exploiter un cercle de jeu [723] ou plus simplement d'un contrat de travail entre l'établissement et un employé de jeu [724] .

Ainsi, l'autorisation délivrée par l'administration a pour effet d'écarter l'exception de jeu de l'ensemble des opérations qui sont réalisées dans le cadre d'une entreprise de jeu licite, à la notable exception du prêt en vue de jouer. Le fondement de ce retour au régime de droit commun semble donc résider dans l'autorisation elle-même, à laquelle fait souvent référence le juge, et non dans une quelconque utilité sociale des jeux autorisés. Mais, au fond, cela ne revient-il pas au même ? Car enfin, si le législateur a autorisé de manière dérogatoire l'exploitation de certains jeux, sans doute est-ce, justement, parce qu'il y voit une utilité sociale. Pour beaucoup, celle-ci est purement fiscale, en témoignent les nombreuses références à l'amoralité financière de l'Etat, par exemple lorsque Gaston Jèze voit dans la loterie une « ressource financière pour Etats à finances avariées et à moralité douteuse » [725] , ou encore lorsque, évoquant les procédés exceptionnels recommandés en période de crise financière, il écarte le recours à la loterie, affirmant que « ce procédé honteux ne mérite pas une discussion scientifique » [726] . Mais un tel jugement semble quelque peu réducteur. Nous verrons plus loin que la sauvegarde de l'ordre public empêche de supprimer totalement les entreprises de jeu et exige le maintien d'une offre de jeu régulière et moralisée, à défaut de quoi, les joueurs seraient livrés à l'autorité d'opérateurs de jeu clandestin qui, échappant à tout contrôle, pourraient imposer à leur profit des règles ludiques léonines voire se livrer à toutes sortes de manipulations. L'autorisation du jeu, formalisée par les divers mécanismes d'habilitation des opérateurs de jeu, revêtirait alors une véritable utilité sociale, bref, elle serait d'intérêt général.

Une dernière remarque s'impose toutefois. Si l'utilité sociale d'un contrat aléatoire

[721] CA Aix 14 mai 1908 [Sté fermière des Casinos de Nice c/ Martin et Dessuet], *S.* 1908.II.291.

[722] Civ. 17 janvier 1944 [Galas c/ Roure], *Gaz. Pal.* 1944.I.132.

[723] CA Paris 12 décembre 1938 [Lepeuve c/ Joassart], *DH.* 1939.74.

[724] Soc. 5 mai 1993 [Sté touristique thermale et hôtelière de Divonne-les-Bains c/ Lejeune], *D.* 1993.IR.135.

[725] Cité par P. Malaurie, L. Aynès et P-Y. Gautier, *Les contrats spéciaux*, *op. cit.*, n° 985.

[726] G. Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière française - Technique du crédit public*, 6ème éd., t. II, Paris, Marcel Giard, 1934, p. 645, note 2.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

permet seule de justifier sa pleine validité, alors, il nous faut reconnaître cette qualité aux contrats de jeu et de pari s'insérant dans l'exploitation d'un jeu autorisé. Mais dans ce cas, il devient impossible de définir le jeu comme une opération *socialement inutile*, immorale et dangereuse faisant naître l'espoir d'un gain qui serait acquis par la voie du sort en contrepartie d'un sacrifice pécuniaire des participants. Sans nous dissimuler les difficultés que soulève cette contradiction, peut-être peut on considérer que l'utilité sociale que présente l'habilitation des opérateurs de jeu, tout en exigeant la soumission du jeu autorisé au droit commun des contrats et son inscription dans un cadre juridique sécurisé, n'en dépouille pas moins ce jeu des caractères d'inutilité sociale, d'immoralité et de dangerosité que la loi lui prête.

B - Le fondement juridique de l'exception de jeu

Le régime très singulier de l'exception de jeu a toujours intéressé la doctrine et suscité débats et controverses. Si l'irrecevabilité de l'action en paiement suppose que la dette de jeu n'a pas d'existence juridique, le refus de l'action en répétition laisse penser que cette même dette a une juste cause. Le contrat de jeu produit donc certains effets juridiques, il doit être considéré comme licite, ce qui exclut toute idée de nullité.

Appliqué au contrat de jeu lui-même, le régime des articles 1965 et 1967 du Code civil ne pose, malgré son originalité, pas de problème de compréhension particulier. Cependant, comment justifier que ce régime soit étendu aux contrats connexes au jeu alors que l'article 1965 fait seulement référence au paiement d'une « dette de jeu » et que l'article 1967 semble réserver le refus de la répétition à la seule action du « perdant » à l'encontre du « gagnant » ? Si les contrat connexes au jeu sont nuls, c'est, dit-on, parce qu'il reposent sur une cause immorale, illicite ou contraire à l'ordre public. Mais alors, comment expliquer que le contrat de jeu lui-même échappe à la nullité ? Peut-on voir dans une opération licite la cause immorale ou illicite justifiant la nullité d'un autre contrat ?

A la suite de Pothier, une partie de la doctrine [727] a pu voir dans l'exception de jeu une application de la théorie de l'obligation naturelle qui, tout comme l'obligation née du jeu, ne peut donner lieu à aucune action, ni en paiement, ni en restitution. Mais on oppose généralement à cette thèse l'argument tiré de ce que la promesse de payer une obligation naturelle la nove en obligation civile, alors que la promesse de payer une dette de jeu est nulle.

La majorité de la doctrine [728] voit plutôt dans l'exception de jeu une application de l'adage *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans* (personne ne peut alléguer sa propre turpitude). Mais pour ceux qui considèrent que cet adage ne concerne que l'action

[727] C. Aubry et C-F. Rau, *Cours de droit civil français*, t. VI, 6ème éd., Paris, Librairies techniques, 1951, p. 102, note 2 ; A. Colin et H. Capitant, *Cours élémentaire de droit civil français*, t. II, 10ème éd., par Julliot de la Morandière, Paris, Dalloz, 1953, n° 464-3 et 1331 ; C-A. Delest, *Le jeu et le régime des jeux*, *op. cit.*, p. 34s.

[728] R. Beudant et P. Lerebours-Pigeonnière, *Cours de droit civil français*, *op. cit.*, t. XII bis, n° 807 ; M. Planiol et G. Ripert, *Traité pratique de droit civil français*, *op. cit.*, t. XI, n° 1205 ; L. Josserand, *Cours de droit civil positif français*, t. II, Paris, Sirey, 1939, n° 1386 ; J-L. Mouralis, « Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz*, *op. cit.*, n° 18s.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

en répétition et se limite au commerce des charmes, c'est l'adage voisin *In pari causa melior est causa possidentis* (à égalité, la cause du possédant est préférable) qui est mis en avant.

L'hypothèse est séduisante. On sait qu'au moment de l'adoption de notre Code civil et plus précisément lors de la discussion de l'article 1131 relatif à la cause immorale ou illicite, « on s'est demandé si l'action en nullité ne devait pas disparaître en cas de turpitude du demandeur. Mais les auteurs ne parvinrent pas à trancher leur embarras et abandonnèrent aux tribunaux le soin d'en décider » [729] . C'est pourquoi les adages susmentionnés, pourtant ignorés de notre Code, sont parfois utilisés par le juge. Or tout ce passe comme si les rédacteurs du Code civil étaient parvenus à un accord concernant le jeu : ayant entendu faire des contrats de jeu et de pari des opérations nulles, mais jugeant que les effets de cette nullité pouvait avoir des conséquences dommageables, ils ont expressément formulé le principe du refus d'une action en répétition dans l'article 1967. Dès lors, le jeu et le pari apparaissent comme une catégorie de contrats illicites et immoraux qui, par exception aux articles 1131 et 1133 du Code civil, ne peuvent donner lieu à répétition. C'est la raison pour laquelle l'exception de jeu est d'ordre public, que les dettes de jeu ne peuvent être novées ou cautionnées et qu'elles ne peuvent servir de cause valable à une obligation.

Cette vision des choses est finalement assez proche d'un troisième courant doctrinal qui, tout en reconnaissant le caractère illicite et/ou immoral du jeu, estime que le Code civil place les dettes de jeu dans le « non droit » [730] ou « hors du droit » [731] . Ni nulles, ni civiles, ni naturelles, les obligations nées du jeu seraient « atypiques » puisque, « soumises aux exigences du droit civil dans leur formation, elles deviennent juridiquement inefficaces lorsqu'on envisage leur exécution » [732] . Ainsi le contentieux de leur exécution ne relèverait-il que du for intérieur de chacun, de sa conscience, conformément à la formule consacrée par Pothier « dette de jeu, dette d'honneur » [733] .

D'ailleurs, comment le juge pourrait-il s'immiscer dans les relations entre joueurs sans être amené à apprécier le contenu des règles du jeu ? C'est là un point ignoré de beaucoup de commentateurs. Les règles d'un *jeu* ont ceci de commun avec les règles de droit qu'elles constituent la loi des parties, *pacta sunt servanda*. Mais tandis que le droit a développé tout un attirail d'instruments – au premier rang desquels l'ordre public – lui permettant de maintenir une forme d'équilibre contractuel, les règles du *jeu* sont interprétées avec un formalisme strict et rappellent sur ce point certains droits archaïques : même léonines, elles doivent être scrupuleusement observées. On imagine

[729] H. Roland et L. Boyer, *Adages du droit français*, 4ème éd., Paris, Litec, 1999, p. 337.

[730] Expression du doyen Carbonnier, *Flexible droit*, 8ème éd., Paris, LGDJ, 1995, p. 23s.

[731] Expression de P. Malaurie, L. Aynès, P-Y. Gautier, *Les contrats spéciaux*, *op. cit.*, n° 983.

[732] A. Morin, *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , *op. cit.*, 426.

[733] M. Bugnet, *Œuvres de Pothier annotées et mises en corrélation avec le Code civil et la législation actuelle*, *op. cit.*, pp. 388-389 ; H. Roland et L. Boyer, *op. cit.*, n° 89.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

alors aisément les difficultés auxquelles les juges seraient confrontés s'il était décidé que tous les contrats de jeu et de pari sont valides, et, sur ce point, l'hypothèse d'une séparation des espaces respectifs du jeu et du droit est assez convaincante. De plus, le retour vers le droit commun du régime des jeux autorisés trouve ici une explication supplémentaire : le juge ne risque plus d'être confronté à des règles qu'il trouverait injustes puisque tous les jeux autorisés voient, d'une manière ou d'une autre, leurs règles « agréées » par les pouvoirs publics.

Seul à même de justifier la distinction du jeu et du pari des autres contrats aléatoires, le critère de l'utilité sociale permet également de distinguer, parmi les contrats ludiques, ceux qui sont soumis au régime de l'exception de jeu et les autres, relevant du droit commun des contrats. L'utilité sociale d'un jeu n'est pas non plus totalement ignorée du juge répressif lorsqu'il est amené à qualifier une opération de « jeu de hasard » ou de « loterie ». Mais, tout comme l'appréciation de son immoralité et de sa dangerosité, l'évaluation de l'utilité sociale d'un jeu se dissimule généralement derrière la quantification du hasard comprise dans l'opération litigieuse.

Section 2 - La quantification du hasard, critère douteux de qualification des jeux en droit pénal

L'expression « jeu de hasard », héritée des anciens articles 410 et 475-5 du Code pénal, est aujourd'hui inscrite dans la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 *relative aux jeux de hasard* . Elle est aussi très présente dans le langage courant, expression à laquelle on préfère parfois celle, plus complète, de « jeu de hasard et d'argent ». On retrouve dans cette formule les trois éléments qui, outre celui d'offre publique, constituent les infractions de tenue de maison de jeux et de tenue de jeux de hasard sur la voie publique ou dans un lieu public, à savoir : le *jeu* (compétition à l'issue incertaine), le risque de perte et la prédominance du hasard. Ce dernier élément est embarrassant car il suppose que le juge se livre à une opération impossible : la quantification du hasard. En revanche, concernant les loteries visées par la loi du 21 mai 1836, le juge ne se livre pas à une telle appréciation puisque l'infraction est constituée dès lors que l'opération litigieuse dépend « même partiellement » du hasard. Toutefois, même en ce domaine, le juge est souvent amené à procéder à une simple opposition, elle aussi embarrassante, entre hasard et adresse, c'est pourquoi il pourra en être question de manière accessoire.

Comme nous l'avons relevé, la part de hasard devant être présente dans un jeu pour que celui-ci soit qualifié de jeu de hasard a varié : auparavant conçu comme un jeu dans lequel le hasard seul préside, le jeu de hasard est aujourd'hui celui dans lequel le hasard « prédomine sur l'adresse et les combinaisons de l'intelligence ». Prise à la lettre, l'expression signifie que le juge est amené à isoler et quantifier ce qui, dans un jeu, relève du hasard, d'une part, et de l'adresse – physique ou intellectuelle – du joueur, d'autre part. Autrement dit, si l'issue du jeu repose pour plus de 50 % sur le hasard, il s'agit d'un jeu de hasard. C'est bien là le sens de la formule « prédomine ».

Présentée de la sorte, l'opération de qualification à laquelle doit se livrer le juge répressif paraît déjà assez arbitraire et casuistique, et l'on peut penser avec le Professeur Bredin que lorsque « les notions aussi imprécises et abstraites que le hasard entrent dans

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

les lois, le Droit ne peut prétendre à la rigueur scientifique. Le hasard ne se pèse ni ne s'évalue » [734] . Peser les parts respectives du hasard et de l'adresse dans un jeu paraît en effet assez difficile, mais la critique peut porter encore plus loin : l'opposition hasard/adresse a-t-elle vraiment un sens ? Certes elle vient à l'esprit assez naturellement et s'inscrit dans un schéma de pensée qui nous est familier ; ainsi considère-t-on que les échecs ou encore une course à pied sont des *jeux* d'adresse, alors que la roulette est un jeu de hasard. Et pourtant, il semble bien que cette opposition se révèle, à l'analyse, totalement inopportune : de même que l'on apprend à l'école à ne pas additionner les choux et les carottes, la logique semble exiger que l'on ne puisse opposer hasard et adresse.

Dans cette hypothèse, classer les jeux en deux catégories (jeux de hasard et jeux d'adresse) à l'aide de critères objectifs tenant seulement aux caractéristiques propres de chaque jeu, et à l'exclusion d'éléments relatifs à la psychologie des joueurs ou aux circonstances qui entourent le jeu, paraît être une entreprise irréalisable (§ 1). Le jeu de hasard, et dans une moindre mesure la loterie, seraient des notions fictives permettant à la loi et au juge d'interdire l'offre publique des jeux qu'ils jugent les plus immoraux et les plus dangereux (§ 2).

§ 1 - Jeux de hasard et jeux d'adresse, la distinction impossible

Dans son ouvrage sur *La notion de jeu de hasard en droit public*, Gérald Mouquin soutient cette idée selon laquelle on ne peut quantifier la part de hasard comprise dans un jeu. Sa démonstration prend simultanément appui sur l'analyse rigoureuse d'énoncés juridiques et sur une foule de calculs statistiques dont la complexité nous a empêché de suivre son raisonnement de manière complète, si bien que nous ne saurions affirmer à coup sûr que sa démonstration est solide. Néanmoins, s'il nous est impossible de démontrer de manière incontestable l'inopportunité de l'opposition hasard/adresse, certaines réflexions assez simples, les unes portant sur les notions de hasard, d'aléa, et de tirage au sort (A), les autres sur celles d'adresse et d'habileté (B), nous permettent d'en atteindre la logique et, sans prétendre emporter l'adhésion complète du lecteur, peut-être arriverons nous à semer le doute dans son esprit.

A - Le hasard, l'aléa et le tirage au sort

Un retour à la définition des termes « hasard » et « aléa » nous fournit un premier indice : tant dans le langage courant que dans le langage juridique ils apparaissent comme synonymes, par conséquent, faire du jeu de hasard une variété de jeu, lui-même contrat aléatoire, semble n'avoir guère de sens.

Le doyen Cornu définit l'aléa comme un « élément de hasard, d'incertitude qui introduit, dans l'économie d'une opération, une chance de gain ou de perte pour les intéressés et qui est de l'essence de certains contrats ». Quant à l'adjectif aléatoire, il renvoie à ce « qui dépend du hasard ; qui dépend d'un événement dont la survenance ou les résultats sont incertains » [735] . Le *Robert*, lui, renvoie aux termes synonymes de

[734] Note sous CA Paris 19 décembre 1957 [Gauthey et autres c/ Sté du Figaro], *D.* 1958.J.230.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

« chance » et de « hasard » et voit dans l'aléa un « événement imprévisible » [736] . De plus, en latin, le substantif « *aléa* » signifie à la fois « jeu de dé » et « hasard », quant à l'adjectif « *aleatoribus* », il renvoie à ce « qui concerne le jeu ».

Non défini par le doyen Cornu, le mot « hasard » est dans notre langage d'un usage plus varié et renvoie à différentes réalités, mais toujours on retrouve les éléments de « chance », d'« aléa », d'« incertitude », d'« imprévisibilité » et de « risque ». Quant à son origine, elle est arabe et nous vient du mot « *az-zahr* » qui signifie, lui aussi, « dé » ou « jeu de dé » [737] . Le grand *Robert* nous livre cependant une définition de l'expression « jeu de hasard », il s'agirait d'un « jeu où le vainqueur est désigné à l'issue d'une série de "coups" produisant aléatoirement des résultats et où le calcul, l'habileté… n'ont aucune part » [738] : on pense ici au tirage au sort, mode de manifestation du hasard dans lequel l'habileté et le calcul des joueurs n'ont effectivement aucune place et qui repose sur l'équiprobabilité des résultats (lancé de dés, distribution des cartes, course d'une boule sur un cylindre rempli de cases etc.).

Si tous les jeux sont aléatoires et à ce titre reposent sur le hasard, tous ne donnent pas lieu à un tirage au sort, et si le droit entend par « hasard » le seul « tirage au sort », en tant que procédé, on peut distinguer les jeux « de hasard » et les autres en observant le fonctionnement concret du jeu. Cette opposition aurait pu résister du temps où le jeu de hasard était celui où le hasard préside seul, c'est-à-dire lorsque l'issue du jeu repose exclusivement sur un tirage au sort. Il en va de même pour les loteries, initialement définies par la loi du 21 mai 1836 comme « toutes opérations offertes au public (…) pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort ». Mais tel n'est plus le cas aujourd'hui. Nous l'avons vu le jeu de hasard est désormais celui où le hasard prédomine, quant à la loterie, elle renvoie aujourd'hui à toute opération reposant, « même partiellement » sur le hasard et l'intervention d'un tirage au sort dans un jeu n'est pas nécessaire pour que celui-ci soit qualifié de « jeu de hasard » ou de « loterie » : les paris sur les courses de chevaux ont été qualifiés de jeux de hasard et les pronostics sur l'issue de matchs de football qualifiés de loterie. De plus, une définition aussi restrictive de la catégorie des jeux de hasard ne permettrait pas d'atteindre l'ensemble des jeux qui, à l'instar du poker, mélangent tirage au sort et habileté des joueurs.

Ainsi séparé du procédé du tirage au sort, le « hasard » au sens du droit pénal retrouve donc une signification générale synonyme d'« aléa ». Dire d'un jeu qu'il est « de hasard » n'a plus aucun sens, puisque tout jeu est par nature aléatoire, et donc « de hasard », l'expression « jeu de hasard » devient un pléonasme. Sauf à considérer arbitrairement qu'il y plus de « hasard » dans le mot « hasard » que dans le mot « aléa ».

[735] G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, pp. 45-46.

[736] *Le grand Robert de la langue française*, *op. cit.*, t. I, p. 341.

[737] *I bid.*, t. III, p. 1706.

[738] *Ibid.*

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

B - L'adresse, l'habileté et l'espérance de gain

Au fond, l'analyse de la jurisprudence relative aux jeux de hasard et aux loteries révèle que, pour le juge, c'est la possibilité ou au contraire l'impossibilité qu'a le joueur de prévoir, grâce à son adresse et à son habileté, l'issue de l'événement aléatoire sur lequel repose le jeu qui déterminera la nature de ce dernier.

La jurisprudence de la fin du XIXème siècle relative aux paris sur les courses de chevaux – qui, rappelons-le, est à l'origine de l'acception contemporaine du jeu de hasard en tant que jeu où le hasard « prédomine » – nous l'a bien montré : « si les paris à la cote, intervenus à l'occasion des courses de chevaux, peuvent, dans certains cas, ne pas être considérés comme des jeux de hasard, il en est autrement (…) lorsqu'ils sont engagés avec des personnes étrangères aux habitudes des courses et incapables d'apprécier la qualité des chevaux admis à courir » [739] . Un autre exemple nous en est donné par la jurisprudence relative aux paris engagées par des tiers sur l'issue d'un jeu d'adresse : leur pari sera considéré comme un jeu de hasard dès lors qu'ils sont ignorants de l'habileté et de l'adresse respective des joueurs [740] . Le raisonnement est également le même en matière de loteries, ainsi fut condamné un commerçant qui offrait des prix aux personnes qui compteraient exactement les gouttes d'une liqueur restant dans une bouteille dont on laisse écouler le contenu en la couchant sur un plan horizontal. Pour la chambre criminelle de la Cour de cassation, il s'agissait d'un « prétendu problème, dont les éléments essentiels, nécessairement imprécis et variables, n'étaient tout au plus, susceptibles que d'une évaluation approximative » [741] .

Envisagée comme la faculté de prévoir l'issue de l'événement aléatoire support du jeu, l'idée de prédominance de l'adresse sur le hasard est susceptible de deux interprétations qui, toutes deux, mènent à une impasse, c'est-à-dire à l'impossibilité d'affirmer à coup sûr et à l'aide de critères objectifs tenant aux caractéristiques propres d'un jeu si celui-ci est « d'adresse » ou « de hasard ». D'un côté, on tombe dans la négation du hasard, et donc du jeu (1), de l'autre, on en arrive à l'idée d'évaluation du risque, qui n'a rien à voir avec la possibilité offerte au joueur de faire intervenir son adresse (2).

1) La négation du jeu

La question ne se pose pas tout à fait dans les mêmes termes concernant les loteries et les jeux de hasard.

Nul besoin, pour qu'une opération soit qualifiée de loterie, que le hasard prédomine sur l'adresse : le simple constat de son influence sur le résultat de l'opération est suffisant.

[739] Crim. 10 décembre 1887 [Min. publ. c/ Kurten et autres], *D.* 1888.I.185.

[740] Crim. 23 juillet 1898 [Min. publ. c/ Salvator, Dauzon et Lasserre], *D.* 1900.I.305 ; Crim. 16 mars 1905 [Ducis et autres : Café de l'Olympia], *S.* 1905.I.424.

[741] Crim. 21 mai 1908 [Desaulnay], *S.* 1911.I.180.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Mais, comme le relève justement le Professeur Bredin, avec la loi du 18 avril 1924 (qui étend l'infraction de loterie prohibée aux opérations dépendant « même partiellement » du hasard) « aucun règlement – si ingénieux soit-il – ne saurait éliminer le rôle du hasard », c'est pourquoi, dit-il, « la notion de hasard doit ici être arrachée aux philosophes pour être adaptée par les tribunaux au bon père de famille, c'est-à-dire aux prévisions normales d'un concurrent avisé » [742] . C'est là une juste appréciation de la démarche du juge : de même que le droit fiscal ignore le caractère nécessairement aléatoire de toute activité professionnelle et considère qu'une personne normalement diligente est appelée à réussir, et donc à voir le revenu de son activité se renouveler, le juge, confronté à une opération pour laquelle il estime que le hasard occupe une place négligeable et dans laquelle un « concurrent avisé » est appelé à réussir, devra nécessairement ignorer l'influence irréductible du hasard présente dans tout concours et dans tout jeu. Mais cela ne peut être qu'une vue de l'esprit, une fiction : dire d'un jeu ou d'un concours qu'il ne fait aucune place au hasard c'est aussi lui refuser sa qualité de jeu.

En matière de jeux de hasard, si l'affirmation de la prédominance de l'adresse sur le hasard signifie que chaque « concurrent avisé » est appelé à réussir, autrement dit à gagner plus qu'il ne perd, on tombe à nouveau dans une impasse. D'abord, là où il y a un gagnant, il y a nécessairement un ou plusieurs perdants : le jeu serait alors un jeu de hasard pour les seconds et non pour le premier, et la nature hasardeuse d'un jeu dépendrait, non de ses caractéristiques propres, mais des capacités personnelles de chaque concurrent, qu'il s'agirait d'apprécier (analyse à laquelle le juge s'est d'ailleurs souvent livré). Ensuite, l'individu qui dispose de moyens lui permettant globalement de ne pas perdre est-il encore un joueur ? Le droit fiscal ne s'y trompe pas qui, d'un côté, considère comme jeux de hasard tous les jeux d'argent, et de l'autre, qualifie de revenu imposable, et provenant donc d'une activité professionnelle, les gains d'un « joueur » lorsqu'ils sont susceptibles de se renouveler. Ainsi le propriétaire d'un cheval qui s'investit dans son entraînement, le joueur de bridge professionnel et le membre d'un consortium de banque au jeu du multicolore ne sont-ils plus considérés comme des joueurs, mais bien comme des professionnels.

2) L'évaluation du risque

Reste une autre possibilité, plus logique que la précédente : un jeu ne serait pas « de hasard » lorsque chaque joueur est en mesure de calculer les risques qu'il prend voire de porter son choix sur l'issue du jeu qui, selon lui, offre la meilleure espérance de gain. Tel est le cas lorsqu'un parieur décide de miser sur un cheval qui, selon lui, n'a certes qu'une chance sur quatre de vaincre ses concurrents, mais pour lequel l'organisateur du jeu propose une cote de dix contre un. Malheureusement, la faculté donnée au joueur de calculer ou d'évaluer approximativement son espérance de gain dans le but de limiter ses pertes en opérant le choix le plus judicieux ne dépend pas forcément de la nature du jeu ni d'une quelconque possibilité de faire intervenir son adresse ou son habileté. Deux exemples concrets permettent de nous en rendre compte.

Admettons que nous disputions vous et moi une partie d'échecs, jeu d'adresse

[742] Note sous Crim. 8 octobre 1958 [Proc. gén. près la Cour d'appel de Grenoble], *D.* 1959.J.136.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

intellectuelle par excellence, et que nous misions chacun une certaine somme d'argent sur nos chances de succès respectives. Première hypothèse : nous somme tous deux dans l'ignorance totale du niveau de notre adversaire. Celui-ci pouvant varier à l'infini, nos chances de gain et risques de pertes sont inconnus et nous sommes dans l'impossibilité d'apprécier nos espérances de gain respectives, c'est-à-dire le rapport existant entre nos chances de succès et le gain qu'on peut en attendre. En revanche, je sais qu'en jouant le numéro 2 à la roulette, j'ai une chance sur 37 de remporter un gain qui sera égal à 36 fois ma mise, mon espérance de gain est sensiblement négative mais je sais bien mieux à quels risques je m'expose que si je joue avec vous aux échecs dans les conditions susmentionnées. Dès lors, lequel des deux jeux se trouve être le plus aléatoire et hasardeux ? Deuxième hypothèse : nous disputons notre 101ème partie d'échecs et sur les 100 précédentes nous en avons chacun gagné 50. Chacun de nous a une chance sur deux de gagner, nos espérances de gain respectives sont nulles : le *ludisme* mis à part, rien ne distingue notre partie d'échecs d'une partie de pile ou face, jeu de hasard par excellence, et un tiers qui parierait sur l'issue de notre partie d'échecs en connaissance de cause ne se livrerait pas à une opération plus hasardeuse que nous.

Dans ces conditions, face à l'infinie variété des jeux et des circonstances qui l'entourent, opposer hasard et habileté, tirage au sort ou aléa quelconque, semble n'avoir aucun sens. Il est seulement des jeux où l'espérance de gain de chaque concurrent peut être connue de lui et d'autres où elle ne l'est pas, des jeux où les joueurs peuvent porter leur choix sur l'issue leur offrant selon eux la meilleure espérance de gain et d'autres où l'espérance de gain est la même quelle que soit l'issue choisie. Et encore, ces caractéristiques ne découlent-elles pas forcément des règles propres à un jeu, mais peuvent-elles également dépendre des capacités personnelles de chaque joueur pris isolément ou des circonstances qui entourent le jeu. Un dernier exemple permettra peut-être de confirmer notre hypothèse.

Il est classique, à la suite de scandales financiers quelconques, d'employer la formule « économie casino », volontiers opposée à la formule « économie réelle », pour illustrer la situation dans laquelle se trouvent les marchés financiers lorsque les banques proposent à leurs clients des investissements dotés d'un taux de rendement très élevé mais entourés d'une grande opacité. Ce manque de transparence ne permet pas aux investisseurs d'établir un rapport entre leurs chances de gain, toujours présentées sous un jour très favorable, et leurs risques de pertes réels, bref : ils ne sont pas à même d'évaluer leur espérance de gain [743] . Ces habitudes de langage journalistique nous semblent relever d'une confusion révélatrice des préjugés de leur auteur, voire de sa paresse intellectuelle.

La figure du casino renvoie, à juste titre, à la recherche hasardeuse d'un gain. En ce sens, la comparaison entre joueur et spéculateur est tout à fait justifiée. Mais, de manière tout à fait abusive, on en déduit souvent que le fonctionnement d'un casino serait par nature opaque, que le joueur prendrait des risques inconsidérés et qu'il s'abandonnerait aveuglément au hasard : à l'image du joueur, le spéculateur malheureux aurait manqué d'informations lui permettant d'évaluer sa prise de risque. Or, celui qui joue au casino sait

[743] Voir par exemple l'article du *Monde* faisant suite au scandale Parmalat, vendredi 27 février 2004, p. 17.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

exactement – notamment en raison de l'affichage obligatoire des règles essentielles de chaque jeu – à quels risques il s'expose, il dispose de tous les éléments pour procéder à l'évaluation de son espérance de gain et à ce titre le fonctionnement des jeux de casinos est d'une transparence totale. A la bourse au contraire, l'évaluation de ce risque suppose la prise en compte de paramètres nombreux, tellement nombreux d'ailleurs que cette évaluation pourra toujours être remise en cause par l'intervention d'un événement imprévu, et cela sans compter sur l'opacité des centres financiers off-shore, la manipulation des comptes d'entreprises en difficulté et la complicité d'analystes financiers qui entendent protéger les mandats de banque d'affaire de leur employeur. Cela ne signifie évidemment pas que les chances de gain à la bourse soient inférieures à celles offertes par un casino, ni qu'on s'y ruinerait plus, mais seulement que la démarche du joueur dans un casino n'est pas plus hasardeuse, en termes d'évaluation du risque, que celle du spéculateur à la bourse.

§ 2 - Les jeux de hasard et les loteries, jeux immoraux et dangereux

La rigueur du droit et l'objectivité à laquelle il aspire voudraient que les jeux considérés par la loi comme étant les plus immoraux et les plus dangereux puissent être définis à l'aide de critères objectifs : c'est là la fonction de la distinction jeu d'adresse / jeu de hasard. Malheureusement, ce but ne nous semble pas pouvoir être atteint et les tribunaux se retrouvent dans l'obligation, soit de procéder à certaines fictions, soit de se livrer à des analyses de type subjectif. Au fond, le hasard « prédomine » dans un jeu et « intervient » dans une opération constitutive d'une loterie simplement parce que le juge aura estimé que tel jeu ou telle opération est immorale et/ou dangereuse, notamment au regard de ses conditions d'organisation. D'ailleurs, cette appréciation, nécessairement arbitraire mais à laquelle le juge est contraint, n'est souvent pas dissimulée ; tel est le cas, par exemple, lorsque la formulation des arrêts fait référence à la « passion du jeu ». En effet, quand apparaît cette expression, disparaissent curieusement les combinaisons de l'intelligence.

Les meilleurs exemples nous viennent, encore une fois, de la jurisprudence de la fin du XIXème siècle en matière de paris sur les courses de chevaux, lorsqu'il fallut distinguer les pari des masses, immoral et dangereux, de celui des classes « supérieures », qui jouent pour se distraire et, surtout, dans le but noble et patriotique d'améliorer notre industrie chevaline. Aussi la chambre criminelle de la Cour de cassation, pour condamner les agences de pari des sieurs Oller et Goupil, s'est-elle livrée à cette analyse du pari des classes populaires : « Attendu (…) que les parieurs, absolument étrangers, en presque totalité, aux goûts et aux traditions du sport, ne se proposent, en aucune façon, de favoriser l'amélioration de la race chevaline ; qu'ils ignorent, d'ailleurs, tout ce qui est nécessaire pour faire une appréciation plus ou moins rationnelle de la valeur comparative des chevaux devant courir (…) ; qu'ils n'ont qu'un mobile, la passion du jeu » [744]. Au delà du fait que le juge se livre à une appréciation de la psychologie des parieurs, on peut se demander s'il n'y a pas, là aussi, une tentative de classification des jeux en fonction de leur utilité économique ou sociale.

D'autres arrêts, postérieurs, procèdent eux aussi à une opposition entre passion du

[744] Crim. 18 juin 1875 [Oller et Goupil], *D.* 1875.I.445.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

jeu et amélioration de la race chevaline, mais cette fois en l'appliquant à l'activité du bookmaker : « Attendu (…) qu'en provoquant le public à faire avec lui des paris à la cote, Chéron n'avait pas pour objet d'améliorer la race chevaline, mais uniquement de satisfaire la passion des joueurs » [745] . Plus tard, en jugeant que sont jeux de hasard les paris offerts à tous venants, le juge ne fera que convertir en un critère matériel celui, subjectif, du but que se proposent de poursuivre le parieur et le bookmaker : « si les paris à la cote (…) peuvent ne pas être considérés comme des jeux de hasard, il en est autrement (…) lorsque les organisateurs de ces paris, cherchant avant tout à exploiter la passion du jeu, s'adressent indistinctement à la masse du public » [746] , et R. Garraud, commentateur d'un arrêt postérieur, d'ajouter : « C'est au prévenu à démontrer, lorsque le procès-verbal relève ces faits, que ceux auxquels il s'adressait étaient versés dans les choses du sport ou préoccupés de l'amélioration de la race chevaline » [747] .

Bien que nous éloignant de la démarche du juge répressif, un autre exemple révélateur nous vient de la jurisprudence civile où, la aussi, le juge fut amené à opposer artificiellement passion du jeu et combinaisons de l'intelligence. Il s'agissait alors, non pas de distinguer le jeu de hasard du jeu d'adresse, mais le jeu de la spéculation boursière. En 1898, le tribunal civil de la Seine prononça la mise sous curatelle d'un individu qui, disposant d'une grande fortune et sans avoir encore trop menacé celle-ci, avait perdu de très fortes sommes en spéculant à la bourse. Qualifiant ces opérations de jeux, le tribunal avait affirmé : « si, dans l'impossibilité de distinguer par un signe certain le jeu de la spéculation, (la jurisprudence) ouvre aujourd'hui l'action en justice à toutes les opérations à terme, elle n'a pas entendu relever du juste discrédit où le tient l'opinion publique l'agiotage qui se dissimule sous la forme d'un contrat commercial (et) ériger le jeu en profession ». Le prodigue ayant fait appel, la cour d'appel de Paris rendit un arrêt dont les attendus sont à tel point opposés à ceux du tribunal qu'ils en sont frappants : « la distinction entre le jeu de hasard et les spéculations de bourse est si indiscutable et si vraie… », nous dit la cour, que si la spéculation du demandeur n'a pas réussi, « on doit en rejeter la responsabilité (…) sur des circonstances tout à fait particulières », car « si la passion du jeu proprement dite peut, comme toutes les autres passions, motiver la dation d'un conseil judiciaire, (…) on ne saurait confondre avec cette passion toujours aveugle et confiant tout au hasard, la spéculation sur les valeurs de bourse ou autres, qui exigent toujours les plus sérieuses combinaisons de l'intelligence éclairées par les données, sinon infaillibles, au mois toujours réfléchies, de l'expérience » [748] .

Autre illustration : notre affaire de paris engagés par des tiers sur de matchs de billard tranchée par la chambre criminelle de la Cour de cassation. Après avoir constaté que les parieurs ignoraient tout de l'adresse de chacun des joueurs, la Cour ajoute, sans doute pour fortifier un peu la qualification de jeu de hasard, que « les parieurs obéissent

[745] Crim. 5 janvier 1877 [Chéron], *D.* 1978.I.191.

[746] Crim. 10 décembre 1887 [Min. publ. c/ Kurten et autres], *D.* 1888.I.185.

[747] Crim. 8 décembre 1888 [Min. publ. c/ Andriveau et autres], *D.* 1889.I.81.

[748] T. civ. Seine 5 août 1896 et CA Paris 25 mars 1897 [Denière c/ de Gironde], *S.* 1898.II.49.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

exclusivement à la passion du jeu, ne cherchant que l'occasion de chances aléatoires pour réaliser un gain » [749] .

Aussi absurde que l'opposition entre passion du jeu et combinaisons de l'intelligence est la négation de l'influence du hasard sur l'issue d'un jeu quelconque à laquelle le juge est contraint de procéder s'il souhaite le faire échapper à la qualification de loterie. La loi du 21 mai 1836 prohibant les opérations dépendant « même partiellement » du hasard, elle devrait, en principe, permettre d'atteindre n'importe quel jeu dès lors que les autres conditions de l'infraction sont réunies. Mais, note Jean-Denis Bredin, « si le concours (…) ne satisfait pas un goût malsain pour les gains aléatoires, mais constitue une loyale compétition de science et d'invention, ce ne serait pas forcer exagérément la loi que de tenir le hasard – ce complice de toutes les rivalités humaines – pour indigne d'être aperçu ». Pour avoir omis cette contrainte et relaxé deux prévenus en constatant que le jeu qu'ils avaient organisé mettait à l'épreuve la « capacité » et « l'habileté » des concurrents tout en laissant une place au hasard, la cour d'appel de Grenoble a vu son arrêt cassé par la juridiction suprême : il eut mieux valu qu'elle renonce à la pure logique et affirme que ce jeu n'avait rien d'aléatoire [750] .

Enfin, il est arrivé que les juges évoquent tout simplement le caractère dangereux d'un jeu pour justifier sa qualification de jeu de hasard. Ainsi en serait-il, selon la Cour de cassation, des dangers auxquels s'exposent les joueurs de poker, « les pertes et les gains parfois considérables (…) dépendant beaucoup plus du hasard et de la chance que de leur habileté, de leur ruse, de leur audace et des combinaisons diverses dont ce jeu est susceptible » [751] . D'ailleurs, quelques années auparavant, la cour d'appel d'Aix n'avait pas hésité, à propos de ce même jeu, à abandonner le critère pourtant bien enraciné de la prédominance du hasard pour s'attacher à la seule dangerosité du jeu : « Attendu que si le poker n'a pas encore été classé par la jurisprudence au nombre des jeux dits de hasard (…), elle tend en principe à considérer comme jeux de hasard tous les jeux d'argent, alors même que l'adresse et l'intelligence du joueur y participent plus que le pur et simple hasard (…) ; Attendu qu'il est de notoriété publique que le poker n'est qu'un jeu d'argent, et des plus dangereux ; que les joueurs, malgré toute leur intelligence et leur science des combinaisons, peuvent y faire, par le fait du hasard ou de la chance, des différences considérables en pertes ou en gains » [752] . Dernier exemple : l'attitude de la chambre criminelle vis-à-vis de l'écarté. Ayant considéré, en 1844 puis en 1863, qu'il s'agit là d'un jeu d'adresse [753] , elle a entre temps (1852) condamné pour tenue de maison de jeu un limonadier qui avait laissé jouer à ce jeu dans son salon après avoir « constaté (…) que

[749] Crim. 16 mars 1905 [Foisin et Ducis : Café de l'Olympia], *S.* 1905.I.424.

[750] Crim. 8 octobre 1958 [Proc. gén. près la cour d'appel de Grenoble], *D.* 1959.J.136, note J-D. Bredin.

[751] Crim. 28 mai 1930 [Arnaud c/ Min. publ.], *DH.* 1930.397.

[752] CA Aix 2 décembre 1914 [Carles et Bonnet c/ Min. publ.], *D.* 1917.II.99.

[753] Cour royale de Bordeaux 18 avril 1844 [Min. pub. c/ Vallet}, *D.* 1845.II.546 ; Crim. 31 juillet 1863 [Chapuis et autres], *D.* 1863.I.551.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

de nombreux joueurs, pour la plupart des mineurs, venaient y risquer des sommes considérables »[754].

Finalement, ce n'est pas la nature plus ou moins hasardeuse d'un jeu – impossible à déterminer – qui guide l'appréciation du juge, mais bien les circonstances qui entourent son déroulement, les risques de pertes qu'ils font courir aux joueurs et les dispositions intellectuelles dans lesquelles ceux-ci se trouvent. L'appréciation de la part de hasard comprise dans un jeu est un leurre, mais un leurre nécessaire qui remplit une double fonction.

En matière de loteries principalement, le hasard révèle l'activité *ludique*, l'espace du *jeu*, il opère une scission entre les spéculations « sérieuses » et celles qui ne le sont pas. Si la loi prohibait réellement toutes les « opérations offertes au public (…) pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort », seraient alors interdites nombre d'opérations juridiques s'inscrivant dans un environnement instable susceptible d'affecter la valeur des prestations de l'une des parties. En ce sens, le hasard doit être compris comme un aléa socialement et économiquement inutile révélateur de la démarche *ludique* de l'une au moins des parties au contrat et de la nature de l'opération litigieuse : jeu de hasard ou loterie.

Le hasard permet en outre au juge de remplir sa mission légale, qui est de poursuivre l'organisation de jeux dont l'offre publique est considérée comme immorale et, surtout, dangereuse. Ainsi sommes-nous persuadés que l'organisation d'un jeu, quels que soient sa nature ou son mode de réalisation, sera toujours condamnable dès l'instant où il se popularise, où il menace sérieusement le patrimoine de ceux s'y livrent et où l'organisateur en retire des bénéfices considérables. Ainsi en a-t-il été du pari sur les courses de chevaux et de l'écarté dans la seconde moitié du XIXème siècle. Et si les jeux interactifs proposés dans les programmes télévisés sont encore considérés comme des libéralités, sans doute est-ce parce que leur « gratuité », purement fictive, ne menace pas trop le patrimoine des participants, encore que les bénéfices qu'en retirent les sociétés de production ne nous paraissent pas moins « immoraux » que ceux des opérateurs de jeu habilités par la puissance publique. A cette différence près que ces derniers s'acquittent de très lourds impôts sur le produit des jeux qu'ils organisent.

Conclusion du titre I

Dans une société aujourd'hui fortement marquée par l'idéologie de la possession et dont la vitalité économique repose, dit-on, en grande partie sur la spéculation boursière (dont nous avons vu qu'elle est une forme de jeu « utile »), la stigmatisation du jeu par le droit – qui y voit une pratique immorale et dangereuse, notamment en ce qu'elle heurte cette valeur sociale dominante qu'est le travail et révèlerait l'avidité de celui qui s'y livre – semble être l'héritage d'un autre temps. Celui où, par exemple, les contrats aléatoires faisaient l'objet d'une grande suspicion et où la spéculation était volontiers confondue avec l'agiotage. Depuis, il a bien fallu distinguer, parmi toutes les formes de spéculation, celle que le droit considère simultanément comme immorale, dangereuse et inutile : le jeu.

[754] Crim. 3 juillet 1852 [Bonnes c/ Min. publ.], *D.* 1852.I.222.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Surgit alors la première grande difficulté que pose le jeu au droit : il n'est pas définissable. Ou plutôt, sa définition peut difficilement satisfaire à l'objectif de rigueur scientifique auquel la discipline juridique aspire. On peut seulement dire de lui qu'il s'agit d'un contrat onéreux reposant sur un aléa (licite, mi-licite ou illicite). Bref, on en revient au point de départ : le jeu est spéculation. C'est donc au juge qu'il appartient de dire, au cas par cas, lorsqu'un contrat spéculatif est, ou non, ludique, en se livrant à l'appréciation de son utilité, de sa moralité et de sa dangerosité.

Voilà la raison pour laquelle, devant la réticence des juridictions de l'ordre judiciaire, il fallut une loi pour faire échapper la spéculation boursière au régime de l'exception de jeu. De même comprend-on que c'est uniquement en se livrant à une appréciation originale du sens du mot « hasard » que le juge est parvenu à circonscrire le champ des jeux dont l'offre publique est interdite par la loi. Alors, peut-être peut on dire que le jeu n'est qu'une forme de spéculation considérée par l'Etat comme inutile, immorale et dangereuse ou, pour être plus précis, une opération qui, dotée de ces caractères, fait naître l'espoir d'un gain qui serait du – même partiellement – au hasard en contrepartie d'un sacrifice pécuniaire des participants.

Titre II : Les objectifs de la réglementation des jeux, de l'ordre public à l'intérêt financier

La « réglementation des jeux » – expression proche de la notion de police et correspondant à l'ensemble des règles de droit relatives à l'encadrement des jeux autorisés par la loi de manière dérogatoire [755] – constitue l'autre pan du droit ludique que l'on peut opposer au « droit commun des jeux », principalement composé de leurs régimes civil et pénal. Car même s'il est stigmatisé par l'Etat, le jeu n'en est pas moins maîtrisé par lui : celui-ci l'organise, en principe pour des raisons d'ordre public et certainement pour des raisons financières.

Notion juridique polymorphe véhiculant un projet d'harmonie sociale bâti sur un système de valeurs, l'ordre public apparaît comme le fondement premier du droit des jeux. Dans la mesure où sa sauvegarde implique sans cesse la recherche d'un juste équilibre, elle exige la soumission du jeu à un régime civil particulier et l'encadrement de son exploitation dans un tissu d'autorisations préalables. Mais tout comme il semble abusif de réduire à la simple hypocrisie l'attitude de l'Etat vis-à-vis du jeu, on ne saurait nier que l'intérêt financier de la collectivité – celui des budgets publics mais encore l'intérêt économique national – a toujours accompagné les motivations d'ordre public, voire les a précédées.

Ordre public (chapitre I) et intérêt financier (chapitre II) sont donc les mamelles de la

[755] Si la base de ce droit est logiquement légale, son contenu est principalement l'œuvre du pouvoir réglementaire, tant concernant le contrôle des opérations de jeu que l'aménagement de la fiscalité des jeux, ce qui explique l'emploi de l'expression « réglementation des jeux ».

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

réglementation des jeux. Mais seul le premier constitue un objectif légitime de la législation ludique et lui seul peut justifier les entorses au principe communautaire de libre circulation dont ce droit est porteur. L'intérêt financier, lui, ne peut être qu'une « conséquence bénéfique accessoire, et non la justification réelle, de la politique restrictive mise en place » [756] . Ainsi le juge doit-il veiller par son contrôle à ce que la maîtrise étatique du jeu tende véritablement à la limitation de l'offre de jeu dispensée sur le territoire (chapitre III).

Chapitre I : La protection de l'ordre public

Pour les Professeurs Rivero et Waline l'expression « ordre public » utilisée par l'article 6 du Code civil [757] et celle employée en matière de police administrative renvoient à des notions qui n'ont aucun rapport. La notion d'ordre public en matière de police administrative est relative à la prévention de troubles visibles, extérieurs et matériels de nature à troubler la sécurité, la tranquillité, la salubrité, la moralité publiques et, éventuellement, le respect de la dignité de la personne humaine [758] . C'est en ce sens que le doyen Cornu y voit un « état social dans lequel la paix, la tranquillité et la sécurité publique ne sont pas troublés » [759] . En revanche, l'ordre public en droit civil est doté d'une dimension plus technique puisque c'est un « attribut » dont sont dotées les règles dites impératives et qui leur permet de s'imposer dans les rapports sociaux. Ainsi le doyen Cornu y voit-il un « terme servant à caractériser certaines règles qui s'imposent avec une force particulière (…) et par extension à désigner l'ensemble des règles qui présentent ce caractère » [760] .

Néanmoins, au-delà des multiples visages que cette notion présente, ne conserve-t-elle pas une certaine unité ? C'est la thèse que soutient Marie-Caroline Vincent-Legoux lorsqu'elle affirme qu'« en droit administratif comme en droit privé, l'ordre public désigne les valeurs sociales les plus importantes pour la société : bien entendu celles qui sont nécessaires au maintien de l'organisation sociale étatique et, au-delà, à la sauvegarde de la paix sociale, mais aussi, plus largement encore, celles qui définissent un projet d'harmonie sociale inspiré en grande partie par la recherche d'équilibres » [761] . Ainsi montre-t-elle que la notion d'ordre public est simultanément un ordre de limitation des libertés, un ordre de protection des libertés et un ordre de fondation de valeurs.

[756] CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], *Rec.* I-7291, point 36.

[757] « On ne peut déroger par des conventions particulières aux lois qui intéressent l'ordre public ».

[758] J. Rivero et J. Waline, *Droit administratif*, 20ème éd., Paris, Dalloz, Précis, 2004, n° 349s.

[759] G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 619.

[760] *Ibid.*

[761] M-C. Vincent-Legoux, *L'ordre public . Etude de droit comparé interne*, Paris, PUF, coll. Les grandes thèses du droit français, 2001, p. 525.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

En ce dernier sens, l'ordre public apparaît comme le fondement premier du régime des jeux, lui seul pouvant justifier les profondes atteintes à la liberté dont ce droit est porteur (section 1). Support d'une idée de l'homme faite de morale sociale et économique, l'ordre public semble aussi commander une certaine forme d'équilibre, car si l'organisation du jeu apparaît comme une activité fortement criminogène, elle l'est d'autant plus lorsqu'elle s'inscrit dans un contexte de prohibition (section 2).

Section 1 - L'ordre public, fondement premier du régime des jeux

Retenir une approche large de la notion d'ordre public – en tant qu'instrument de la coexistence des libertés et de la sauvegarde des valeurs dominantes – permet d'y voir le fondement de toutes les limites que notre droit impose aux pratiques ludiques nationales (§ 2). Ainsi justifie-t-il les interventions des autorités de police administrative générale qui visent à limiter le jeu dans l'espace public, la répression des actes d'organisation du jeu interdits par la loi, de même qu'il constitue une limite à l'autonomie de la volonté en matière contractuelle en soumettant, en principe, les contrats ludiques au régime de l'exception de jeu. Mais l'ordre public apparaît en outre comme le fondement de la limitation des prestations transfrontières de jeu (§ 1). En effet, si dans l'espace communautaire et *a fortiori* au sein de la communauté formée par les Etats membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les marchés nationaux de jeu demeurent essentiellement cloisonnés, c'est notamment parce que l'ordre public – ou des notions voisines ayant la même fonction – font obstacle à la libéralisation du marché des jeux.

§ 1 - L'ordre public, fondement de la limitation des prestations transfrontières de jeu

Le marché français du jeu échappe pour l'heure au phénomène de mondialisation de l'économie. C'est une des raisons pour lesquelles il est encore permis de parler d'une « maîtrise étatique du jeu » puisque les autorités françaises disposent de la plénitude des moyens juridiques nécessaires au contrôle – tant quantitatif que qualitatif – de l'offre publique de jeu dispensée sur le territoire. Il existe certes des partenariats entre les opérateurs hexagonaux régulièrement habilités et certains de leurs homologues étrangers, mais les prestations ludiques transfrontières qu'ils occasionnent demeurent exceptionnelles. En l'état actuel des choses, les Communautés européennes et l'Organisation mondiale du commerce, deux organisations supranationales chantres du libre échange et dont la France est membre, estiment que des préoccupations d'ordre public justifient que les marchés nationaux de jeu échappent à la logique d'intégration des économies nationales et à l'abolition des obstacles juridiques au commerce international.

Il résulte en effet de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qu'en l'absence d'harmonisation juridique en ce domaine, des raisons impérieuses d'intérêt général – la protection du consommateur et la lutte contre la fraude – peuvent justifier que les législations ludiques nationales posent des restrictions à l'exercice des libertés économiques incluses dans le Traité instituant la Communauté européenne. En d'autres termes, les Etats membres de la Communauté peuvent s'opposer à ce que les opérateurs de jeu ressortissants d'autres Etats membres étendent

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

leur activité à leur territoire. Sans pour l'instant aller plus loin dans l'examen de cette jurisprudence, notons simplement que cette marge de manœuvre concédée aux Etat membres par la juridiction communautaire n'a d'autre fondement que l'ordre public. En effet, les notions communautaires, assimilables, d'« exigence impérative » et de « raison impérieuse » d'intérêt général n'en sont-elles pas des manifestations ? Ne remplissent-elles pas la même fonction que l'ordre public ? C'est en tout cas ce qu'estime le Professeur Picard qui, dans un article intitulé *L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public* , voit dans la notion d'exigence impérative « la manifestation la plus pure de la nature essentielle de l'ordre public qui, en tant que tel, est toujours susceptible, en droit interne comme en droit communautaire, de justifier des dérogations aux principes et aux normes, aux droits, aux libertés qui se trouvent au fondement de l'ordre juridique considéré » [762] .

Dans ses formes actuelles, donc, la maîtrise étatique du jeu est compatible avec les règles communautaires. Or, tant qu'un marché européen du jeu n'aura pas été réalisé, il n'est pas non plus envisageable que l'Etat français se voie imposer par l'Organisation mondiale du commerce l'ouverture de ses frontières aux prestations transfrontières de jeu effectuées par des opérateurs ressortissants d'autres Etats membres de cette organisation. En effet, les frontières internes du marché unique européen demeurant résolument fermées aux échanges intra-communautaires de prestations ludiques, il n'est pas envisageable que la France et l'Europe s'engagent sur la voie d'une libéralisation du marché des jeux dans le cadre de l'OMC.

Tel ne semblait pas être non plus la volonté des Etats-unis jusqu'à ce qu'Antigua-et-Barbuda [763] dépose une plainte auprès de l'OMC concernant certaines mesures des autorités fédérales américaines qui, selon elles, entraînaient une prohibition totale de la fourniture transfrontières de services de jeu à partir de l'archipel [764] . Antigua soutenait qu'une telle prohibition était contraire aux obligations découlant, spécifiquement pour les Etats-Unis, de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), dans la mesure où la Liste des Etats-Unis annexée à l'AGCS incluait, justement, des engagements spécifiques sur les services ludiques, ce que contestait l'Etat Nord-américain [765] . Le « groupe spécial » chargé par l'Organe de règlement des

[762] E. Picard, « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public » in *AJDA* 1996 n° spécial « Droit administratif et droit communautaire », p. 60.

[763] Petit archipel des Caraïbes (442 km²) peuplé de 68 000 habitants, Antigua est ce qu'on appelle usuellement un « paradis fiscal ».

[764] Les principales mesures contestées étaient les suivantes : article 1084 du Titre 18 du Code des Etats-Unis (« Loi sur les communications par câble »), article 1952 du Titre 18 du Codes des Etats-Unis (« Loi sur les déplacements ») et article 1955 du Titre 18 du Code des Etats-Unis (« Loi sur les jeux illicites »).

[765] Selon Antigua, les Etats-Unis avaient pris des engagements sans limitation en matière d'accès aux marchés et de traitement national, à savoir qu'ils avaient inscrit la mention « néant » dans les colonnes pertinentes de leur Liste annexées à l'AGCS. La Communauté européenne n'est quant à elle pas dans cette situation car sa Liste annexée à l'AGCS exclut la fourniture transfrontières de services de jeu.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

différends (ORD) de trancher le litige rendit un rapport le 10 novembre 2004 [766], nettement défavorable aux Etats-Unis. Les deux parties ayant fait appel, l'Organe d'appel de l'OMC rendit à son tour un rapport le 7 avril 2005 [767].

Ce dernier confirme les constatations du Groupe spécial sur un certain nombre de points essentiels. Tout d'abord, la mention « néant » figurant au sous-secteur 10.D de la Liste des Etats-Unis annexée à l'AGCS met bien à la charge de ce pays des engagements spécifiques concernant les services de jeux. Ensuite, la prohibition de la fourniture à distance de services de jeu constitue bien une « limitation du nombre de fournisseurs de services » au sens de l'article XVI:2 a) de l'AGCS ainsi qu'une « limitation du nombre total d'opérations de services ou de la quantité totale de services produits » au sens de son article XVI:2 c). Par conséquent, en maintenant les trois lois litigieuses, les Etats-Unis agissent bien d'une manière non conforme avec leurs obligations découlant de l'article XVI:1 et des alinéas a) et c) de l'article XVI:2 de l'Accord [768].

Mais l'Organe d'appel infirme les constatations du Groupe spécial sur un point essentiel en affirmant que les principales mesures contestées sont nécessaires au maintien de l'ordre public et, de ce fait, ne contreviennent pas aux obligations découlant de l'AGCS dans son ensemble. « Les Etats-Unis, affirme l'Organe d'appel, ont démontré que la Loi sur les communications par câble, la Loi sur les déplacements et la Loi sur les jeux illicites étaient des mesures "nécessaires à la protection de la moralité publique ou au maintien de l'ordre public", conformément à l'alinéa a) de l'article XIV [769], mais (…) n'ont pas montré, compte tenu de la Loi sur les courses de chevaux inter-Etats, que les prohibitions consacrées dans ces mesures étaient appliquées tant aux fournisseurs étrangers qu'aux fournisseurs nationaux de services de paris à distance pour les courses de chevaux » [770].

Tout en devant modifier leur législation relative aux paris sur les courses de chevaux, les Etats-Unis ont donc été satisfaits sur l'essentiel et les prohibitions fédérales continueront à s'appliquer. Le 20 avril 2005, l'ORD a adopté les rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel, puis a désigné un arbitre pour déterminer le « délai

[766] OMC, Groupe spécial 10 novembre 2004 [Etats-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris], n° WT/DS285/R (le rapport, ainsi que les documents de l'OMC cités dans les notes ultérieures sont accessibles sur la page Internet : www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds285_f.htm).

[767] OMC, Organe d'appel 7 avril 2005 [Etats-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris], n° WT/DS285/AB/R.

[768] *Ibid.*, point 373/B et C.

[769] Article XIV de l'AGCS : « Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où des conditions similaires existent, soit une restriction déguisée au commerce des services, aucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre de mesures : a) nécessaires à la protection de la moralité publique ou au maintien de l'ordre public ».

[770] OMC, Organe d'appel 7 avril 2005 [Etats-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontalière de services de jeux et paris], préc., point 373/D/vi.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

raisonnable » imparti aux Etats-Unis pour mettre en œuvre ses recommandations et décisions. Rendu public le 19 août 2005, le rapport d'arbitrage laisse un délai de onze mois aux Etats-Unis [771] .

Ainsi se trouvent simultanément confirmées par les décisions des organes juridictionnels de la Communauté européenne et de l'OMC – institutions des plus libérales – la spécificité de l'économie du jeu et le rôle de la notion d'ordre public en tant que fondement de la maîtrise étatique des flux transfrontières d'offre de jeu, complément indispensable à la limitation des pratiques ludiques nationales.

§ 2 - L'ordre public, fondement de la limitation des pratiques ludiques nationales

Dans un Etat de droit, l'ordre public a pour fonction d'assurer la coexistence des libertés, aussi toute restriction à l'exercice d'une liberté doit-elle être justifiée par la sauvegarde de l'ordre public. C'est ce qu'affirme la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 lorsqu'elle dispose que « la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société » (article 5) ou encore que « nul ne doit être inquiété pour ses opinions (…) pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par loi » (article 10). L'ordre public, objectif de valeur constitutionnelle [772] , est donc le fondement de toutes les interventions publiques ayant pour effet de restreindre les libertés, en même temps qu'il en constitue la garantie [773] .

Plus encore que les autres libertés, celles de jouer et de faire commerce du jeu sont limitées par les nécessités liées à la protection de l'ordre public. Ainsi l'autonomie contractuelle des joueurs et des entrepreneurs de jeux est-elle largement atteinte par le régime de l'exception de jeu, de même la liberté du commerce et de l'industrie est-elle, en matière ludique, anéantie par la répression des actes d'organisation du jeu. Mais la liberté de jouer est également atteinte par les interventions de la police administrative générale qui tendent à prévenir les désordres liés aux pratiques ludiques se déroulant dans l'espace public, encore que la frontière du licite et de l'illicite demeure, en ce domaine, assez floue.

L'ordre public constitue, d'abord, une limite à l'autonomie de la volonté des joueurs en matière contractuelle. En effet, les auteurs du Code civil n'ont pas entendu donner au contrat de jeu tous ses effet, sans pour autant le soumettre au régime de nullité qui frappe les contrats dont la cause est illicite ou contraire aux bonnes mœurs et à l'ordre public selon la formule de l'article 1133 du Code civil. L'exception de jeu, qui en droit procédural n'en est pas une mais constitue plutôt un moyen de défense tiré du fond, est une règle impérative d'ordre public qui s'impose au juge comme aux parties. Ainsi, l'exception de

[771] OMC, Arbitrage au titre de l'article 21:3c) du Mémorandum d'accord 19 août 2005 [Etats-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontalière de services de jeux et paris], n° WT/DS285/13.

[772] CC n° 82-241 DC du 27 juillet 1982, *Rec.* 48.

[773] CC n° 81-127 DC du 19-20 janvier 1981 : « la recherche des auteurs d'infraction et la prévention d'atteintes à l'ordre public (…) sont nécessaires à la mise en œuvre de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle », *Rec.* 15.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

jeu peut être invoquée pour la première fois en appel [774] et même devant la Cour da cassation [775], par ailleurs, cette exception doit être soulevée d'office par le juge si le perdant néglige ou refuse de le faire [776].

En matière pénale, l'ordre public fonde l'action publique : le représentant de la société, le ministère public, met en mouvement l'action publique afin que le juge répressif applique une sanction pénale à l'auteur d'un trouble à l'ordre public qui semble caractériser une infraction pénale. C'est donc parce que le législateur estime que l'offre publique de jeu est susceptible de troubler l'ordre public que se trouvent érigées en infraction la tenue d'une maison de jeu, la tenue de jeux de hasard dans les lieux publics [777], l'exploitation de certains appareils de jeu [778] ou l'organisation de loteries [779]. Ces dispositions portent atteinte directement à un ensemble de libertés économiques de valeur constitutionnelle ou supra-législative (la liberté d'entreprendre ou la liberté d'établissement par exemple), et lorsqu'il est question de justifier l'octroi d'autorisations permettant de suspendre, au profit de quelques opérateurs, l'application de ces règles, c'est encore l'ordre public qui est mis en avant. Relevant que l'institution d'un monopole des loteries est de nature à « limiter (…) la libre prestation de services que constitue l'exploitation des jeux de loterie voire (…) la liberté d'établissement », le Conseil d'Etat affirme que « ces dispositions (…) ont pour objet la protection de l'ordre public par la limitation des jeux et leur organisation par une société d'économie contrôlée par l'Etat » [780].

Enfin, si la police des jeux constitue à n'en pas douter une catégorie de police spéciale dont l'étude sera faite ultérieurement, la police administrative générale est, elle aussi, concernée par les pratiques ludiques en ce que ces dernières peuvent porter atteinte au « bon ordre matériel » dont le maire a notamment la charge en vertu de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Plus précisément, c'est en tant que gardien de la tranquillité publique et des rassemblements publics et privés qu'il trouvera l'occasion d'intervenir. Ainsi la police municipale comprend-elle : « Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée

[774] CA Paris 10 juillet 1850 [Raynal c/ Raynard], *D.* 1851.II.184.

[775] Civ. 15 novembre 1864 [Destournelles c/ Raimbaux], *D.* 1865.I.224. Néanmoins les constations des juges du fond doivent permettre à la Cour d'apprécier la nature de la dette litigieuse et de vérifier qu'il s'agit bien d'une dette de jeu.

[776] Cass. req. 19 juin 1855 [Weiss c/ Bouglé], *S.* 1856.II.161.

[777] Incriminations prévues par les anciens articles 410 et 475-5 du Code pénal et qui figurent aujourd'hui à l'article 1er de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard.

[778] Article 2 de la loi du 12 juillet 1983.

[779] Article 1er de la loi du 21 mai 1836.

[780] CE 15 mai 2000 [Confédération française des professionnels en jeux automatiques], *Rec.* 173.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

publique, les attroupements, les bruits (…), les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous les actes de nature à compromettre la tranquillité publique » [781] . De même assure-t-elle « le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, *jeux*, cafés, églises et autres lieux publics » [782] .

Pour autant, les limites à la liberté de jouer dans les lieux publics demeurent imprécises. D'abord, le jeu dans l'espace public est un lieu de chevauchement des compétences des autorités de police administrative et judiciaire. D'une part, l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi du 12 juillet 1983 punit la tenue ou l'établissement de jeux de hasard dans les lieux publics et la jurisprudence a toujours puni sévèrement, à titre d'auteur ou de coauteur, les débitants de boissons qui auraient laissé jouer dans leur établissement, leur imposant par là une véritable obligation de surveillance [783] . D'autre part, l'article L. 3332-15 du Code de la santé publique [784] autorise le préfet à prononcer la fermeture des débits de boissons et restaurants pour une durée n'excédant pas deux mois « en cas d'atteinte à l'ordre public, à la tranquillité, à la santé ou à la moralité publiques ». Ainsi, en 1990, le préfet de l'Allier a-t-il pu légalement prononcer la fermeture temporaire d'un débit de boissons du fait que des « rixes y avaient éclaté, que de l'alcool était servi à des clients manifestement ivres (et) que des jeux d'argent (y) étaient organisés » [785] .

Mais les maires et préfets peuvent-ils aller plus loin, notamment en interdisant par arrêté la pratique du jeu – notion plus large que celle de jeu de hasard – dans les lieux publics ? La réponse semble être affirmative, mais la jurisprudence en la matière est très ancienne, sans doute parce que de tels règlements n'existent plus aujourd'hui.

Dans un arrêt du 10 juillet 1896 la Cour de cassation a jugé que le maire et le préfet peuvent interdire « dans tous les lieux publics, et notamment dans les cafés, le fonctionnement de *tous jeux d'argent*, de quelque nature qu'ils soient, et de tous jeux ayant pour objet des marchandises qui seraient reprises par des tenanciers à prix d'argent » [786] . Il résulte même d'arrêts encore plus ancien que le pouvoir d'interdiction du maire pouvait s'étendre aux « jeux qui servent de simple récréation (…) où la mise est si

[781] Article L. 2212-2-2° CGCT.

[782] Article L. 2212-2-3° CGCT (c'est nous qui soulignons).

[783] Crim. 25 mars 1882 [Bagriot], *S.* 1884.I.354. Dans cette espèce, la preuve que le cafetier a « établi » ou « tenu » le jeu n'ayant pas été rapportée, on peut considérer que la solution adoptée par les juges revient à pénaliser la pratique, dans les lieux publics, des jeux de hasard*entre particuliers* sans que les joueurs ne puissent être considérés comme les auteurs de l'infraction, qualification qu'on ne peut attribuer qu'au responsable de l'établissement recevant du public qui n'aurait pas satisfait à son obligation de surveillance. Dans le même sens : CA Aix 2 décembre 1914 [Carles et Bonnet c/ Min. publ.], *D.* 1917.II.99.

[784] Cette disposition est venue remplacer l'ancien article L. 62 du Code des débits de boissons.

[785] CE 20 juin 1990 [Benacer], req. n° 72107. Voir également CE 17 mars 1982 [Mme Prat], req. n° 23212 ; CE 16 avril 1982 [Ministre de l'Intérieur c/ Mme Chériet], req. n° 29435 ; CE 27 juin 1986 [Commissaire de la République du département et de la région de la Réunion, Mlle Jambert], req. n° 57824 et CE 6 mars 1987 [Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, SARL Le Manhattan], req. n° 73637.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

modique que le perdant ne peut en recevoir aucune incommodité » [787] et que l'autorité municipale pouvait faire défense à tous les cafetiers et cabaretiers de laisser jouer chez eux à aucun jeu de cartes sans autorisation [788].

Surtout, le Conseil d'Etat a reconnu, dans un célèbre arrêt du 7 juin 1902 *Commune de Néris-les-Bains*, la légalité d'un arrêté municipal « portant interdiction des jeux de hasard et d'argent sur l'ensemble du territoire de sa commune » [789]. L'arrêté du maire, nous dit le Conseil d'Etat, « interdisait d'une manière absolue les jeux d'argent dans tous les lieux publics de la commune », formule frappante quand on sait la suspicion dans laquelle le juge administratif conserve les mesures d'interdiction générale et absolue. A première vue, la Haute assemblée nous en donne l'explication : cet arrêté avait été pris par le maire « pour assurer dans sa commune l'exécution de la loi », ce qui laisse penser qu'il ne va pas plus loin qu'elle. Or, la loi n'interdit ni la pratique de jeux de hasard par des particuliers, ni les actes d'organisation de jeux dits « d'adresse ». Seule l'autorité administrative peut donc, aujourd'hui comme en 1902, limiter ces activités dans un souci de préservation de l'ordre public.

Une chose est sûre : seuls les *jeux* d'argent peuvent, en tant que tels, faire l'objet d'une mesure de police, à l'exclusion des autres pratiques *ludiques*. Le Conseil d'Etat a ainsi annulé la décision d'un maire qui interdisait l'accès des mineurs à un « établissement de *jeux* » situé à proximité de deux écoles alors que « les *jeux* en question ne comportaient ni gain en argent, ni gain en nature et qu'ils ne constituaient pas une cause de désordre ». L'argumentation du maire était en effet plus proche de la morale que de la notion de désordre matériel puisque selon lui cet établissement « développait chez les enfants la passion du *jeu* et les détournait de leurs études » [790].

Pour le reste, l'état du droit est assez flou. En l'absence de désordres manifestes, l'ordre public interdit-il au gérant d'un débit de boissons de laisser ses clients miser de l'argent au bridge, à la belote, aux fléchettes, au baby-foot ou au billard – jeux d'adresse – dans son établissement ? De même, pouvons-nous légalement nous installer sur le domaine public – une place publique ou un parc municipal, par exemple – et y miser de l'argent sur une partie d'échec, voire une partie de poker ? Ni les services de la préfecture de police du Rhône ni l'agent local des renseignements généraux en charge des courses et jeux n'ont été à même de nous renseigner sur ce point. Seulement sait-on qu'à Lyon

[786] Crim. 10 juillet 1896 [Vignaux], *S.* 1897.I.207 (c'est nous qui soulignons).

[787] Crim. 29 décembre 1865 [Leca et autres], *S.* 1866.I.272. La généralité des termes employés par les juges en l'espèce est assez surprenante : « Attendu qu'indépendamment des jeux de hasard (…), il appartient aux maires, pour assurer le bon ordre, de régler *tous les jeux publics*, ceux de cartes comme les autres, et de les interdire expressément dans les cafés et cabarets » (c'est nous qui soulignons).

[788] Cour royale de Bordeaux 18 avril 1844 [Min. publ. c/ Vallet], *S.* 1845.II.546.

[789] CE 7 juin 1902 [Commune de Néris-les-Bains], *Rec.* 115 ; *S.* 1902.III.81, note Hauriou.

[790] CE 23 février 1944 [Bouchet], *D.* 1944.J.96 (c'est nous qui soulignons). Voir également CE 17 mars 1989 [Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c/ Consorts Catalan], req. n° 66333.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

aucun règlement – préfectoral ou municipal – n'interdit la pratique des jeux dans l'espace public et que les pratiques ludiques liées à certains jeux dits « d'adresse » sont largement tolérées. Ainsi en va-t-il, sur de nombreuses places publiques de la capitale des Gaules, des paris sur les parties de pétanque ou de boule lyonnaise.

Il semble donc que l'ordre public tolère le jeu s'inscrivant dans l'espace public tant que ce dernier ne provoque aucun désordre et demeure relativement confidentiel, l'un et l'autre allant généralement de pair. Si des joueurs de boule se contentent d'« intéresser » la partie, l'ordre public est sauf, mais qu'un individu offre à tous venants des paris sur ces parties de boule et les pénalités liées à l'infraction de tenue de jeux de hasard sur la voie publique trouveront à s'appliquer, car les circonstances qui entourent le jeu amèneront sans doute le juge répressif à voir un jeu de hasard dans cette pratique traditionnellement considérée comme un jeu d'adresse.

Ordre de limitation des libertés, l'ordre public est aussi un ordre de fondation de valeurs qui traduit une certaine idée de l'homme et de la vie en collectivité. En ce sens, cette notion est porteuse d'une « morale sociale » voire d'une « morale économique » que menacerait la pratique du jeu. Toutefois, le projet d'harmonie sociale dont l'ordre public est le garant exige la recherche d'un équilibre excluant toute politique radicale d'anéantissement du jeu.

Section 2 - La recherche d'un équilibre

L'objectif de protection de l'ordre public semble exiger que les autorités recherchent un équilibre entre jeu libre et jeu interdit. En effet, si l'organisation du jeu peut être qualifiée de criminogène (§ 1), sa prohibition complète ne peut qu'aggraver encore les désordres dont elle est la cause en la projetant dans la clandestinité (§ 2).

§ 1 - La nature criminogène de l'organisation du jeu

L'adjectif « criminogène » s'applique généralement aux activités susceptibles d'encourager la commission d'infractions, d'actes punis par la législation pénale. On peut isoler quatre types de manifestations du caractère criminogène de l'organisation du jeu, de valeur inégale. Le premier nous vient directement du discours sur le jeu qui tend à assimiler organisation – même régulière – du jeu et escroquerie (A). Le second réside dans l'influence que peut exercer l'organisateur du jeu sur son issue et notamment sur sa nature aléatoire ; il s'agit là, pour le coup, d'une véritable escroquerie (B). Le troisième type de manifestation concerne le pouvoir d'attraction qu'exerce le jeu sur la criminalité organisée (C). Enfin, on évoquera le cas particulier de certaines sociétés commerciales pour lesquelles l'organisation de *jeux* gratuits constitue l'élément principal d'une stratégie publicitaire agressive se situant à la limite de l'escroquerie (D).

A - Organisation du jeu et escroquerie

« Par suite d'abus nombreux, ces paris avaient dégénéré en véritables jeux de hasard où la chance prédominait sur les combinaisons de l'intelligence et (…) ces paris ne faisaient que favoriser la passion du jeu dont d'habiles escrocs tiraient un profit personnel sans

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

aucun avantage pour le but que se proposaient les sociétés de courses » [791] : lorsque la cour d'appel de Rouen applique aux bookmakers le terme « escroc », ce n'est pas en un sens juridique, les termes « filous » ou « coquins » auraient pu s'y substituer. De même, reprenant les éléments constitutifs de la notion de loterie telle qu'elle découle de la définition qu'en donne la loi du 21 mai 1836 [792], le procureur Delpech [793] relève que la notion d'« espoir de gain » est « toute proche de l'attente du succès chimérique de l'article 405 du Code pénal », devenu l'article 313-1 relatif à l'escroquerie [794].

L'organisation commerciale d'un jeu apparaît souvent comme une sorte de vol, qu'il s'agisse d'un jeu de contrepartie ou de répartition. Mais c'est seulement dans le premier cas que l'organisateur – doté du rôle de banquier – agit comme un joueur et encourt un risque de perte tout en bénéficiant d'un avantage mathématique. Alors, pour beaucoup, l'impression d'escroquerie devient plus nette encore. Le contrat de jeu est considéré par la loi comme immoral et malhonnête du fait qu'il se conclut matériellement par un transfert de biens sans aucune contrepartie et ce, quand bien même les joueurs auraient la même espérance de gain [795]. Alors, que dire du contrat de jeu dans lequel l'un des participants dispose d'une espérance de gain supérieure à l'autre ? Ce déséquilibre a souvent été assimilé à de l'escroquerie, comme le montre ce bref échange entre sénateurs lors de l'adoption de la loi du 15 juin 1907 sur les casinos, temples de la contrepartie :

« M. de Lamarzelle : (…) nous savons (…) comment les maisons de jeu s'implantent dans toutes ces parties de la France (…) ; elles sont plus fortes que tout, plus fortes que les villes elles-mêmes, elles les tiennent par l'argent qu'elles y répandent à flots. Elles gagnent cet argent de la façon la plus scandaleuse ; et moi qui ne suis pas expert en la matière, je me demande vraiment comment cela peut se faire honnêtement, en admettant qu'il y ait de l'honnêteté en pareille matière. En effet, voilà des maisons de jeu, en somme, qui jouent avec leurs clients (…). Comment se fait-il que ces maisons de jeu gagnent toujours et qu'elles arrivent à faire des bénéfices énormes ? M. Maurice-Faure (1850-1919) [796]

[791] CA Rouen 3 août 1889 [Min. publ. c/ Dumien et Montagnon], *D.* 1890.II.253.

[792] « …toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort ».

[793] Note sous Crim. 31 juill. 1952 [Landry] et CA Limoges 18 décembre 1952 [G…], *JCP* 1953.7424.

[794] Article 313-1 du Code pénal : « L'escroquerie est le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge ».

[795] Ce qui compte en effet ce n'est pas d'avoir des « chances » égales mais bien d'avoir des « espérances de gain » égales. Par exemple : si nous jouons à pile ou face et que nous convenons que si vous gagnez je vous donne 1 € et que si je gagne vous m'en donnez deux, alors nos chances sont égales mais mon espérance de gain est deux fois plus importante que la votre. Ainsi, une espérance de gain est nulle, donc parfaitement équitable, lorsque le joueur qui a 1 chance sur *n* de gagner remporte *n* fois sa mise de départ en cas de victoire.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

: Elles ont plus de chances que les joueurs ! M. Gourju : C'est mathématique. M. de Lamarzelle : Justement ! Elles se donnent plus de chances. Mais alors c'est une véritable escroquerie. M. Maurice-Faure : parfaitement. Je suis absolument de votre avis » [797] ***.***

De deux choses l'une, soit l'exploitation du jeu est prohibée, justement parce qu'on la considère comme une escroquerie, soit elle est autorisée, auquel cas l'organisateur du jeu n'a d'autres choix, concernant les jeux de contrepartie, que de s'aménager un avantage mathématique, tout comme le commerçant doit prévoir une marge entre le prix de revient de ses produits et leur prix de vente : il en va de la pérennité de son commerce. Par contre, peut-être convient-il de veiller à ce que cet avantage mathématique ne soit pas excessif, malheureusement, beaucoup considèrent que les jeux dotés d'un fort taux de redistribution au profit des joueurs sont les plus dangereux car plus addictifs que les autres.

B - La disparition ou l'altération de l'aléa

L'aléa est l'élément essentiel du jeu. En droit civil, sa disparition pour l'une des parties entraîne la nullité des contrats dits aléatoires. En droit pénal, si par ses actes l'un des participants au jeu fait disparaître ou exerce une influence sur l'aléa au détriment et à l'insu de son ou ses concurrent(s), se trouvent en principe réunies les conditions posées par l'article 313-1 du Code pénal relatif au délit d'escroquerie. Nous sommes alors en présence de « manœuvres frauduleuses » destinées à « tromper » une personne et la déterminer ainsi à accomplir, à son préjudice, une prestation quelconque dans l'espoir de la réalisation d'un gain chimérique.

Le grand « classique » en la matière est le jeu de bonneteau, jeu de manipulation dans lequel l'organisateur présente à son client trois objets fermés (autrement dit recouverts ou retournés s'il s'agit de cartes), ce dernier devant retrouver, après que l'organisateur les eut mêlés, l'un des trois objets qui aura été désigné par avance. En réalité, les talents de prestidigitateur de l'organisateur lui permettent d'abuser ses clients qui ne gagnent que les rares fois où il le veut bien (et la plupart du temps il s'agit de complices dont le gain attire le chaland). Ce « jeu » est donc, selon une jurisprudence constante, qualifié d'escroquerie [798] .

[796] ***Issu d'une famille alliée à celle de Barnave, journaliste, Maurice-Faure fut député (1885-1902) et sénateur (1902-1919) de la Drôme. Siégeant à la gauche radicale, ses initiatives ont eu notamment pour objet le contrôle de l'Etat sur les compagnies de chemin de fer, la défense des invalides du travail et la réglementation du travail dans les filatures de soie, dont son département est gros producteur. Se faisant peu à peu une spécialité de l'instruction publique et des beaux-arts, il en rapportera le budget plusieurs années consécutives, tant à la Chambre qu'au Sénat, ce qui lui vaudra d'obtenir ce département ministériel dans le deuxième cabinet Briand (3 novembre 1910, 27 février 1911). Dictionnaire des parlementaires français (1789-1889), t. II, op. cit., pp. 611-612 ; Dictionnaires des parlementaires français (1889-1940), t. V, op. cit., p. 1663.***

[797] ***JO 1er juin 1907, Débats-Sénat, pp. 676-677.***

[798] Crim. 24 juillet 1968 [Hadid, Attalah et Raab], *D.* 1969.SC.3. Encore faut-il que les juges du fond constatent l'existence de manœuvres frauduleuses, Crim. 8 sept. 1892 [Dizieu c/ Min. publ.], *D.* 1894.I.31.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

De manière plus générale, la question de la disparition ou de l'altération de l'aléa recouvre l'ensemble des tricheries qui peuvent se commettre au jeu [799]. La tricherie constitutive d'une escroquerie n'est pas propre aux organisateurs de jeu, elle peut être le fait de n'importe quel joueur et peut revêtir une infinité de forme. En l'espèce, l'imagination humaine ne connaît aucune limite : utilisation de cartes marquées [800] ou truquées [801], préparation frauduleuse d'un tas de cartes ou utilisation d'un appareil avertisseur [802], substitution d'un cheval de qualité à un cheval médiocre régulièrement engagé dans une course [803], fait de soudoyer des cavaliers afin d'obtenir d'eux qu'ils ne soient pas à l'arrivée d'une course de chevaux [804], ou encore dépassement du maximum de mises autorisé pour chaque joueur par le règlement d'un jeu [805]. D'ailleurs, le règlement de chacun des jeux de La Française des Jeux sanctionne des peines relatives à l'escroquerie divers agissements frauduleux commis à l'occasion de la participation à ces jeux [806]. Relevons également qu'au plan civil, l'article 1967 refuse, certes, la répétition d'une dette de jeu volontairement acquittée, mais l'accorde lorsqu'il y a eu, de la part du gagnant, « dol, supercherie ou escroquerie ».

Anecdotique mais révélateur, un arrêt de la cour d'appel de Paris du 10 juillet 1902 a considéré que l'ordonnance du préfet de police qui interdit les paris sur les jeux d'adresse dans les cafés et autres lieux publics et qui vise à interdire les jeux qui présentent, par la manière dont ils sont pratiqués, les mêmes inconvénients que les jeux de hasard, ne pouvait être appliquée à des paris sur des matchs de billard dès lors qu'aucune

[799] Il arrive cependant que certaines tricheries pouvant être qualifiées d'escroquerie soient également constitutives d'infractions plus graves. Ainsi en a-t-il été dans les années 1960 pour une affaire de falsification de timbres délivrés par le ministère des Finances et portant les numéros de dixièmes de billets de la Loterie nationale. La Cour de cassation a cassé pour incompétence l'arrêt d'une cour d'appel ayant confirmé le jugement d'un tribunal correctionnel et déclaré les prévenus coupables d'escroquerie sans examiner si les faits n'étaient pas du ressort de la juridiction criminelle. En l'espèce, les faits reprochés aux prévenus constituaient un usage de faux en écriture publique, Crim. 16 novembre 1967 [Bargues], *D.* 1968.SC.67.

[800] T. corr. Chambéry, 16 octobre 1909 [Min. publ. c/ H…, B…, M…, O…], *D.* 1911.II.294.

[801] Crim. 7 août 1928 [Letapy c/ Min. publ.], *D.* 1928.I.466.

[802] Crim. 8 juin 1912 [Roméo, Borelli et Bordoni c/ Min. publ.], *D.* 1913.I.154. Il s'agissait en l'occurrence d'une partie de baccara-chemin de fer.

[803] Crim. 22 juillet 1920 [Porchère], *D.* 1921.I.54.

[804] Crim. 27 novembre 1984 [Allaire et autres], *JCP* 1986.II.20660.

[805] Crim. 19 décembre 1974 [De Moutis et autres], *D.* 1975.J.631.

[806] A titre d'exemple, l'article 14 du règlement des jeux de La Française des jeux dénommés Loto et Super Loto dispose que « toute fraude ou tentative de fraude manifestée par un commencement d'exécution et commise en vue de percevoir indûment un gain ou de participer de façon irrégulière aux tirages, fera l'objet de poursuites conformément aux dispositions de l'article 313-1 et suivants du code pénal » (*JO* 2 juillet 2000, p. 1038).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

supercherie, que cet arrêté avait pour but de prohiber, n'a pu être imputée aux prévenus. Traduction : l'inconvénient majeur des jeux de hasard est de donner lieu à des supercheries [807] .

Cependant, l'escroquerie commise par l'organisateur est un peu à part puisque ce dernier dispose de moyens particuliers pour dissimuler ses agissements et les rendre imperceptibles à l'attention des joueurs, ce qui la rend particulièrement redoutable. Or, la jurisprudence à ce propos est inexistante, ou presque [808] . La raison semble en être simple. Soit le jeu est clandestin, et dans ce cas les autorités policières, en découvrant son existence, seront plutôt enclines à retenir la qualification de tenue de maison de jeux de hasard, de loterie ou de prise de paris clandestins, car si la sanction est plus légère [809] , la preuve de l'infraction sera plus facile à rapporter. Soit le jeu est autorisé et dans ce cas…il n'y a pas d'escroquerie.

Cette affirmation – que confirment les agents des Renseignements généraux en charge des courses et jeux – peut toujours être contredite par certaines affaires exceptionnelles [810] , mais plusieurs éléments jouent en sa faveur. D'abord, l'exploitation des jeux, même lorsque son produit fait l'objet de très lourds prélèvements de la part de la collectivité, demeure une activité extrêmement rentable. L'organisateur a donc tout intérêt à ce que le jeu se déroule de façon régulière de manière à conserver son habilitation. Ensuite, si l'organisateur estime que les prélèvements publics ne lui laissent pas une marge suffisante, il préfèrera sans doute dissimuler une partie du produit des jeux plutôt que de gonfler artificiellement ce dernier en escroquant les joueurs par des manœuvres que la police des jeux pourra plus facilement repérer, sans compter que l'organisateur ne pourra pas jouir seul du produit de son escroquerie : le fisc en profitera également [811] . Bref, si le jeu autorisé offre à son organisateur ou à ses préposés de multiples occasions d'enfreindre la loi [812] , il y a fort à parier que ces derniers choisissent d'autres moyens de

[807] CA Paris 10 juillet 1902 [Ducis et autres : Café de l'Olympia], *S.* 1902.II.301.

[808] Un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 11 janvier 1972 [Carrot et autres] évoque certes le cas d'une loterie foraine ayant tourné à l'escroquerie, mais la tromperie était grossière : plutôt que d'influencer discrètement le « hasard », les organisateurs avaient unilatéralement changé les règles du jeu après avoir invité les participants à augmenter leur mise, persuadés qu'ils ne pouvaient la perdre (*D.* 1972.SC.94).

[809] Le délit d'escroquerie est puni de 5 ans d'emprisonnement et 375 000 € d'amende (article 313-1 du Code pénal). Les infractions relatives à la tenue d'une maison de jeu, au placement et à l'exploitation illégale d'appareils de jeux de hasard (articles 1er et 2 de la loi du 12 juillet 1983) et à la réception illicite de paris sur les courses de chevaux (article 4 de la loi du 2 juin 1891) sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. L'organisation d'une loterie prohibée est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende (article 3 de la loi du 21 mai 1836). Enfin, l'établissement ou le tenue de jeux de hasard sur la voie publique est punie de six mois d'emprisonnement et 7 500 € d'amende (art. 1er al. 2 de la loi du 12 juillet 1983).

[810] On a par exemple découvert en 1999 que le Superenalotto de Milan était truqué (C. Begin, *Pour une politique des jeux*, Paris, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2001, p. 10).

[811] Pour une affaire relative au détournement d'une part du produit des jeux, voir Crim. 29 octobre 1984 [Joegne et Amenna], *Bull.* n° 323.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

s'enrichir avant même de tenter d'influencer l'aléa que contient le jeu.

C - Le pouvoir d'attraction du jeu sur la criminalité organisée

« Chacun sait que les casinos sont le lieu idéal pour blanchir de l'argent aux origines illégales. Au lieu de renforcer le contrôle de cette pratique, la proposition de loi ne peut que créer une facilité supplémentaire pour cette dernière » [813] ***.***

Le caractère « mafieux » de l'organisation du jeu, et plus particulièrement des casinos, renvoie à une représentation solidement ancrée dans l'imaginaire collectif. Elle est aussi révélatrice d'un certain nombre de confusions. D'abord, elle tend à confondre le jeu clandestin, qui est une des activités traditionnelles des mafias [814], et le jeu autorisé dans lequel, il est vrai, les mafias peuvent avoir des intérêts. Ensuite, elle révèle une confusion fréquente entre mafia et criminalité organisée, la première ayant des caractéristiques propres que ne connaît pas la seconde [815]. C'est pourquoi le pouvoir d'attraction du jeu sur la criminalité organisée ne concerne pas seulement les activités mafieuses et peut recouvrir un grand nombre de pratiques.

Le discours parlementaire est porteur de cette confusion. Sa forme souvent brouillonne et ses excès fréquents ne permettent pas de savoir si, finalement, il est clairvoyant ou fantasmatique. L'intervention du député Théodore Reinach lors de la discussion de la loi du 15 juin 1907 sur les casinos en est un bon exemple. Il regrette que la proposition de loi n'exclue les autorités municipales de la délivrance des autorisations de jeu, ce qui pour lui aurait été une garantie supplémentaire contre les risques de corruption. Ainsi fait-il référence à de « puissants (…) syndicats d'industriels dont certains ont un casier judiciaire (…) ; ils agissent, ils rôdent autour du groupe parlementaire ; ils ont probablement rôdé autour de la commission ; ils ont constitué – on l'affirme de la façon la plus certaine – une caisse noire dont la destination n'est pas douteuse (…), ils ont constitué un dossier d'une valeur très problématique avec lequel ils se flattent, à point nommé, de faire parler celui-ci ou de faire taire celui là ». Il cite ensuite le contenu d'un « journal qui paraît extrêmement bien renseigné sur ce qui se passe dans un certain monde souterrain et même sous-marin » qui évoque le cas d'anciens « plongeurs (…) laveurs de vaisselle ou garçon de cercle que l'exploitation du jeu a fait plusieurs fois millionnaires (…). Ils ne craignent qu'une chose : l'obligation d'un avis favorable des municipalités (…). Les municipalités étant sacrifiées dans le projet, ils considèrent déjà comme un monopole pour eux le projet modifié suivant leurs désirs et leurs indications ».

[812] L'employé de jeu d'un casino qui dissimulerait des jetons ou des plaques ou pratiquerait le « baronnage », qui consiste à verser un gain indu à un joueur complice, ne commet pas une escroquerie mais un vol. Sur ce point, voir CA Rouen 4 mars 1981 [Angot, Valognes et autres c/ SA Casino de Dieppe, Trésor public et ville de Dieppe], *Gaz. Pal.* 1981.II.500 et Crim. 6 juillet 1982 [Trésor public et ville de Dieppe c/ Bisson et Cheyla-Morand], *Bull.* n° 182.

[813] Intervention du député communiste Paul Chomat lors de l'adoption de la loi du 5 mai 1987 autorisant les machines à sous dans les casinos, JO 18 décembre 1986, Débats-Assemblée nationale, p. 7725.

[814] Voir sur ce point l'article de T. Crétin, « Qu'est-ce qu'une mafia ? Essai de définition des mafias », *Rev. sc. crim.* 1995.281.

[815] *Ibid.*, p. 281s.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Et aussitôt après sa lecture, le député annonce : « je m'empresse de dire qu'il y a là beaucoup d'exagération… ». Enfin, le député s'inquiète des risques de fraude : « je parle de ce fait notoire, avoué en souriant par certains habitués, que les recettes de la cagnotte ne représentent qu'une fraction des bénéfices réels du concessionnaire, du tenancier (…), leur comptabilité est pleine de mystères » [816].

Le « pouvoir d'attraction » du jeu sur la criminalité organisée recouvre donc plusieurs phénomènes. D'abord, le caractère extrêmement lucratif de l'exploitation du jeu peut entraîner un certain nombre de pratiques délictueuses destinées à s'attirer les faveurs de l'autorité administrative responsable de la délivrance des autorisations du jeu (financement de partis politiques, corruption d'agents publics) [817], ou destinées à conserver le pouvoir dans certains établissements [818]. Par ailleurs, les particularités du fonctionnement de certains établissements, notamment les casinos, sont susceptibles d'attirer des investissements d'origine mafieuse en vue du blanchiment de capitaux provenant d'activités illicites [819]. La réglementation des jeux autorisés contient un certain nombre de dispositions destinées à lutter contre ce genre de pratiques, nous aurons l'occasion d'y revenir ultérieurement. Enfin, l'exploitation des jeux peut entraîner de multiples cas de fraude : au détriment de la collectivité par la dissimulation d'une partie du produit des jeux [820], mais aussi au détriment de l'établissement lui-même par l'action concertée de certains de ses employés [821] avec la complicité éventuelle de joueurs, une personne seule ayant dans tous les cas peu de chances de parvenir à ses fins.

D - *Jeux* gratuits et stratégie commerciale

Nous avons tous reçu un jour dans nos boîtes aux lettres un courrier nominatif aux couleurs tape à l'œil nous annonçant, de manière plus ou moins équivoque, le gain d'un lot important. La technique est célèbre, le destinataire naïf s'empressera de renvoyer le

[816] *JO* 19 mars 1907, Débats-Chambre des députés, pp. 694-695.

[817] Crim. 27 mai 1998 [Gaston Flosse et autres], req. n° 96-85916.

[818] Crim. 15 janvier 1990 [Agnelet], *Bull.* n° 22. Concernant l'achat de vote au sein d'un conseil d'administration (affaire dite du Palais de la Méditerranée).

[819] G. Marc, *Rev. sc. crim.*1971.282, concernant les relations entre jeu et mafia aux Etats-Unis. Voir également l'article « Casinos et Mafia » (in *Les Cahiers Espace*, « casinos et tourisme », n° 38, 1994, pp. 169-172) contenant des extraits du *Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la Mafia en France*, par François d'Aubert et Bertrand Gallet (1993). Si jusqu'à la fin des années 1980 certains casinos ont servi d'investissement légal ou d'instrument de blanchiment au crime organisé (on pense à l'affaire du Palais de la méditerranée) ou à la Camorra (qui tenta de reprendre le casino de Menton au début des années 1980), il semblerait que le mouvement de concentration de la propriété des casinos au profit de grands groupes ait débarrassé ces derniers de l'influence de milieux interlopes.

[820] Crim. 4 décembre 1952 [Mariaud et autres], *S.* 1953.I.57 (casino) ; concernant le refus des dirigeants d'un cercle de s'acquitter de l'impôt sur le produit des jeux sous prétexte de difficultés financières : Crim. 29 avril 1996 [Martin, Bouxin et autres], *Bull.* n° 173.

[821] Crim. 6 juillet 1982 [Agent judiciaire du Trésor public et ville de Dieppe], *Bull.* n° 182.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

récépissé qu'il croit indispensable au versement de son gain, et, dans son euphorie pétrie de reconnaissance, n'hésitera pas à l'accompagner d'une commande relative à certains articles figurant dans le catalogue qui, Ô hasard, accompagnait l'heureuse nouvelle.

Les loterie commerciales sont en principe interdites par l'article 2 de la loi du 21 mai 1836 [822] , mais depuis un arrêt de la Cour de cassation du 1er juillet 1932 [823] la règle est assouplie concernant les loteries publicitaires constitutives d'une libéralité. Encore faut-il que celles-ci n'aboutissent pas à la pratique illicite de la vente forcée, les juges interdisant notamment la vente de produits assortie de lots attribués par la voie du sort [824] . Cet espace de liberté offert aux loterie commerciales a été mis à profit par les entreprises de vente à distance dans la mise en œuvre des pratiques commerciales franchement douteuses pour lesquelles l'emploi de l'adjectif « criminogène » est peut-être excessif mais pas hors de propos.

Afin de protéger le consommateur, sont intervenues les lois n° 89-421 du 23 juin 1989 [825] et n° 93-949 du 26 juillet 1993 [826] devenues les articles L. 121-36 à L. 121-41 du Code de la consommation disposant notamment que « les opérations publicitaires réalisées par voie d'écrit qui tendent à faire naître l'espérance d'un gain attribué à chacun des participants [827] , quelles que soient les modalités du tirage au sort, ne peuvent être pratiquées que si elles n'imposent aux participants aucune contrepartie financière, ni dépense sous quelque forme que ce soit. Le bulletin de participation à ces opérations doit être distinct de tout bon de commande de bien ou de service » [828] . Ces *jeux* nécessitent l'intervention d'un officier ministériel et leur règlement doit pouvoir être consulté librement par les participants. En outre, l'article 44 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 [829] (article L. 121-1 du Code de la consommation) peut trouver à s'appliquer lorsque l'opération constitue une publicité trompeuse « de nature à induire en erreur le

[822] Sont prohibées : « Les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réunies des primes et autres bénéfices dus, même partiellement, au hasard, et généralement toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort ». On relèvera qu'il n'est fait mention nulle part d'un éventuel débours de la part des participants.

[823] Crim. 1er juillet 1932 [Syndicat patronal de l'habillement d'Orléans, part. civ. et Min. publ. c/ Noël], *D.* 1932.I.446.

[824] Crim. 26 février 1964 [Lennuyeux c/ Cie internat. des cafés], *D.* 1964.SC.91 : exemple célèbre de la vente de paquets de café dont un sur 400 contenait une pièce d'or.

[825] *JO* 29 juin 1989, p. 8047.

[826] *JO* 27 juillet 1993, p. 10538.

[827] Contrairement à ce que peut laisser penser sa rédaction, l'article L. 121-36 ne concerne pas seulement les opérations où *chaque* participant gagne un lot (Crim. 30 octobre 1995 [Lachaume et Sté Damart Servi Post], *Bull.* n° 334).

[828] La violation de ces dispositions est punie d'une amende de 37 500 € (article L. 121-41 du Code de la consommation).

[829] *JO* 30 décembre 1973, p. 14139.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

consommateur », notamment lorsque l'entreprise de vente par correspondance annonce que le destinataire était déjà gagnant alors qu'il ne pouvait prétendre qu'à une participation à la phase finale du jeu [830] .

Malgré tout, ces opérations continuent de se multiplier. Souvent en conformité avec les textes précités, leur méthodes n'en demeurent pas moins agressives et persistent à entretenir une équivoque sur le caractère acquis ou non du gain. Quelques consommateurs courageux ont assigné ces entreprises en paiement du gain « promis » et les juges se sont montrés de plus en plus sévères, n'hésitant pas à mobiliser, au cas par cas, toutes les sources d'obligation de notre droit civil afin que la sanction prononcée soit la plus proche possible du gain escompté par le joueur. Ainsi furent mobilisés l'engagement unilatéral de volonté [831] , le contrat [832] , la responsabilité civile [833] et dernièrement le quasi-contrat [834] .

L'organisation du jeu favorise donc par nature la réalisation d'actes plus ou moins graves qui, additionnés au caractère prétendument immoral et dangereux du jeu, ont pu justifier la prohibition de son exploitation. Malheureusement cette dernière, loin de supprimer les risques induits par l'organisation du jeu, ne fait que les aggraver.

§ 2 - La nature criminogène de la prohibition

L'homme joue, boit, se drogue et jusqu'à preuve du contraire, il n'y a jamais eu de société sans drogues, tout comme il n'y a jamais eu de société sans jeu. Même les Etats totalitaires qui ont ambitionné de créer un homme nouveau et considéraient les joueurs comme des êtres antisociaux ont du renoncer à leur objectif et ont autorisé les jeux de hasard pour des motifs fiscaux [835] . Si la pratique du jeu, considérée comme déviante, ne peut être envisagée comme un besoin « vital », son universalité suffit peut-être à lui donner le caractère d'un besoin, d'une nécessité dont les pouvoirs publics ne peuvent ignorer l'existence. Le fiasco de la prohibition de l'alcool aux Etats-Unis nous le rappelle sans cesse : plutôt que d'instaurer un ordre moral qui n'est jamais à souhaiter, elle a contribué au développement de réseaux mafieux qui depuis n'ont presque rien perdu de

[830] T. corr. Paris 27 juin 1990 [Sté France Abonnements], *RTD com.* 1991.124, obs. Bouzat (à l'audience, le parquet fit remarquer : « Juridiquement, ça a la couleur et l'odeur de l'escroquerie, mais ce n'en est pas une ») ; Crim. 8 mars 1990 [UFC Que choisir ? et autres c/ Gilbert Lang], *Bull.* n° 111. La violation des dispositions de l'art. L. 121-1 du Code de la consommation est punie de deux ans d'emprisonnement et/ou de 37 500 € d'amende (article L. 121-6 renvoyant à l'article L. 213-1 sur la tromperie).

[831] Civ. 1ère 28 mars 1995 [Sté Inter Sélection c/ Nahmad], *D.* 1996.J.180, note Mouralis.

[832] Civ. 2ème 11 février 1998 [SA France direct service c/ Mme Fonvieille], *D.* 1999.SC.109, observations Libchaber.

[833] Civ. 2ème 28 juin 1995 [Sté Ompex GmbH c/ Mme Langlois], *D.* 1996.J.180, note Mouralis.

[834] Cass. ch. mixte. 6 septembre 2002 [UFC Que Choisir c/ Maison française de distribution], *D.* 2002.J.2963, note Mazeaud.

[835] Qu'il s'agisse de l'Allemagne nazie, de l'Italie fasciste, de la Grèce des colonels ou de l'ex-URSS, G. Mouquin, *La notion de jeu de hasard en droit public*, *op. cit.*, p. 62.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

leur influence.

L'effet pervers de la prohibition est en effet de projeter l'activité interdite dans la clandestinité, ce qui entraîne plusieurs conséquences fâcheuses. La nature très lucrative du commerce clandestin de la drogue et du jeu accroît logiquement le pouvoir financier du crime organisé et entraîne la commission d'actes délictueux ou criminels destinés à prendre le contrôle du marché en question. Tel est le cas du marché des machines à sous clandestines qui fut en France la cause des règlements de compte les plus sanglants. C'est pourquoi la loi du 12 juillet 1983 *interdisant certains appareils de jeu* a-t-elle eu initialement pour objectif de mettre fin à ces pratiques [836], mais, si l'on a affirmé qu'elle avait globalement assaini ce « marché » [837], c'est sans doute la loi du 5 mai 1987 autorisant machines à sous dans les casinos qui, à long terme, s'est révélée la plus efficace. Autre conséquence regrettable : sur le marché clandestin, le joueur est privé de toute protection à l'encontre des pratiques plus ou moins douteuses évoquées plus haut et qui justifiaient en partie la prohibition. Dès lors, qui peut veiller à ce que l'organisateur n'impose au joueur des règles du jeu totalement déséquilibrées et plus précisément ne s'aménage un avantage mathématique « léonin » ? Qui veillera à la régularité du jeu ? C'est en substance ce que nous dit Marcel Waline lorsqu'il écrit à propos du pari mutuel : « les paris aux courses étant, en l'état actuel de nos mœurs, un mal pratiquement inévitable, au moins fallait-il empêcher ces paris de donner lieu à une industrie malhonnête, et régulariser autant que possible les paris, afin qu'au mal inévitable du jeu, ne s'ajoute celui, évitable, de l'escroquerie » [838].

Il s'ensuit une conséquence curieuse et paradoxale : c'est le caractère criminogène de l'organisation et de la prohibition des jeux qui a constitué la principale *ratio legis* de leur tolérance puis de leur autorisation. Non seulement l'Etat doit autoriser exceptionnellement certaines personnes à offrir au public des jeux dont l'organisation est traditionnellement prohibée, mais il doit en plus veiller – un peu à la manière du service public – à ce que cette offre s'adapte continuellement à la demande des joueurs afin que ces derniers ne soient pas tentés de se tourner à nouveau vers le marché clandestin. En ce sens, l'autorisation du jeu est « d'ordre public », l'intérêt financier n'en étant qu'une conséquence bénéfique accessoire.

Chapitre II : L'intérêt financier de la collectivité

L'intérêt financier de la collectivité [839] est étroitement lié au processus de moralisation du

[836] *JO*, Documents-Assemblée nationale, session ordinaire de 1982-1983, n° 1479, p. 2.

[837] *JO*, Documents-Assemblée nationale, 1ère session ordinaire de 1986-1987, n° 512, p. 6.

[838] Observations sur CE 30 oct. 1953 [Bossuyt], *RDP* 1954.178.

[839] Les prélèvements ludiques alimentent non seulement le budget de l'Etat, mais encore celui d'autres collectivités publiques (le budget des communes sièges d'un casino) ainsi que certains secteurs de l'économie nationale (la filière cheval principalement), c'est pourquoi nous préférons l'expression « intérêt financier de la collectivité » à celle, plus restrictive, d'« intérêt financier de l'Etat ».

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

jeu, ce qui explique la lourdeur des nombreux prélèvements qui ont toujours frappé le produit des jeux autorisés (section 1). L'étude historique de cette fiscalité particulière (section 2) appelle un certain nombre de remarques touchant à la légitimation de notre système d'exploitation des jeux, aux taux de redistribution qu'offrent aux participants les différents secteurs du jeu autorisé, enfin, à la nature des prélèvements institués (section 3).

Section 1 - La moralisation du jeu et l'intérêt financier de la collectivité

En tant qu'objectif de la réglementation des jeux, l'intérêt financier de la collectivité est étroitement lié au processus de moralisation du jeu que nous pourrions définir comme *l'assainissement du jeu par le contrôle de son organisation et l'affectation d'une part substantielle de ses bénéfices à des œuvres d'intérêt général* . Ce phénomène de moralisation du jeu apparaît comme le pendant naturel de toute prise en compte du phénomène ludique par les Etats contemporains : « Dans tous les systèmes juridiques des Etats membres, écrit l'avocat général Gulmann dans ses conclusions sur l'affaire *Schindler* [840] , s'applique une interdiction de principe à l'encontre des loteries et autres formes de jeux de hasard (…). Dans le même temps, on trouve pourtant dans tous les Etats membres, à plus ou moins grande échelle, des exceptions à cette interdiction » permettant notamment de « subordonner les autorisations à la condition que les bénéfices dégagés par les jeux soient destinés à des fins d'intérêt général ou au trésor public » [841] .

En effet, si la protection de l'ordre public commande aux autorités de l'Etat d'autoriser certaines formes de jeux, ces dernières ne sont pour autant pas lavées de leur immoralité, aussi est-il apparu naturel d'orienter la puissance économique du jeu vers la satisfaction de besoins collectifs et, ce faisant, de lui donner une utilité sociale qui, dit-on, lui faisait défaut. Rappelons que l'exposé des motifs de la loi du 15 juin 1907 *réglementant le jeu dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques* évoque l'institution d'un « impôt sur les oisifs » qui « représente la part de l'intérêt général et (…) de la morale publique » en faisant « contribuer le vice lui-même au soulagement de la misère et au progrès de la civilisation » [842] . Ce qu'en d'autres termes le député Millevoye nomme la « rançon du jeu » : « d'une part, le jeu ne sera pas illicite s'il n'est pas frauduleux ; d'autre part, le jeu pourra être toléré s'il paye une rançon à la collectivité. La première de ces règles est d'ordre public, la seconde est d'utilité sociale, et toutes les deux sont conformes aux coutumes les plus anciennes de notre droit national » [843] .

[840] A l'occasion de cette affaire la justice britannique a formulé auprès de la Cour de Justice des Communautés européennes un ensemble de questions préjudicielles concernant l'interprétation de certaines règles du traité CEE en vue d'apprécier la compatibilité, avec ces dispositions, d'une législation nationale interdisant le déroulement de certaines loteries sur le territoire d'un Etat membre.

[841] Conclusions de l'avocat général C. Gulmann sur CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], *Rec.* I-1042, point 1.

[842] *JO* 7 et 12 mai 1907, Documents-Chambre des députés, session ordinaire de 1907, annexe 707, pp. 96-97.

[843] *JO* 19 mars 1907, Débats-Chambre des députés, p. 684.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

A première vue donc, l'intérêt financier de la collectivité apparaît comme une « conséquence bénéfique accessoire » [844] de notre régime de prohibition/autorisation des jeux, et non comme sa justification réelle, qui peut seulement découler de la volonté de préserver l'ordre public. Toutefois, à ce schéma théorique correspond une réalité bien plus nuancée. Le processus de moralisation du jeu tend à « brouiller les cartes » et rend souvent impossible l'interprétation univoque des motivations fondant telle ou telle intervention du législateur. Puisqu'un jeu autorisé est nécessairement instrumentalisé par les pouvoirs publics, il semble vain de vouloir réduire l'action publique à une motivation unique, à savoir préserver l'ordre public ou promouvoir l'intérêt financier de la collectivité. Au fond en matière de jeux, les deux vont presque toujours de pair.

Prenons les exemples de la loi du 2 juin 1891 *réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux* et de la loi du 15 juin 1907 *réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques*. L'adoption de ces deux textes semble répondre à deux constats simultanés.

Premièrement, la sauvegarde de l'ordre public exigeait la mise en place d'une offre de jeu encadrée qui faisait défaut au moment de l'adoption de ces textes. Rappelons en effet qu'en 1891 l'offre publique de paris sur les courses de chevaux était, certes imparfaitement [845] , punie par la loi et que le système d'autorisations mis en place par arrêtés du ministre de l'Intérieur au profit des sociétés de courses (fondé sur l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 *portant prohibition des loteries*) avait été invalidé par le juge. Ainsi peut-on lire dans le rapport de la commission de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de loi : « La passion du jeu est trop tenace, le pari aux courses présente un attrait trop vif pour espérer qu'on parviendra à atteindre ce mal d'une façon efficace sans le secours de dispositions législatives exceptionnelles ». Les membres de cette commission proposent donc une « solution moyenne et transactionnelle (…) : celle de restreindre, dans la plus large mesure possible, les abus du pari aux courses » [846] .

De la même manière, les casinos des villes d'eaux bénéficiaient d'une tolérance administrative depuis l'adoption du décret napoléonien du 24 juin 1806, tolérance que le Conseil d'Etat jugea illégale dans son arrêt du 7 juin 1902 *Commune de Néris-les-Bains*. Il s'agissait donc pour les parlementaires de remédier à cette situation : « Certains puristes pourront critiquer le projet, lit-on dans le rapport du député Marcel Régnier, s'attaquer au jeu lui-même et demander sa disparition totale. L'expérience et la raison indiquent qu'il ne faut guère compter sur une pareille réforme. Bien souvent elle a été tentée et toujours la passion du jeu l'a emporté. Mais chaque fois l'interdiction a profité aux tripots, aux escrocs et aux filous au détriment des joueurs honnêtes. Mieux vaut donc (…) essayer par une sage réglementation de canaliser le jeu (et) de le surveiller » [847] .

[844] Formule tirée d'un arrêt de la CJCE (21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], *Rec.* I-7291, point 36).

[845] C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'article 4 de la loi du 2 juin 1891 institue une infraction spécifique concernant l'exploitation des paris sur les courses de chevaux.

[846] *JO*, Documents-Chambre des députés, session de 1891, annexe n° 1389, pp. 828-829.

[847] *JO*, Documents-Chambre des députés, session ordinaire de 1907, annexe n° 820, p. 220.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Mais parallèlement à ce premier constat, qui intéresse directement l'ordre public, le vote de chacune de ces deux lois répond à une situation de crise et s'inscrit dans un contexte d'urgence économique et financière. Les représentants de la nation constatent en effet que l'économie du cheval et celle des villes d'eaux dépendent directement du produit de l'exploitation des jeux : « Si le pari mutuel est indispensable aux courses, le jeu l'est aux villes d'eaux » [848] . Concernant les casinos, les pouvoirs publics ne sont pas tout à fait étrangers à cette situation car c'est bien dans le décret du 24 juin 1806 qu'il faut voir l'acte de naissance de cette interaction entre produit des jeux et économie des villes d'eaux. En revanche, en matière de courses de chevaux, cette situation est le résultat d'une évolution qui s'est faite indépendamment de la volonté du pouvoir. Quoiqu'il en soit, les promoteurs de ces deux lois ne manquent pas d'arguments lorsqu'il s'agit de convaincre les chambres de l'intérêt vital que représenterait, dans un cas comme dans l'autre, l'autorisation du jeu.

C'est particulièrement vrai en matière de courses de chevaux où, derrière la prospérité de l'industrie du cheval, c'est la sécurité nationale qui, d'après le rapport fait au nom de la commission de la Chambre des députés, est en cause : « Il est expérimentalement démontré que l'institution des courses ne peut prospérer sans qu'indirectement le pari ne vienne lui fournir un de ses principaux éléments de recettes. Il est également démontré que l'institution des courses est un des plus sûrs moyens d'améliorer la race chevaline, et plus spécialement le cheval de guerre toujours en quantité insuffisante pour les besoins de la défense nationale. Personne, en effet, n'oserait affirmer que l'attrait du spectacle serait suffisant pour faire vivre les courses, pour procurer aux sociétés ces larges ressources qu'elles distribuent en prix aux producteurs des meilleurs étalons de pur sang et de demi-sang. Si à l'attrait du spectacle ne se joint pas celui du pari, les hippodromes seront vite déserts ; l'expérience actuelle le prouve surabondamment (…). Aussi est-ce avec anxiété que les yeux se tournent vers le Parlement. La Chambre (…) prendra-t-elle la responsabilité d'arrêter le développement de l'institution des courses, et du même coup de frapper l'élevage, de détruire la richesse hippique et de compromettre la sécurité nationale ? » [849] .

L'exposé des motifs de la loi du 15 juin 1907 ne manque pas, lui non plus, d'accents dramatiques. « C'est ainsi que les choses se passent depuis cinquante ans. Sur la foi des autorisations administratives et des bénéfices qui en découlaient, les cercles et casinos ont servi des subventions aux municipalités, aux théâtres, aux sociétés sportives des villes d'eaux. Grâce à elles des travaux importants d'assainissement ont été entrepris (…), des édifices élégants ou fastueux se sont élevés, des hippodromes se sont ouverts, des centaines de stations, grandes ou petites ont pu naître, se développer, prospérer, attirer et retenir une clientèle dépensière qui fait vivre, pendant la saison, des centaines de milliers de modestes travailleurs. Et la richesse ainsi versée dans nos villes saisonnières (…) se répand par mille canaux dans les campagnes environnantes, grossit les recettes des chemins de fer, et sous des formes variées alimente le fisc lui-même ». Puis, évoquant l'hypothèse d'une suppression des jeux : « Qui ne voit toute l'armée de travailleurs,

[848] Rapport du député Marcel Régnier, *ibid.*, p. 220.

[849] *JO*, Documents-Chambre des députés, session de 1891, annexe n° 1389, p. 829.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

hôteliers, restaurateurs, artistes, boutiquiers, fournisseurs, cochers, ouvriers du bâtiment, que la suppression des jeux, bientôt suivie de la fermeture des casinos et de leurs théâtres, condamnerait au chômage, c'est-à-dire à la misère, pendant la moitié de l'année ? Les villes d'eaux verraient baisser leurs recettes normales dans des proportions effrayantes ; plusieurs, qui ont gagé des emprunts importants sur les subventions des casinos (…) seraient menacées de la faillite. Il en serait de même de beaucoup d'entreprises hôtelières. Et la dépréciation de la propriété bâtie dans les villes d'eaux porterait un coup funeste au Crédit foncier qui y a engagé de nombreux millions sous forme de prêts hypothécaires » [850] .

Peut-être l'intérêt financier de la collectivité a-t-il permis d'achever de convaincre les parlementaires de la nécessité d'adopter chacune de ces lois, en l'absence desquelles c'est sans doute vers une hausse des prélèvements publics, locaux et nationaux, que les pouvoirs publics auraient du s'orienter pour financer la politique du cheval et permettre aux villes d'eaux de faire face à leurs charges. Mais on ne peut à l'évidence pas réduire les motivations du législateur à ces seuls impératifs économiques. Peut-on relever la même ambivalence dans les interventions ultérieures des pouvoirs publics tendant à augmenter le volume de l'offre de jeux autorisés ?

Le doute est permis. En effet, toute augmentation substantielle du volume des jeux autorisés s'accompagne d'une augmentation proportionnelle des prélèvements publics, qu'ils soient affectés à des activités d'intérêt général ou au Trésor public. Bref : une telle opération se traduit forcément par un bénéfice net pour les finances publiques dans lequel l'observateur sera toujours tenté de voir la motivation première de l'action parlementaire. A l'inverse, le législateur peut toujours soutenir que, loin de répondre à un impératif strictement économique, ces interventions ont pour objet d'adapter l'offre de jeux autorisés à la demande des joueurs et d'éviter que, insatisfaits, ces derniers ne se tournent vers le marché clandestin. Si l'observateur doit éviter l'écueil de la naïveté, il ne peut ignorer l'importance de cette seconde analyse et prêter trop facilement au législateur des intentions inavouables. Malgré tout, même s'il nous faut en ce domaine avancer avec prudence, il semble possible d'affirmer que, progressivement, la motivation liée à l'intérêt financier de la collectivité a peu à peu pris le pas sur les nécessités de l'ordre public.

L'article 186 de la loi de finances du 16 avril 1930 [851] apporte au régime des paris sur les courses de chevaux institué par la loi du 2 juin 1891 son évolution la plus significative. Jusque là, les sociétés de courses remplissant les conditions légales et bénéficiant d'une autorisation ministérielle n'étaient admises à organiser le pari mutuel que « sur leurs champs de courses exclusivement ». En supprimant cette condition, le législateur jette les bases du Pari mutuel urbain et autorise les sociétés de courses à organiser le pari mutuel en dehors de l'enceinte des hippodromes. Les retombées financières d'une telle modification sont considérables, tant pour les recettes des sociétés de courses que pour le Trésor public [852] . Si certains parlementaires, tels le sénateur Justin Godart, ont vigoureusement combattu le principe d'une telle réforme en ce qu'elle aurait contribué au

[850] *JO*, Documents-Chambre des députés, session ordinaire de 1907, séance du 29 janvier 1907, annexe n° 707, p. 97.

[851] *JO* 17 avril 1930, p. 4311.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

développement de la passion du jeu [853], l'objectif affiché demeure, nous dit le commentateur anonyme du *Recueil Dalloz* en 1930, la réglementation d'une forme de pari impossible à empêcher et la lutte contre l'activité des officines de paris et autres bookmakers clandestins [854], dont on doit aujourd'hui admettre la totale disparition.

Toute préoccupation d'ordre public semble en revanche exclue lors l'adoption de l'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933 autorisant le gouvernement à organiser une loterie. Son objet exclusif est en effet de remédier au déficit budgétaire et, plus précisément, de trouver une ressource permettant, d'une part, d'alimenter la nouvelle caisse de solidarité contre les calamités agricoles, et d'autre part, de financer les retraites et pensions des anciens combattants [855]. Evoquant le développement dans le pays d'« une sorte de mystique de la loterie », Lucien Lamoureux [856], ministre du Budget, déclare devant les sénateurs : « Beaucoup de gens s'imaginent – à tort, j'en suis convaincu – qu'une loterie bien organisée est susceptible de rapporter non pas seulement des centaines de millions, mais des milliards (…). De deux choses l'une. Ou l'expérience ne donnera pas grand chose et l'idée de la loterie sera définitivement écartée. Ou bien elle donnera ce qu'on en attend : alors, pour cette année, dans la situation difficile que nous traversons, dans l'impossibilité où nous sommes de doter la caisse pour les calamités agricoles, ce sera tout profit pour elle et, puisque le surplus doit profiter au

[852] Sur la masse totale des enjeux recueillis par les sociétés de courses en 2000, les parts du PMH et du PMU sont respectivement de 4,3 et 95,7 % (F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 45).

[853] *JO* 12 avril 1930, Débats-Sénat, p. 1035.

[854] *D.* 1930.IV.300.

[855] « Dans le délai d'un mois à dater de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement fixera par décret les conditions d'organisation et les modalités d'une loterie dont le produit sera, après prélèvement d'une somme de 100 millions, affecté à la caisse de solidarité contre les calamités agricoles, rattaché selon la procédure du fond de concours au chapitre 14 du budget des pensions (retraites du combattant) dont le crédit sera réduit à due concurrence », *JO* 23 juillet 1933, p. 5713.

[856] Né en 1888, docteur en droit et avocat au barreau de Paris, Lucien Lamoureux fut député de l'Allier de 1919 à 1936 et de 1937 à 1940. Un temps secrétaire général du groupe radical et radical-socialiste il était considéré comme un spécialiste en matière économique et financière. Sa réputation de technicien plutôt que de politique et son tempérament modéré l'amenèrent régulièrement aux fonctions de rapporteur général de la commission des Finances où il se fit le défenseur passionné de l'équilibre budgétaire. Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-arts dans le 9ème cabinet Briand (1926) il fut ensuite le très éphémère ministre des Colonies du cabinet Chautemps (21-25 février 1930). Son ascension est favorisée par la victoire de la gauche en 1932 et, le centrisme une fois au pouvoir, il restera au gouvernement de manière presque ininterrompue durant deux ans : ministre du Budget du premier cabinet Dalladier (1933), il dut préparer un rigoureux projet de redressement financier, à la suite de quoi il fut successivement ministre du Travail et de la Prévoyance sociale (1933-1934), ministre des Colonies (1934) et ministre du Commerce et de l'Industrie (1934). Ecarté du pouvoir par la victoire du Front populaire, il retrouve ensuite son influence et devient vice-président de la Chambre de janvier à mars 1940 et devient ministre des Finances de Paul Reynaud du 21 mars au 5 juin 1940. Le 10 juillet 1940, avec la majorité de l'Assemblée nationale, il vote les pleins pouvoirs au maréchal Pétain. *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), t. VI, *op. cit.*, pp. 2114-2116.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

budget, tout profit également pour le budget. Mais je tiens tout de suite à rassurer ceux de nos collègues qui pourraient imaginer que le ministère du budget serait disposé (…) à faire de la loterie un moyen permanent d'équilibrer le budget. En ce qui me concerne, j'ai toujours été hostile, comme rapporteur général du budget, à cette idée, que j'ai combattue à maintes reprises. J'ai trop d'estime pour les finances de mon pays, trop de souci de son prestige pour vouloir en quoi que ce soit, donner à une loterie une telle destination » [857]. Finalement la loterie finit par rapporter des milliards et devint une ressource permanente du budget de l'Etat. Au demeurant, la présentation de celle-ci comme une mesure accidentelle nous semble renforcer l'idée selon laquelle la création de la loterie ne reposait sur aucune préoccupation d'ordre public et répondait principalement à des impératifs budgétaires.

« Afin de contribuer au développement du sport, est autorisée la création d'un jeu faisant appel à la combinaison du hasard et des résultats d'événements sportifs ». Introduit sous forme d'amendement gouvernemental lors de la discussion budgétaire de l'automne 1984, l'article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 institue ce qu'on appelle communément le « Loto sportif » [858], dont la gestion incombe aujourd'hui à La Française des jeux. La portée de cette disposition est importante car si ce jeu s'est jusqu'à aujourd'hui principalement appuyé sur les compétitions de football, c'est potentiellement toute compétition sportive qui peut lui tenir lieu de support. Là encore, la volonté de préserver l'ordre public semble parfaitement étrangère aux motivations du législateur : les travaux préparatoires à la loi ne contenant aucune information sur ce point, seule la formule introductive de l'article 42 est susceptible de nous renseigner. A sa suite, l'alinéa 3 de l'article 42 institue « au profit du sport » un prélèvement sur les enjeux dont le montant est inscrit au crédit du compte d'affectation spéciale « Fonds national pour le développement du sport » (FNDS), le solde des enjeux (diminué des gains des parieurs, des frais de gestion et du droit de timbre) étant inscrit en recettes au budget général. Mais la volonté affichée de contribuer au développement du sport peut être mise en doute : cette nouvelle entorse au principe d'universalité (qui suppose normalement la non-affectation de recettes budgétaires à des dépenses identifiées) permet finalement au législateur de s'appuyer sur la poursuite d'un objectif consensuel, le développement du sport, pour justifier la création d'une recette nouvelle.

L'interprétation des motivations du législateur concernant le vote de la loi du n° 87-306 du 5 mai 1987 autorisant l'implantation des machines à sous dans les casinos autorisés se révèle nettement plus délicate. Le législateur aurait pu sans difficultés s'appuyer expressément sur un motif d'ordre public dans la mesure où le développement du marché clandestin des machines à sous justifiait la mise à disposition du public de tels appareils dans un cadre sécurisé. Mais à en croire l'exposé des motifs de la loi, l'assainissement du secteur clandestin avait été réalisé grâce à l'adoption de la n° 83-628 du 12 juillet 1983 *interdisant certains appareils de jeu*. Or, dans son rapport publié en 2001, le sénateur Trucy parle d'un marché clandestin en expansion qui pose de « graves problèmes à la Police française » et reconnaît que l'évaluation du parc de machines

[857] *JO* 20 mai 1933, Débats-Sénat, p. 1197.

[858] *JO* 13 avril 1996, p. 5707.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

illégales implantées sur notre territoire est quasiment impossible à réaliser, leur nombre allant, selon les experts, de 6 000 à…100 000 appareils (pour environ 14 000 machines autorisées) [859] . Si assainissement il y a eu, celui-ci a dû être bien éphémère. L'exposé des motifs relève cependant que le vote de cette loi « permettra de contrôler d'une manière plus stricte la répartition des appareils sur le territoire national », objectif que l'on peut rattacher à celui de protection de l'ordre public. Mais là ne se situe pas l'essentiel de l'argumentation des auteurs de la proposition de loi. En effet, ceux-ci insistent bien plus sur la crise économique que connaissaient à l'époque les casinos autorisés, crise attribuée à la concurrence étrangère [860] et au décalage qui aurait existé entre les goûts des joueurs et les jeux proposés. Ainsi lit-on dans le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale : « Pour sortir le secteur d'activité des casinos d'une crise grave et pour harmonier notre législation avec celles des pays européens, la proposition de loi autorise l'exploitation des machines à sous dans les casinos autorisés (…). En effet, le but recherché par les auteurs de la proposition de loi est de donner aux casinos la possibilité d'avoir des ressources supplémentaires susceptibles d'améliorer leur situation actuelle » [861] . Objectif atteint puisque grâce à ce petit « supplément », le produit brut des jeux de l'ensemble des casinos français a, sur la période 1987-2000, connu une augmentation de 988 % [862] .

Enfin, que penser de l'article 57 de la loi du 5 janvier 1988 *d'amélioration de la décentralisation* [863] , qui étend le privilège des villes d'eaux à certaines grandes agglomérations ? Nous avons pu noter l'absence presque totale de débat sur cette disposition qui, somme toute, remet en cause la philosophie héritée du décret du 24 juin 1806 qui maintenait les casinos à distance des grands centres urbains. Là encore, les possibilités d'interprétation sont multiples : l'objectif était peut-être de procurer des ressources supplémentaires aux communes concernées et, indirectement, au Trésor public. A l'inverse, il est concevable que les parlementaires aient voulu adapter l'offre de jeux autorisés à la réalité sociale en l'étendant aux aires géographiques où la demande est la plus forte, coupant ainsi l'herbe sous le pied des opérateurs clandestins.

Encore une fois nous ne pouvons qu'établir des conjectures. En revanche, pour Elizabeth Vercher, auteur d'une thèse en sciences de l'information et de la communication

[859] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 164.

[860] Le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale rappelle que sur les douze pays membres de la Communauté économique européenne, dix ont autorisé l'exploitation des machines à sous dans les casinos et autres lieux publics (*JO*, Documents-Assemblée nationale, première session ordinaire de 1986-1987, n° 565, pp. 6-7).

[861] *Ibid*, p. 8.

[862] En 2000, la part des machines à sous dans le produit brut des jeux de l'ensemble des casinos français était de 91.1 % (F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 147.

[863] *JO* 6 janvier 1988, p. 208.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

intitulée *La transformation des jeux de casino : industrialisation d'une pratique culturelle*, le doute n'est pas permis. Evoquant une alliance nouée depuis 1987 entre les pouvoirs publics et les industriels des jeux, elle écrit : « Cette alliance objective nous semble marquer la transformation de ces pouvoirs publics. Ce n'est en effet d'aucune façon au nom de valeurs idéologiques, culturelles, sociales ou morales, qu'ils ont plaidé pour le développement des jeux, mais au nom du rôle de purs gestionnaires de l'économie nationale ou locale qu'ils semblent se donner aujourd'hui » [864].

La lecture du rapport du sénateur Trucy sur les jeux de hasard et d'argent en France paraît confirmer cette hypothèse. Dès l'introduction, son auteur endosse les habits du « pur gestionnaire » : « Le rapport fera une place importante aux emplois créés et aux retombées économiques et financières des différents secteurs des jeux de hasard ; elles sont très importantes qu'il s'agisse de la filière cheval, financée par le PMU, des intérêts majeurs pour le tourisme et l'aménagement du territoire de l'implantation des casinos, ou du niveau très significatif des compléments de ressources que la FDJ apporte à un petit commerce de distribution bien réparti sur le territoire » [865]. Opposant logique économique et logique moralisatrice, il expose clairement sont choix : « Une opposition subsiste néanmoins entre deux conceptions possibles : celle, d'un côté, d'une activité économique à part entière, créatrice de valeurs, utile à la société mais qui justifie une surveillance particulière, et une autre vision, marquée par une réprobation morale implicite et une attitude craintive, justifiant une limitation de l'offre par les pouvoirs publics et l'affectation de l'argent du vice à de nobles causes ou, tout au moins, à l'Etat. Votre rapporteur figure parmi les tenants de la première approche et souhaite que soit évitée toute fuite de capitaux et de compétences préjudiciable à la contribution de ce secteur à la croissance, à l'emploi et à l'aménagement du territoire » [866].

Certes, ces propos n'engagent que leur auteur mais ils donnent un certain crédit à la thèse d'Elizabeth Vercher. Quoiqu'il en soit, l'exploitation des jeux fait, depuis l'origine, l'objet de prélèvements spécifiques considérables que cette étude se doit de recenser.

Section 2 - L'évolution de la fiscalité des jeux

Véritable « maquis réglementaire » pour nombre d'observateurs, la fiscalité des jeux est le résultat d'un empilement de textes instituant des prélèvements variés. A ce titre, seuls les prélèvements spécifiques sur le produit des jeux nous intéressent. Ainsi laisserons-nous de côté l'ensemble des prélèvements de droit commun frappant, à l'instar de tout contribuable, les exploitants de jeux autorisés. Seront ainsi successivement envisagées la fiscalité des casinos (§ 1), des cercles (§ 2), des paris sur les courses de chevaux (§ 3),

[864] E. Vercher, *La transformation des jeux de casino , industrialisation d'une pratique culturelle*, thèse dactylographiée, Université Lumière Lyon 2, 2000, p. 245.

[865] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 17 (ce n'est pas nous qui soulignons).

[866] *Ibid.*, p. 218.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

des paris sur les courses de lévriers (§ 4), des paris sur les parties de pelote basque (§ 5), de la Loterie nationale et des jeux de La Française des jeux (§ 6) et des loteries locales (§ 7). Enfin, il conviendra également de rapporter les dispositions particulières applicables à l'Outre-mer (§ 8).

§ 1 - La fiscalité des casinos

D'après la loi du 15 juin 1907, l'implantation d'un casino dans une station balnéaire, thermale ou climatique (ou une commune assimilée [867]) doit faire l'objet d'une double autorisation : celle du ministre de l'Intérieur, bien sûr, mais aussi, en amont, celle de la commune d'accueil. Comme l'a rappelé la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat dans un avis du 4 avril 1995 « Il ressort des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de cette loi que le législateur (…) a entendu que ces activités concourent au développement touristique des communes concernées. Dès lors que ce dernier objectif trouve sa concrétisation dans le cahier des charges qui fixe les obligations incombant à l'exploitant d'un casino, et qu'en particulier celui-ci est tenu de contribuer à l'animation culturelle ou touristique de la commune, le cahier des charges, pris dans son ensemble, a le caractère d'une concession de service public » [868] . Initialement perçus comme des outils au service du développement touristique des communes d'accueil, les casinos ont progressivement été sollicités pour alimenter le budget de l'Etat et, plus récemment encore, pour participer à l'équilibre budgétaire des organismes de sécurité sociale.

C'est le « produit brut des jeux » (PBJ) qui constitue l'assiette de l'ensemble des prélèvements sur les jeux de casino. Défini à l'article 15 du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 [869] , le PBJ renvoie au gain brut de l'établissement, tous jeux confondus, c'est-à-dire, pour les jeux de cercle, par le montant intégral de la cagnotte [870] , pour les jeux de contrepartie, où le casino tient la banque, par la différence entre le montant de l'avance initiale (et des avances complémentaires éventuelles) et le montant de l'encaisse constaté en fin de partie [871] , enfin, pour les machines à sous, par le produit d'un coefficient de 85 % appliqué au montant de la comptée afférente à l'appareil, diminué des avances faites, des gains payés par la caisse spéciale et du montant des gains non réclamés [872] .

La fiscalité des casinos était à l'origine plutôt simple. L'article 4 de la loi du 15 juin

[867] Article 57 de la loi du 5 janvier 1988 *d'amélioration de la décentralisation*.

[868] Avis n° 357 274 du 4 avril 1995, *EDCE* 1995.414. Voir également CE 25 mars 1966 [Ville de Royan et Société anonyme de Royan et Sieur Couzinet], *Rec.* 237.

[869] *JO* 29 décembre 1959, p. 12489. Disposition modifiée par l'article 6 du décret n° 87-684 du 20 août 1987 (*JO* 21 août 1987, p. 9614) et l'article 1er du décret n° 2002-514 du 12 avril 2002 (*JO* 16 avril 2002, p. 6655).

[870] A l'occasion de ces jeux, le casino se contente de fournir aux joueurs le matériel et le personnel nécessaires au fonctionnement du jeu auquel l'établissement ne prend pas part (il n'y joue pas le rôle de banquier). La cagnotte y est donc constituée soit d'un prélèvement sur les gains des joueurs (par exemple à l'écarté le prélèvement est de 5 %) soit d'un prélèvement sur les gains du joueur tenant la banque (au baccara chemin de fer ce prélèvement est de 5 %).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

1907 prévoyait qu'« indépendamment des conditions imposées au profit de la commune par le cahier des charges, un prélèvement de quinze pour cent (15 %) sera opéré sur le produit brut des jeux, au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques », ce que d'aucuns nommaient la « rançon du jeu ». Une commission spéciale fut instituée au ministère de l'Intérieur afin de régler l'emploi de ce prélèvement [873] . Peu après, l'article 100 de la loi de finances du 13 juillet 1911 [874] disposa que, sur le prélèvement de 15 % prévu par la loi, il serait réservé, dans les trois années à venir, une somme de 1 million de francs allouée aux communes pour travaux d'adduction d'eau potable, somme qui serait répartie dans les mêmes conditions que pour les sommes provenant du pari mutuel. En effet, depuis 1903, les sociétés de courses participaient déjà au financement de cette politique [875] .

Après la guerre, la fiscalité des casinos connut d'importants bouleversements. Une loi du 25 juin 1920 institua, au profit du Trésor, un nouveau prélèvement de 10 % sur le PBJ venant s'ajouter à celui déjà existant [876] . Un mois plus tard la loi de finances du 31 juillet

[871] A l'occasion de ces jeux, le gain du casino ne résulte pas d'un prélèvement mais simplement de l'avantage mathématique dont il bénéficie en tant que banquier du jeu. Cet avantage découle des règles du jeu et plus précisément du rapport existant entre les chances des joueurs et les gains qui leur sont versés. Par exemple à la roulette française l'avantage du casino réside notamment en ce qu'un joueur misant sur un numéro plein et ayant ainsi une chance sur 37 de gagner ne se verra verser, en cas de réussite, que 35 fois sa mise plus sa mise elle-même. Ainsi, concernant des mises sur des numéros pleins à la roulette française, cet avantage mathématique, combiné avec la loi des grands nombres, correspond à un prélèvement de 1/37ème des mises de chaque joueur, autrement dit à une « taxe » de 2,7 % sur les mises. Bien entendu cet avantage mathématique varie en fonction des jeux et des combinaisons choisies des joueurs.

[872] Jusqu'à l'intervention du décret du 12 avril 2002, les prélèvements sur le produit des machines à sous étaient assis sur le produit brut théorique de ces jeux dont le montant ne tenait pas compte des variations dont le taux de redistribution de ces appareils était susceptible. En effet, du nombre de pièces introduites dans le monnayeur de la machine (de une à trois) dépend le taux de redistribution offert par cette dernière, de sorte que le joueur introduisant une mise maximale bénéficie d'un meilleur rendement (ainsi les amateurs savent-ils qu'il faut toujours introduire la mise maximum acceptée par la machine). L'ancien mode de détermination du produit des machines à sous, qui reposait en partie sur le taux de redistribution maximum des appareils, ne tenait pas compte des hypothèses où leur rendement est moindre pour le joueur, ainsi l'assiette du prélèvement (le produit théorique) était-elle toujours inférieure au produit réel des machines à sous. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, même si le produit réel des machines à sous demeure affecté d'un taux de réfaction de 15 % censé compenser la diminution de leur chiffre d'affaires résultant, pour les casinos, de l'adoption du nouveau système.

[873] Décret des 21-23 juin 1907, *JO* 23 juin 1907.

[874] *JO* 14 juillet 1911.

[875] Article 102 de la loi de finances du 31 mars 1903 instituant un prélèvement supplémentaire de 1 % sur la masse des sommes engagées au pari mutuel sur certains hippodromes et affecté à subventionner les travaux d'adduction d'eau potable et, pour 100 000 F maximum, à la caisse des recherches scientifiques pour l'étude de procédés d'épuration des eaux. En excluant du bénéfice de la subvention les villes dont le centime communal représente une valeur supérieure à 1 000 F, cette disposition semble avoir profité en priorité aux communes les plus démunies (*JO* 31 mars 1903).

[876] Article 91 de la loi du 25 juin 1920 (*JO* 26 juin 1920) et décret du 20 juillet 1920 (*JO* 21 juillet 1920).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

1920 remplaça, en son article 46 A, le prélèvement proportionnel de 15 % par un impôt progressif sur le PBJ dont le taux variait de 10 à 50 % et institua, en son article 46 B, un droit de timbre sur les cartes d'entrée dans les casinos dont le montant variait en fonction des recettes du casino. La loi prévoyait en outre que les recettes des casinos exploités en France par le même concessionnaire devaient être totalisées pour le calcul du prélèvement. Enfin, elle répartissait les sommes ainsi recueillies en de multiples affectations [877], répartition qui connut quelques modifications dans les années suivantes [878].

En 1926 le législateur décida de réformer l'impôt sur les jeux de casino en remplaçant par un impôt unique et progressif divers prélèvements jusque là en vigueur (impôt de 10 % au profit du Trésor, impôt progressif institué par la loi du 31 juillet 1920, double décime et taxe sur la chiffre d'affaire) [879]. La création de ce nouveau prélèvement, dont le taux varie par tranches de 15 à 65 %, laisse toutefois intacts le droit de timbre sur les cartes d'entrée ainsi que les avantages pécuniaires dont bénéficie la commune d'accueil au terme des clauses du cahier des charges [880]. Tout en maintenant les sommes fixes qui, d'après l'article 46 de la loi du 31 juillet 1920 et des dispositions législatives postérieures, ont reçu un emploi déterminé, le texte procède à la répartition du surplus du produit dont, notamment, 48 % vont à l'Etat [881]. Là encore, cette répartition connaîtra de régulières modifications dans les années suivantes [882].

[877] La loi procède à des affectations prioritaires : l'Office national des pupilles de la nation (1 million F), l'Office national des mutilés et réformés de guerre (1 million F), la Caisse des recherches scientifiques (300 000 F dont 100 000 F affectées spécialement aux recherches sur la tuberculose et le cancer), l'Institut d'hydrologie et de climatologie de Paris (300 000 F), les chaires d'hydrologie thérapeutique et de climatologie des universités de France (200 000 F), la création de laboratoires de recherche agronomique (200 000 F) et l'Office national du tourisme (100 000 F). Sur les sommes restantes, deux tiers sont attribués aux œuvres sociales désignées par l'article 4 de la loi du 15 juin 1907. Sur le tiers restant est constitué un fonds dont deux cinquièmes sont affectés à la dotation des projets d'adduction d'eau potable, deux autres cinquièmes étant répartis entre l'Etat, les départements, les communes ou les associations forestières ou pastorales, en vue de favoriser le développement ou la constitution de forêts ou de pâturages domaniaux, départementaux ou communaux. Enfin, le dernier cinquième revient aux communes ou associations qui encouragent la reproduction ou la conservation du gibier ou du poisson (*JO* 1er août 1920).

[878] L'article 226 de la loi de finances du 13 juillet 1925 (*JO* 14 juillet 1925) et les articles 143 et 144 de la loi du 29 avril 1926 (*JO* 30 avril 1926) procèdent à des affectations prioritaires destinées au financement de travaux d'utilité publique en Corse, à l'établissement des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, au financement de la commission supérieure du même nom, aux communes pour les sapeurs-pompiers et le matériel d'incendie et au service des réfugiés.

[879] Article 14 de la loi de finances du 19 décembre 1926, *JO* 19 décembre 1926, p. 13162.

[880] D'après l'auteur, anonyme, de la note figurant au *Recueil Dalloz*, le montant de cette « redevance » varie, selon les communes, de 10 à 30 % du PBJ (*D.* 1927.IV.240).

[881] Pour le reste, 17 % viennent alimenter le fonds institué pour augmenter les dotations des projets d'adduction d'eau potable, subventionner les œuvres ou travaux intéressant le reboisement, l'amélioration des pâturages, la pisciculture, la chasse et la défense des côtes ainsi que les chaires d'hydrologie et de climatologie des facultés de médecine. Enfin, 35 % vont aux œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

A la suite de la crise économique le législateur institua, aux termes des articles 23 à 25 de la loi de finances du 31 mars 1932, une déduction sur le PBJ correspondant à un certain nombre de dépenses particulières des casinos [883]. Plafonnée à 25 % du PBJ, cette déduction deviendra, avec le décret-loi du 28 juillet 1934, forfaitaire et automatique [884]. Elle sera ensuite portée à 33 % du PBJ [885] et prorogée chaque année jusqu'à la Libération [886]. Durant cette période, le système connaîtra quelques modifications significatives concernant, notamment, la répartition du produit des jeux [887], les règles de calcul de l'impôt progressif [888] et l'institution d'un prélèvement additionnel dont le produit vint financer l'œuvre, pétainiste, du Secours national [889].

[882] L'article 85 de la loi du 27 décembre 1927 renouvelle, pour trois ans, les allocations destinées aux plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, au fonctionnement de la commission du même nom et aux communes pour les sapeurs-pompiers et le matériel d'incendie (*JO* 28 décembre 1927). L'article 139 de la loi du 30 décembre 1928 détaille la répartition des 17 % alloués au fonds institué par l'article 46 de la loi du 31 juillet 1920 (projets d'adduction d'eau potable…, *JO* 31 décembre 1928). L'article 35 de la loi du 12 décembre 1929 prévoit, pour trois ans, l'affectation d'une somme fixe de 400 000 F à l'Office scientifique et technique des pêches maritimes (*JO* 13 décembre 1929). L'article 80 de la loi du 31 mars 1931 renouvelle encore une fois, pour trois ans, les affectations prévues par l'article 85 de la loi du 27 décembre 1927 (plan d'aménagement des villes, sapeurs-pompiers) et ajoute une dotation de 400 000 F au profit des sociétés de tir, de sport et de préparation militaire (*JO* 1er avril 1931).

[883] Il s'agit des dépenses correspondant au salaire du personnel dont la rémunération n'excède pas 20 000 F, aux frais de spectacles et de fêtes, à la participation aux dépenses d'édilité et d'embellissement des villes, à la caisse de propagande touristique de la France à l'étranger et aux subventions aux sociétés qui ont pour but l'encouragement à l'élevage et l'amélioration de la race chevaline. L'auteur anonyme de la note figurant au *Recueil Dalloz* (*D.* 1932.IV.201) précise que les casinos étaient jusque là les seules entreprises qui ne fussent pas autorisées, au plan fiscal, à déduire certains de leurs frais généraux de leurs recettes avant calcul de l'impôt. En outre l'article 143 de la loi maintient pour deux ans les sommes affectées à l'Office scientifique et technique des pêches maritimes (*JO* 1er avril 1932).

[884] *JO* 30-31 juillet 1934.

[885] Article 11 de la loi du 10 février 1937 (*JO* 11 février 1937). La note du *Recueil Dalloz* précise que cette déduction augmentée, bien que s'inscrivant toujours dans la lutte contre les effets de la crise économique, est également destinée à compenser les dépenses résultant de l'application des lois sociales ainsi que les dépenses de propagande auprès de la clientèle étrangère en préparation de l'Exposition de 1937 (*DP.* 1939.IV.54).

[886] Article 131 de la loi du 31 décembre 1937 (*JO* 1er janvier 1938), article 66 de la loi du 31 décembre 1938 (*JO* 1er janvier 1939), article 36 de la loi du 31 décembre 1939 (*JO* 1er janvier 1940) et article 1er de la loi du 30 avril 1941 (*JO* 10 mai 1941, p. 1987).

[887] Le décret-loi du 16 juillet 1935 (*JO* 17 juillet 1935) modifie la part du prélèvement qui, après affectation des sommes fixes ayant reçu un emploi déterminé (article 46 de la loi du 31 juillet 1920), est partagé entre l'Etat (65 %), le fonds institué par l'article 46 de la loi du 31 juillet 1920 (11 %) et les œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique (24 %). En outre, la loi du 28 décembre 1931 instituant une caisse de crédit aux départements et aux communes pour le perfectionnement de l'outillage national, départemental et communal (*JO* 28-29 décembre 1931) et le décret-loi du 16 juillet 1935 disposent que le quart puis la moitié de la part de l'Etat sur le produit des jeux dans les casinos sera affecté au financement de cette caisse. Enfin, le décret-loi du 30 octobre 1935 (*JO* 31 octobre 1935) décuple la part du fonds institué par l'article 46 de la loi du 31 juillet 1920 (projets d'adduction d'eau, reboisement…) destiné au financement de travaux de défense des côtes.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

A la Libération, l'article 20 de l'ordonnance du 30 décembre 1944 vint transférer, au profit du budget général, les prélèvements opérés sur le PBJ [890]. Dans la quinzaine d'années qui suivirent, la fiscalité des casinos connut des modifications qui la rapprochèrent singulièrement du système actuel. Tandis que la loi du 31 décembre 1945 ramenait à 25 % la déduction forfaitaire sur le PBJ et révisait le tarif de l'impôt progressif en y ajoutant deux nouvelles tranches d'imposition (assorties de taux de 70 et 80 %) [891], la loi du 27 avril 1946 supprimait le prélèvement additionnel au profit du Secours national et harmonisait le prélèvement de l'Etat et celui de la commune. Celui-ci en effet, inscrit dans le cahier des charges et jusque là librement négocié, voit désormais son taux limité à 15 % du PBJ, la loi prévoyant que si la combinaison des deux prélèvements dépasse 80 % du PBJ, le prélèvement étatique est réduit de manière à ce que le total des deux impositions ne dépasse pas cette limite [892]. Ce prélèvement opéré au profit de la commune peut aujourd'hui être perçu par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre [893]. Notons également qu'en vertu de l'article 38 de la loi n° 53-79 du 7 février 1953, il est reversé à chaque commune siège d'un casino 10 % du prélèvement opéré par l'Etat sur le PBJ [894]. Enfin, l'arrêté du 9 août 1962 dispose que les sommes encaissées par le casino au titre des « orphelins » sont versées au bureau d'aide sociale de la commune siège [895].

Sur cette base, dont les principes demeureront inchangés, le législateur a édifié

[888] Le décret du 17 juin 1938 (*JO* 29 juin 1938) dispose que, concernant les casinos pour lesquels la saison des étrangers comprend deux périodes distinctes (une saison d'hiver et une saison d'été), l'impôt progressif sur les jeux pourra être appliqué au produit des jeux totalisés séparément pour chacune desdites saisons. Ainsi ce texte tend-il à réduire sensiblement, au profit de cette catégorie de casinos, les effets de la progressivité de l'impôt.

[889] La loi du 30 avril 1941 institue en effet un prélèvement additionnel progressif sur le PBJ dont le taux varie de 1 à 8 % et dont le produit est perçu par le Trésor pour le compte du Secours national.

[890] *JO* 31 décembre 1944, p. 2148.

[891] Article 53 de la loi n° 45-0195 du 31 décembre 1945 (*JO* 1er janvier 1946, p. 1).

[892] Article 44 de la loi n° 46-854 27 avril 1946 (*JO* 1er mai 1946, p. 3630). L'assiette de ces deux prélèvements est la même, à savoir le PBJ diminué de la déduction forfaitaire de 25 %. Les dispositions relatives à ce prélèvement figurent à l'article L. 2333-54 du Code général des collectivités territoriales.

[893] Cette possibilité a été apportée par l'article 7 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*JO* 17 août 2004, p. 14545), devenu l'article L. 5211-21-1 du CGCT.

[894] La loi prévoit cependant que ce reversement ne peut avoir pour effet d'accroître de plus de 5 % le montant des ressources ordinaires de la commune (*JO* 8 février 1953, p. 1234).

[895] On appelle « orphelins » les sommes et enjeux trouvés à terre, laissés sur les tables de jeux ou abandonnés en cours de partie sans que l'on sache à qui ils appartiennent (arrêté du 9 août 1962 modifiant le cinquième alinéa de l'article 42 de l'arrêté du 23 décembre 1959 *relatif à la réglementation des jeux dans les casinos* , *JO* 21 août 1962, p. 8268).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

plusieurs mécanismes fiscaux incitant ou obligeant les casinos à organiser des manifestations artistiques et à financer des travaux d'équipement ou d'entretien à caractère immobilier.

D'abord, la loi du 8 août 1947 autorisa les casinos à déduire, jusqu'à 8 % de leur PBJ, l'excédant des dépenses résultant de l'organisation de « manifestations artistiques de qualité » [896]. Parallèlement, la loi du 26 septembre 1948 disposait que l'avis conforme de la commune d'accueil dont dépend l'autorisation de jeu délivrée par le ministre de l'Intérieur devait être renouvelé chaque année et devait constater qu'il a été fait par le casino intéressé un effort artistique de qualité suffisante [897]. En 1961, un autre mécanisme, plus riche, vint s'y substituer, l'abattement supplémentaire pouvait alors atteindre 10 % du PBJ et correspondre à deux types de frais : le déficit résultant de manifestations artistiques de qualité (à hauteur de 5%) et des dépenses d'acquisition, d'équipement et d'entretien hôtelier ou thermal (5%) [898]. Bien qu'entièrement refondu par la loi du 30 décembre 1995, ce mécanisme est, dans ses grandes lignes, resté inchangé [899].

Parallèlement à ces abattements supplémentaires, un autre mécanisme, curieux celui-là, vit le jour en 1955. Tandis que l'article 24-I de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955 révise le tarif de l'impôt progressif sur le PBJ dans un sens nettement favorable aux établissements de jeu [900], l'article 24-II dispose que « Les recettes supplémentaires dégagées au profit des casinos par l'application du nouveau barème (…) devront être consacrées à concurrence de 50 % de leur montant à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique », travaux réalisés, en principe, dans la commune siège du casino et « affectés, en tout ou partie, à l'équipement du casino, de ses annexes et de ses abords, après accord entre le concessionnaire des jeux et le

[896] Article 59 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947 (*JO* 9 août 1947, p. 7766). Les conditions auxquelles est soumis le bénéfice de cette déduction résultent du décret n° 48-669 du 8 avril 1948 (*JO* 15 avril 1948, p. 3729), du décret n° 48-1731 du 15 novembre 1948 (*JO* 17 novembre 1948, p. 11141) et du décret n° 54-836 du 13 août 1954 (*JO* 21 août 1954, p. 8062).

[897] Article 32 de la loi n° 48-1516 du 26 septembre 1948 (*JO* 30 septembre 1948, p. 9554). Cet avis est communiqué au ministre de l'Education nationale qui dispose d'un délai de deux mois pour faire opposition auprès du ministre de l'Intérieur.

[898] Article 72 de la loi n° 61-1396 du 21 décembre 1961 (*JO* 22 décembre 1962, p. 11755). Le texte précise toutefois que le montant de l'abattement supplémentaire couvrant le déficit de manifestations artistiques pourra, par dérogation accordée sur avis du ministère des Affaires culturelles, être porté à 8 % sans que le total de l'abattement supplémentaire dépasse 10 %. Trois décrets sont venus préciser l'application de cette mesure, le décret n° 63-595 du 20 juin 1963 (*JO* 25 juin 1963, p. 5584), le décret n° 65-886 du 14 octobre 1965 (*JO* 23 octobre 1965, p. 9363) et le décret n° 87-266 du 15 avril 1987 (*JO* 16 avril 1987, p. 4316).

[900] *JO* 6 avril 1955, p. 3420. Le taux de l'impôt varie certes toujours de 10 à 80 % du PBJ mais les tranches correspondantes ont vu leur plafond précisément doubler, si bien que, par exemple, le taux de 80 % ne s'applique plus à la part du PBJ dépassant 350 millions F mais à la part dépassant 700 millions. Notons que le tarif précédemment en vigueur (article unique de la loi n° 49-1567 du 7 décembre 1949, *JO* 8 décembre 1949, p. 11847) résultait lui aussi d'une opération similaire. En effet, le gouvernement soutenait que la dépréciation monétaire avait abouti à faire supporter les taux maxima du tarif à une fraction de plus en plus grande du produit des jeux ce qui justifiait, dans l'intérêt du tourisme, de relever le plafond des diverses tranches (voir le commentaire de la loi, *D.* 1949.L.448).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

conseil municipal » [901] .

A cet ensemble, le législateur a ajouté, dans les vingt dernières années, trois prélèvements supplémentaires. Le premier, institué au profit de l'Etat par l'article 50 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990, est un prélèvement fixe de 0,5 % sur le produit brut des jeux traditionnels et de 2 % sur le produit brut des machines à sous [902] . Le second, prévu à l'article 18-III de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 *relative au remboursement de la dette sociale*, consiste en une contribution de 0,5 % sur un montant égal à 600 % du PBJ [903] . Le troisième, l'article 16-III de la loi n° 96-1160 *de financement de la sécurité sociale* du 27 décembre 1996 [904] , devenu l'article L. 136-7-1 du Code de la

[899] L'article 34 de la loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995 (*JO* 31 décembre 1995, p. 19078) abroge l'article 72 de la loi du 21 décembre 1961 mais le remplace par un mécanisme quasiment identique dont le détail est réglé par le décret n° 97-663 du 29 mai 1997 (*JO* 1er juin 1997, p. 8734) et le décret n° 2001-96 du 2 février 2001 (*JO* 3 février 2001, p. 1850). L'abattement pour l'organisation de « manifestations artistiques de qualité » est désormais strictement limité à 5 % du PBJ. Par cette expression, il faut entendre « toutes manifestations artistiques relevant du spectacle vivant et enregistré, des arts graphiques et plastiques, d'une qualité artistique reconnue par le ministère chargé de la culture ou d'un rayonnement culturel tel qu'il puisse s'étendre à l'étranger » (article 1er du décret du 9 mai 1997). La demande d'abattement doit être adressée au ministre chargé du Budget par l'intermédiaire du trésorier payeur général, il statue après avis d'une commission chargée d'évaluer la qualité des manifestations programmées et composée d'un de ses représentants ainsi que de représentants du ministre chargé de la culture, du ministre chargé du tourisme et du ministre chargé des collectivités territoriales. Le second abattement, lui, concerne des « dépenses d'acquisition, d'équipement et d'entretien à caractère immobilier » que les casinos réalisent « dans les établissements thermaux et hôteliers leur appartenant ou appartenant à une collectivité territoriale et dont ils assurent la gestion ». Il est plafonné à 7 millions F par an et par casino et ne peut excéder 50 % du montant de chaque opération réalisée (certains dépassements pouvant toutefois être reportés sur la ou les saisons suivantes). Pour faire l'objet d'un abattement, les dépenses du casino doivent être agréées par le préfet après avis du maire de la commune siège du casino, du directeur des services fiscaux et sur avis conforme du trésorier payeur général. En cas de désaccord entre ce dernier et le préfet, la demande est transmise au ministre chargé du Budget qui statue définitivement après avis d'une commission composée d'un de ses représentants ainsi que de représentants du ministre chargé des collectivités territoriales, du ministre chargé du tourisme, du ministre chargé de la santé, des maires des stations classées et de chaque syndicat de casinos.

[901] La mise en œuvre de cette disposition est régie par le décret n° 57-636 du 24 mai 1957 (*JO* 26 mai 1957, p. 5269). Les investissements à réaliser doivent être définis au cahier des charges liant le concessionnaire des jeux à la commune et avoir pour objet d'augmenter le pouvoir attractif de l'établissement ou de la (ou des) commune(s) siège(s). Pour ce faire, les casinos doivent ouvrir dans leur comptabilité un compte spécialement destiné à recueillir les sommes visées et retraçant les opérations correspondantes. Ces sommes pourront être versées sous forme de subventions en capital à la collectivité publique ou à l'organisme privé qui effectue les travaux ou être employées à assurer le service des annuités d'emprunts contractés pour leur financement. La commune ne peut garantir ces emprunts que s'ils ont pour but de financer des investissements effectués sur un bien communal ou sur un bien dont la commune doit devenir propriétaire. Sur le contentieux relatif à l'application de ces dispositions, voir CE 10 décembre 1965 [Société anonyme d'exploitation du nouveau casino municipal de Menton], *Rec.* 675 et CE 16 octobre 1985 [SA du Casino de la Grande Motte], *Rec.* 290.

[902] *JO* 30 décembre 1990, p. 16367. Ce prélèvement s'applique, semble-t-il, au PBJ avant tout abattement.

[904] *JO* 29 décembre 1996, p. 19369. Modifié par l'article 5-III-3° de la loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 (*JO* 23 décembre 1997, p. 18635), l'article 19 de l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 (*JO* 22 septembre 2000, p. 14877) et l'article 72-III de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 (*JO* 17 août 2004, p. 14598).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

sécurité sociale, institue une contribution de 9,5 % sur une fraction égale à 68 % du produit brut des machines à sous et une autre de 12 % sur tous les gains réalisés par les joueurs aux machines à sous d'un montant supérieur à 1 500 €.

Enfin, notons que les casinos participent aux frais occasionnés par la surveillance des opérations de jeu engagés par la tutelle. Le décret n° 47-596 du 4 avril 1947 modifié [905] relatif aux indemnités de surveillance et d'habillement allouées aux personnels de la police chargés de la surveillance des établissements de jeu, renvoie ainsi à un arrêté le soin de fixer, selon un mécanisme prévu par l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*, les modalités de rattachement par voie de fonds de concours au budget du ministère de l'Intérieur des sommes versées pour la surveillance des établissements de jeu, des hippodromes et des cynodromes. Trois arrêtés déterminent aujourd'hui le montant de cette participation [906] .

En définitive, le PBJ des casinos fait l'objet, avant tout abattement, de deux prélèvements au titre de la CRDS et de la CSG ainsi que d'un prélèvement proportionnel institué par la loi du 29 décembre 1990. Après quoi, le PBJ fait l'objet d'un abattement automatique de 25 % [907] et de deux abattements supplémentaires et facultatifs au titre du déficit résultant de l'organisation de manifestations artistiques de qualité (5 %) et de dépenses d'acquisition, d'équipement et d'entretien hôtelier ou thermal (5 %). Sur cette base, sont appliqués le prélèvement communal déterminé par le cahier des charges (plafonné à 15 %) [908] et l'impôt progressif sur les jeux au profit de l'Etat [909] (dont 10 % sont reversés à la commune siège du casino) [910] , de même que sont déduites les sommes correspondant à la participation de l'établissement aux frais de surveillance engagés par le ministère de l'Intérieur. Ensuite, sur une partie du produit des jeux restant au casino et résultant de la différence entre les sommes qu'il aurait dû acquitter au titre de l'impôt progressif par application du barème figurant à l'article unique de la loi n° 49-1567 du 7

[903] *JO* 25 janvier 1996, p. 1216. L'assiette retenue tient compte du PBJ intégral, c'est-à-dire avant application de l'abattement automatique prévu par le décret-loi du 28 juillet 1934. Le montant retenu pour le calcul de l'impôt (600 % du PBJ) peut surprendre, il correspond en réalité à l'évaluation des sommes redistribuées aux joueurs, ce prélèvement étant censé s'asseoir sur leurs gains. C'est pourquoi, en ce qui concerne le pari mutuel et La Française des jeux, l'assiette de la CRDS correspond à une fraction de 70 % de l'ensemble des sommes engagées dans ces jeux.

[905] *JO* 5 avril 1947, p. 3201 ; pour les modifications, voir en annexe les Tables de législation et de jurisprudence sur le jeu.

[906] Arrêté du 23 décembre 1999 *fixant les modalités de rattachement par voie de fonds de concours au budget du ministère de l'Intérieur des sommes versées pour la surveillance des établissements de jeu, des hippodromes et des cynodromes* (*JO* 30 décembre 1999, p. 19815), arrêté du 23 avril 2001 *portant fixation du montant forfaitaire des frais de contrôle versés par les casinos pour l'exploitation des appareils de jeux dits « machines à sous »* (*JO* 11 mai 2001, p. 7421) et arrêté du 23 avril 2001 *fixant les frais de contrôle des jeux de contrepartie autres que la boule et le vingt-trois* (*JO* 4 mai 2001, p. 7030). Voir également les articles 69-34 et 86 à 89 de l'arrêté du 23 décembre 1959 *portant réglementation des jeux dans les casinos* .

[907] Notons que cet abattement a de nouveau été porté à 35 % pour une durée de deux ans par l'article 43 de la loi n° 86-1318 du 30 décembre 1986 (*JO* 31 décembre 1986, p. 15873).

[908] Article L. 2333-54 CGT.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

décembre 1949 et les sommes qu'il a effectivement acquittées au titre du barème en vigueur, le casino doit consacrer 50 % de ce produit à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique, sommes qui sont consignées sur un compte spécial et qui, *a priori*, n'entrent pas dans le produit net des jeux [911] . Enfin, le casino est redevable d'un certain nombre d'impôts et taxes, la plupart de droit commun, sur son résultat d'exploitation (somme du produit net des jeux et du solde d'exploitation des autres activités du casino : restauration et spectacle). Ainsi verse-t-il à l'Etat l'impôt sur les sociétés [912] , la TVA [913] , la taxe sur les salaires et le droit de timbre sur les cartes d'entrée [914] . Enfin, il verse aux collectivités locales la taxe sur les spectacles [915] , la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti.

[909] L'article 3 de la loi n° 79-1102 du 21 décembre 1979 (*JO* 22 décembre 1979, p. 3227) habilite le gouvernement à fixer les tranches du barème de l'impôt progressif sur les jeux (article L. 2333-56 CGCT). Ainsi le tarif actuel de cet impôt résulte-t-il du décret n° 86-1212 du 27 novembre 1986 (*JO* 29 novembre 1986, p. 14331) et du décret n° 2001-200 du 1er mars 2001 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans le CGCT (*JO* 3 mars 2001, p. 3405) et s'établit comme suit : 10 % jusqu'à 58 000 € ; 15 % de 58 001 à 114 000 € ; 25 % de 114 001 à 338 000 € ; 35 % de 338 001 à 629 000 € ; 45 % de 629 001 à 1 048 000 € ; 55 % de 1 048 001 à 3 144 000 € ; 60 % de 3 144 001 à 5 240 000 € ; 65 % de 5 240 001 à 7 337 000 € ; 70 % de 7 337 001 à 9 433 000 € et 80 % au-delà de 9 433 000 € (article D. 2333-74 CGCT).

[910] Article L. 2333-55 CGCT. La loi de finances pour 2005 précise que si le montant de ce versement ne peut avoir pour effet d'accroître de plus de 5 % le montant des recettes réelles de fonctionnement de la commune, ce plafond est porté à 10 % pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale faisant application des dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI et dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique (article 97 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 1984, *JO* 31 décembre 2004, p. 22459).

[911] Article L. 2333-57 CGCT. Les deux barèmes permettant d'opérer ce calcul figurent à l'article D. 2333-74, les articles suivant (D. 2333-74 à D. 2333-82) ayant codifié les mesures d'application de ce dispositif.

[912] Le plus souvent, les casinos sont exploités par des sociétés passibles de cet impôt.

[913] D'après l'article 261 E du CGI, l'organisation de jeux de hasard ou d'argent soumis au prélèvement progressif visé aux articles L. 2333-56 et L. 2333-57 du CGCT est exonérée de TVA. Parmi les recettes taxables des casinos figurent : celles provenant de la délivrance de cartes d'entrée dans les salles de jeux traditionnels, les recettes provenant d'activités autres que ludiques (spectacles, hôtellerie, restauration, bar) et les pourboires à concurrence de la fraction de leur masse laissée par les conventions collectives à la disposition des établissements pour financer la rémunération des personnels autres que ceux des salles de jeux.

[914] D'après l'article 945 du CGI la délivrance des cartes d'entrée dans les salles de jeux autres que la boule, le vingt-trois et les machines à sous est passible d'un droit de timbre : de 10 € si l'entrée est valable pour la journée, 37 € pour la semaine, 91 € pour un mois et 182 € pour la saison.

[915] Selon les articles L. 1559 et L. 1560 du CGI les appareils automatiques installés dans les lieux publics sont soumis à l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements. Le tarif de la taxe est variable selon la taille des communes bénéficiaires (de 16 € pour les communes de moins de 1000 habitants à 92 € pour celles de plus de 50 000) et les conseils municipaux peuvent en affecter le montant de coefficients de 2 à 4.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

§ 2 - La fiscalité des cercles

La fiscalité des cercles constitués sous le régime de la loi du 1er juillet 1901 est bien plus simple que celle des casinos, encore qu'elle ait connu, elle aussi, de notables évolutions. Aux termes de l'article 47 de la loi de finances du 30 juin 1923 [916] les jeux de hasard peuvent y être pratiqués en vertu d'une autorisation du ministre de l'Intérieur. En revanche, ils peuvent, à certaines conditions et sur simple déclaration au préfet, pratiquer des jeux de commerce, caractère reconnu exceptionnellement à certains jeux [917] .

Le PBJ est ici aussi au cœur du système de prélèvements. Initialement, il était constitué par le montant intégral de la cagnotte des jeux de hasard [918] et le comité d'administration du cercle disposait de différentes options concernant le mode de perception sur les jeux opéré au profit de celle-ci [919] . En vertu de l'article 48 de la loi de finances du 30 juin 1923, le montant de l'impôt dû par les cercles autorisés à pratiquer des jeux de hasard représentait le total obtenu par application d'un taux progressif au PBJ [920] diminué du montant des taxes sur les cercles acquittés, tant au profit de l'Etat que de la commune, au titre de l'année précédente [921] . Le produit de l'impôt était ensuite réparti entre l'Etat (40 %), les œuvres désignées à l'article 4 de la loi du 15 juin 1907 (20 %), les dispensaires d'hygiène sociale et de préservation antituberculeuse, les sanatoriums, les préventoriums et les organismes de lutte anticancéreuse et antisyphilitique (20 %). Ce système perdura jusqu'en 1947 en connaissant bien sûr quelques aménagements, ainsi le législateur et le pouvoir réglementaire modifieront-ils les règles relatives aux perceptions au profit de la cagnotte [922] , au barème de l'impôt [923] ainsi qu'à sa répartition [924] .

[916] *JO* 1er juillet 1923, p. 6166.

[917] Article 2 du décret n° 47-798 du 5 mai 1947 *portant réglementation de la police des jeux dans les cercles* (*JO* 7 mai 1947, p. 4241) et article 126 Annexe IV du CGI.

[918] Article 4 du décret du 12 novembre 1923 (*JO* 12-13 novembre 1923). Les cercles pratiquant seulement des jeux de commerce n'étaient donc pas assujettis à cet impôt.

[919] Concernant les jeux de hasard où il n'y a pas de banque, il pouvait choisir entre trois modes de perception dont il fixait librement le taux : 1° Prélèvement sur le montant soit des enjeux, soit du bénéfice réalisé, d'une somme fixée d'après un tarif progressif ou proportionnel ; 2° Paiement par chaque joueur d'un droit variable selon l'importance des enjeux ou la durée de la partie ; 3° Paiement par chaque joueur d'un droit fixe par séance (seul mode admis pour les jeux de commerce). En revanche le pouvoir réglementaire avait fixé un mode de perception particulier (acquitté par le banquier) assorti d'un taux minimum (sauf, jusqu'en 1926, pour les cercles constitués avant le 1er juillet 1921) concernant le baccara à deux tableaux et tous les jeux de hasard où un seul joueur tient la banque ainsi que pour le baccara chemin de fer et tous les jeux où la banque est tenue par tous les joueurs à tour de rôle (article 3 du décret du 22 juillet 1923, *JO* 24 juillet 1923).

[920] Le barème de l'impôt comprenait alors cinq tranches assorties de taux variant de 20 à 60 %.

[921] Exclusif de la taxe sur le chiffre d'affaire, cet impôt supportait, à titre de frais de contrôle et d'encaissement, une majoration de 5 % de son montant net.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Les articles 45 et 47 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947 remplacent l'impôt sur le produit des jeux de hasard dans les cercles par l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements [925]. Celui-ci frappe désormais l'ensemble des jeux pratiqués, y compris les jeux de commerce [926] et son produit revient intégralement à la commune d'implantation du cercle [927]. Les règles de constitution de la cagnotte ont été définitivement arrêtées par l'article 3 du décret n° 47-798 du 5 mai 1947 [928] et le barème de l'impôt, initialement composé de sept tranches assorties de taux allant de 5 à 60 % [929], s'établit désormais comme suit : 10 % sur la part du PBJ allant jusqu'à 30 490 €, 40 % de 30 490 à 228 700 € et 70 % au-delà de 228 700 € [930]. Notons aussi que les cercles, constitués en principe dans un but social, sportif, artistique ou littéraire, doivent chaque année justifier de l'aide réelle qu'ils apportent à l'objet social de leurs statuts [931].

[922] L'article 14 de la loi du 19 décembre 1926 uniformise le taux minimum de perception sur les jeux où la banque est tenue par un ou plusieurs joueurs, supprimant ainsi la dérogation accordée aux cercles constitués avant le 1er juillet 1921 (*JO* 19 décembre 1926). Le décret du 3 mai 1929 fixe le taux et le mode de perception sur le jeu, fraîchement autorisé, du multicolore (*JO* 5 mai 1929). Enfin, le décret du 12 décembre 1932 détermine le montant maximum du droit fixe par séance qui peut seul être admis concernant les jeux de commerce, le montant de ce droit variant avec la valeur locative du cercle (*JO* 15 décembre 1932).

[923] L'article 95 du décret du 28 décembre 1926 (*JO* 2-3-4 janvier 1927) et l'article 34 du décret du 19 juillet 1934 (*JO* 25 juillet 1934) augmentent sensiblement le taux d'imposition de chaque tranche.

[924] L'article 14 de la loi du 19 décembre 1926 remplace l'expression « organismes de lutte anticancéreuse et antisyphilitique » par celle, plus large, d'« organisme de lutte anticancéreuse et antivénérienne ». L'article 34 du décret du 19 juillet 1934 affecte une fraction de la part de l'Etat sur le produit des jeux à la caisse de crédit aux départements et aux communes pour le perfectionnement de l'outillage national, départemental et communal institué par l'article 8 de la loi du 20 décembre 1931 et ajoute les école d'infirmières à la liste des établissements de soins bénéficiant d'une part du produit de l'impôt.

[925] *JO* 25 mars 1947, p. 2767. D'après l'article 47 de la loi, « les arrêtés ministériels fixent les conditions d'assiette et de perception de la taxe sur les jeux ».

[926] Article 1er de l'arrêté du 1er avril 1947 (*JO* 2 avril 1947, p. 3107) devenu l'article 147 Annexe IV du CGI.

[927] Article 1566 du CGI.

[928] Celle-ci est constituée : 1° Aux jeux de commerce par un droit fixe obligatoire par séance déterminé par le conseil d'administration et approuvé par le préfet ; 2° Au baccara chemin de fer, ainsi qu'aux jeux où la banque est tenue par tous les joueurs à tour de rôle, par un prélèvement de 5 % des sommes gagnées à chaque coup par le joueur tenant les cartes ; 3° Au baccara à deux tableaux comme à tous les jeux où un seul joueur tient la banque contre tous les autres, par un prélèvement égal à 5 % du montant de la banque primitive, des arrosages et des sommes tenues en dehors si la banque est limitée et à 2 % des sommes que le banquier est dans l'obligation d'exposer pour tenir les enjeux si la banque est ouverte ; 4° Au multicolore, par un prélèvement de 10%, tant sur le montant de la banque adjugée que sur les arrosages successifs que le banquier pourra avoir à faire au cours des huit coups au maximum auxquels lui donne droit le paiement de la banque primitive (*JO* 7 mai 1947, p. 4241).

[929] Modifié par l'article 46 de la loi n° 53-79 du 7 février 1953, qui multiplie en moyenne par 2,5 le seuil de chacune des sept tranches, et l'article 33 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 qui convertit l'ancien barème en nouveaux francs (*JO* 7 janvier 1966, p. 163).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Enfin, le résultat d'exploitation des cercles (somme du produit net des jeux et des autres recettes du cercle : cotisations des membres, bar et restauration) est lui aussi soumis à un certain nombre d'impositions de droit commun : TVA [932] et impôt sur les sociétés [933] au profit de l'Etat, taxe d'habitation et taxe sur le foncier bâti au profit des collectivités locales.

§ 3 - La fiscalité des paris sur les courses de chevaux

La fiscalité frappant les paris sur les courses de chevaux est d'une complexité souvent déconcertante. Toutefois, le mode de prélèvement y est plus simple qu'en matière de cercles et les casinos : la notion de PBJ n'intervient ici pas en raison de l'espacement dans le temps des principale opérations constitutives du jeu que sont le dépôt de leur mise par les joueurs, le déroulement de la course et le paiement de leurs gains aux plus chanceux (ou aux plus experts). Il suffit en effet aux pouvoirs publics de faire en sorte que l'organisateur du jeu opère, sur la masse des sommes recueillies, l'ensemble des prélèvements légaux avant de répartir les sommes restantes entre les joueurs gagnants.

La loi du 2 juin 1891 autorise les sociétés de courses qui satisfont aux conditions posées par ses articles 1er et 2 [934] à organiser le pari mutuel dans l'enceinte de leurs hippodromes. Là encore on retrouve le mécanisme de la « rançon du jeu » : l'autorisation d'organiser le pari mutuel ne pourra être délivrée que « moyennant un prélèvement fixe en faveur des œuvres locales de bienfaisance et de l'élevage » (article 5), la loi renvoyant ensuite au pouvoir réglementaire le soin de déterminer la quotité de ce prélèvement.

[930] Article 52 de la loi n° 90-1169 du 29 décembre 1990 (*JO* 30 décembre 1990, p. 16423) actualisé par l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 (*JO* 22 septembre 2000, p. 14877).

[931] Article 6 de l'arrêté du 15 juillet 1947 *portant instruction de la réglementation des jeux dans les cercles* (*JO* 19 juillet 1947, p. 6921). Cependant, d'après le rapport du sénateur Trucy, une contribution de 10 % sur les PBJ (diminué du montant de l'impôt sur les spectacles) serait prévue par les textes (« Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 155), textes dont nous n'avons trouvé aucune trace.

[932] Celle-ci ne frappe cependant pas l'ensemble du résultat d'exploitation. L'article 261 E du CGI exonère de la TVA l'organisation de jeux de hasard ou d'argent soumis à l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements. Dans un arrêt du 10 mai 1999 [Association du cercle Eldo] (*Rec.* 771), le Conseil d'Etat a jugé que l'exonération de la TVA s'applique à l'ensemble des recettes perçues par un cercle en contrepartie de l'organisation de jeux de hasard et d'argent, y compris celles qui, ne faisant pas partie de la cagnotte, ne sont pas retenues dans le calcul de l'impôt sur les spectacles. Ainsi en est-il des cotisations annuelles ouvrant le droit aux adhérents d'accéder aux salles de jeux.

[933] L'impôt sur les sociétés affecte en principe toutes les personnes morales se livrant à des opérations de caractère lucratif (article 206-1 du CGI). Ainsi le Conseil d'Etat a-t-il considéré, dans un arrêt du 13 juillet 1968 [Société X] (*Rec.* 456), qu'une association ayant pour activité principale la gestion d'un cercle de jeux de hasard exerce une activité lucrative passible de cet impôt.

[934] Elles doivent avoir « pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline ». En outre, leurs statuts sociaux doivent avoir été approuvés par le ministre de l'Agriculture après avis du Conseil supérieur des haras et leur budget annuel, ainsi que leurs comptes, doivent être soumis au contrôle de l'administration.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Ainsi, le décret des 7-24 juillet 1891 prévoit-il que seront prélevés, sur la masse des sommes versées au pari mutuel, 2 % en faveur des œuvres de bienfaisance et 1 % en faveur de l'élevage (hippique) [935] . Le décret précise en outre que l'autorisation d'organiser le pari mutuel fixera, pour chaque société de courses, la quotité du prélèvement qu'elle pourra effectuer pour couvrir ses frais d'organisation, celui-ci variant de 4 à 7 % [936] . Sur cette base, et jusqu'à l'issue de la Seconde guerre mondiale, les textes législatifs se contenteront, au gré des besoins, d'ajouter d'autres prélèvements et de désigner leur affectation.

L'article 47 de la loi de finances du 16 avril 1895 dispose qu'un tiers de fonds recueillis en faveur des œuvres d'assistance sera affecté à l'agrandissement et à la construction d'hôpitaux nécessités par l'application de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite [937] . L'article 102 de la loi du 31 mars 1903 autorise le ministre de l'Agriculture à fixer la quotité d'un prélèvement pouvant aller jusqu'à 1 % des sommes engagées afin de subventionner des travaux d'adduction d'eau potable ainsi que la caisse des recherches scientifiques [938] . L'article 42 de la loi du 30 janvier 1907 autorise le ministre des Finances à prélever 500 000 francs sur le compte spécial du Trésor contenant le produit du prélèvement à destination de l'élevage, pour l'affecter au budget de l'exercice 1907 [939] . L'article 36 de la loi du 12 août 1919 institue, lui, deux prélèvements supplémentaires de 1 % chacun dont le produit est affecté au versement de subventions à des œuvres de bienfaisance et au financement de travaux d'adduction d'eau potable intéressant les régions dévastées par la guerre [940] . Un autre prélèvement de 1 % sera ensuite créé par l'article 4 de la loi du 5 août 1920 pour être attribué aux établissements d'enseignement agricole [941] .

En 1930, les sociétés de courses parisiennes sont autorisées, en collaboration avec leurs homologues de province, à organiser le pari mutuel en dehors des hippodromes (PMU) mais le système des prélèvements ne s'en trouve pas particulièrement modifié [942] .

[935] Les sommes destinées aux œuvres sont centralisées à la Caisse des dépôts et consignations et réparties par une commission spéciale dont la composition est donnée par l'article 5 du décret. Les sommes destinées à l'élevage sont, quant à elles, versées au Trésor et rattachées au ministère de l'Agriculture dans la forme usitée en matière de fonds de concours (*JO* 24 juillet 1891).

[936] L'analyse des textes ultérieurs montre que les sociétés de courses parisiennes, les plus importantes, sont autorisées à effectuer un prélèvement de 4 %, quant aux sociétés de courses de province, elles pourront bénéficier d'un prélèvement allant jusqu'à 7 % des sommes engagées. A noter que les prélèvements qui seront ultérieurement institués par la loi pour financer des travaux d'adduction d'eau potable et les établissements d'enseignement agricole ne frapperont que les sommes recueillies par les sociétés de courses parisiennes à l'exclusion des sommes engagées sur les courses organisées par les sociétés de province.

[937] *JO* 15-16-17 avril 1895. Le décret des 16 mars-16 juillet 1896 fixe la composition de la commission qui, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, procèdera à la répartition des ces sommes (*D.* 1899.IV.63).

[938] Sur cette somme, 100 000 F sont destinés à la caisse des recherches scientifiques pour l'étude de procédés d'épuration des eaux d'égout et des eaux résiduaires. Quant aux subventions pour travaux d'adduction, elles ne bénéficient qu'aux communes les plus pauvres, dont le centime communal représente une valeur inférieure à 1 000 F (*JO* 31 mars 1903).

[939] *JO* 31 janvier 1907.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Par la suite, l'article 9 de la loi du 28 décembre 1931 affecte à la caisse de crédit aux départements et aux communes pour le perfectionnement de leur outillage les deux tiers de la part de l'Etat dans les prélèvements sur les sommes engagées au PMU, le reste revenant aux attributaires traditionnels [943]. Puis, au cours de l'année 1935, deux décrets-lois du 16 juillet et du 30 octobre viendront apporter des modifications notables au système des prélèvements. Certains changements, apportés par le premier texte, seront aussitôt supprimés par le second [944]. Pour le reste, les différents prélèvements institués, correspondant à 11 % des sommes engagées au pari mutuel, sont réunis en un prélèvement total élevé à 12 %. Pour la première fois le chapitre « produits divers » du

[940] *JO* 14 août 1919. La loi prévoit toutefois que lorsque seront versés les indemnités pour dommages de guerre, celles-ci serviront au remboursement de ces subventions et les fonds ainsi recueillis seront affectés aux comptes des prélèvements sur le pari mutuel et affectés, par tiers, à l'élevage, aux œuvres et aux travaux d'adduction d'eau potable sur l'ensemble du territoire. Quelques années plus tard, l'article 142 de la loi du 31 mars 1932 supprimera le dispositif spécial aux régions dévastées et réunira en un prélèvement unique de 2 % en faveur des travaux d'adduction d'eau potable de l'ensemble des communes du territoire les deux prélèvements de 1 % institués par l'article 102 de la loi du 31 mars 1903 et l'article 36 de la loi du 12 août 1919. De même, l'article 58 de la loi du 28 février 1934 réunira en un prélèvement unique de 3 % au profit des œuvres de bienfaisance de l'ensemble du territoire les deux prélèvements institués par l'article 3 du décret du 7 juillet 1891 et par l'article 36 de la loi du 12 août 1919 (*JO* 1er mars 1934).

[941] Au bout d'un an la moitié du montant de ce prélèvement doit cependant revenir à l'élevage (*JO* 15 août 1920). L'application de cette disposition est opérée par les décrets du 14 août 1920 (*JO* 15 août 1920), du 25 septembre 1920 (*JO* 28 septembre 1920) et du 1er août 1923 (*JO* 8 septembre 1923). On notera qu'une partie des sommes affectées à l'enseignement agricole sera consacrée aux « œuvres de vulgarisation agricole par le cinématographe ». Enfin, l'article 258 de la loi de finances du 13 juillet 1925 étend aux écoles nationales vétérinaires le bénéfice des ressources affectées par la loi du 5 août 1920 aux établissements d'enseignement agricole (*JO* 14 juillet 1925).

[942] Article 186 de la loi du 16 avril 1930 (*JO* 17 avril 1930, p. 4311) et son décret d'application du 11 juillet 1930 (*JO* 13 juillet 1930, p. 7902). Il est précisé que les frais d'organisation du pari mutuel ne pourront être imputés sur la part revenant aux sociétés de courses qu'à hauteur de 2 % du total des sommes recueillies (le reste des frais devant être imputé sur la part revenant aux autres attributaires du prélèvement). Par ailleurs, la portion du prélèvement laissé aux sociétés de courses pour être utilisée par elles en encouragement à l'élevage, ne devra pas être inférieur à 2 % des sommes engagées.

[943] L'expression « part de l'Etat » ne doit pas induire en erreur. Il s'agit au fond de l'ensemble des prélèvements ne revenant pas aux sociétés de courses. Plus précisément la loi dispose qu'avant tout prélèvement, 1,5 % des sommes recueillies sont affectées à l'élevage, puis, sur le produit restant, deux tiers sont affectés à la caisse de crédit et un tiers est réparti entre les subventions pour travaux d'adduction d'eau, l'enseignement agricole et les œuvres de bienfaisance dans les proportions en vigueur (*JO* 28-29 décembre 1931).

[944] D'après le décret-loi du 16 juillet 1935 (*JO* 17 juillet 1935), la part revenant à l'ensemble des attributaires du prélèvement (sociétés de courses, élevage, œuvres, adduction d'eau, enseignement agricole), devait être réduite de 30 % au profit de l'Etat et le prélèvement total devait être porté à 15 % de sommes engagées. Mais le décret-loi du 30 octobre 1935 (*JO* 31 octobre 1935) supprima rétroactivement la majoration au profit de l'Etat et ramena à 12 %, à compter de sa publication, le taux du prélèvement total. En revanche il maintint l'affectation annuelle d'une somme de 8 millions F, imputée sur la part de l'Etat dans les prélèvements sur les sommes engagées au PMU, au profit de la caisse de crédit aux départements et aux communes pour le perfectionnement de leur outillage (elle sera portée à 10 millions par l'article 77 de la loi du 31 décembre 1935, *JO* 1er janvier 1936).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

budget devient l'un des attributaires des sommes recueillies, au détriment des parts revenant aux œuvres, aux travaux d'adduction d'eau et à l'enseignement agricole. Enfin, les parts respectives revenant à chaque attributaire varient selon que les sommes recueillies l'ont été à l'occasion du PMH ou du PMU ou encore, concernant le PMH, selon que la course se déroule à Paris ou en province. Les textes ultérieurs se contenteront d'apporter des modifications quant à l'affectation des sommes recueillies [945], à l'exception des lois du 15 novembre 1943 et du 2 juin 1944 qui porteront de 12 à 13,5 % le taux du prélèvement, et feront du Secours national l'un des principaux attributaires de son produit [946].

Avec la Libération et l'avènement de la IVème République, la fiscalité des paris sur les courses de chevaux est entièrement refondue. Tout d'abord, l'article 20 de l'ordonnance du 30 décembre 1944 affecte au budget général les prélèvements opérés sur les sommes engagées au PMH et au PMU. Puis, l'article 15 de l'ordonnance n° 45-2674 du 2 novembre 1945 institue, au profit de la ville de Paris, un prélèvement de 1,5 % sur les sommes engagées au PMH et au PMU à l'occasion de courses organisées sur le territoire de la ville [947], privilège qui a perduré jusqu'en 1991 [948]. Ensuite, l'article 51 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947 pose le cadre du nouveau prélèvement sur les sommes engagées au PMH et au PMU : son taux est fixé par décret contresigné des ministres de l'Agriculture et des Finances dans les limites de 10 à 14 % des sommes engagées, quant à son produit, il est réparti entre le Trésor, les sociétés de courses et l'élevage suivant une proportion fixée, elle aussi, par décret contresigné des mêmes ministres [949]. Neuf ans plus tard, la loi n° 56-1327 du 29 décembre 1956 [950] modifie, en son article 2-IV-2°, la fourchette à l'intérieur de laquelle doit être fixé le taux du prélèvement (qui peut désormais

[945] Il s'agit de l'article 77 de la loi du 31 décembre 1935, de la loi du 13 avril 1937, qui augmente singulièrement la part revenant à l'élevage (*JO* 15 avril 1937), ainsi que du décret-loi du 29 novembre 1939 (*JO* 1er décembre 1939, p. 13538) et de la loi du 8 janvier 1941 (*JO* 19 janvier 1941) qui suppriment totalement, et principalement au profit du Trésor, les parts revenant aux travaux d'adduction d'eau potable et à l'enseignement agricole.

[946] La loi du 15 novembre 1943 porte le taux du prélèvement à 13 %, le supplément de 1 % étant attribué au Secours national (*JO* 17 novembre 1943, p. 2947). La loi du 2 juin 1944, elle, porte le taux du prélèvement à 13,5 % et alloue systématiquement 3,5 % des sommes engagées au Secours national (*JO* 15 juin 1944, p. 1514).

[947] *JO* 4 novembre 1945, p. 7636. Ce prélèvement ne viendra pas en complément des prélèvements qui seront ultérieurement institués, seulement les sommes lui correspondant seront imputées sur la part de ces prélèvements revenant au Trésor (alinéa 4 de l'article 51 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947).

[948] Il a été supprimé par l'article 44 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 (*JO* 27 juillet 1991).

[949] Pour un recensement des décrets d'application de cette disposition (de 1947 à nos jours), voir, en annexe, les Tables de législation et de jurisprudence sur le jeu. Notons que, conformément au dispositif antérieur, le taux du prélèvement ainsi que sa répartition sont susceptibles de varier avec la nature des paris (PMH ou PMU) et le lieu du déroulement des courses (Paris ou province).

[950] *JO* 30 décembre 1957, p. 12638.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

aller jusqu'à 14,5 % des sommes engagées) et ajoute à la liste de ses bénéficiaires le Fonds national pour le développement des adductions d'eau [951] et le Fonds national de surcompensation des prestations familiales agricoles. D'autres lois viendront ensuite allonger cette liste, ainsi figureront parmi les nouveaux attributaires : le Fonds national pour le développement du sport [952], le Fonds national des courses et de l'élevage [953] et le Fonds national pour le développement de la vie associative [954]. La Cour des comptes a récemment souligné que ces affectations sont contraires à l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 *relative aux lois de finances* [955] disposant que les recettes affectées à un compte d'affectation spéciale doivent être en relation directe avec les dépenses qu'elles financent [956]. Enfin, la fourchette à l'intérieur de laquelle le gouvernement fixe le taux de ce prélèvement a de nouveau été étendue par l'article 36-I de la loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995, celui-ci pouvant désormais courir de 10 à 17,5 % des sommes engagées [957].

Le prélèvement institué par l'article 51 de la loi du 21 mars 1947 n'est cependant pas le seul à frapper les sommes engagées au pari mutuel. En effet, la loi n° 57-837 du 26

[951] Ce compte d'affectation spéciale, rebaptisé Fonds national de l'eau, a été récemment clôturé par l'article 38 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003, il ne figure donc plus parmi les attributaires du prélèvement (*JO* 31 décembre 2003, p. 22530).

[952] Article 28 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 (*JO* 19 janvier 1980, p. 147). L'article 25 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 avait déjà modifié l'article 51 de la loi du 21 mars 1947 afin qu'une part du prélèvement soit affectée « à la jeunesse et aux sports ». La présente loi se contente donc d'affecter cette part au Fonds national de développement du sport.

[953] Anciennement appelé Fonds national des haras et des activité hippiques. Article 60-I de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 (*JO* 30 décembre 1983, p. 3799). En l'espèce il ne s'agit pas vraiment d'un attributaire supplémentaire dans la mesure où la part du prélèvement lui revenant correspond à celle qui, auparavant, était attribuée à l'élevage.

[954] Article 43 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 (*JO* 30 décembre 1984, p. 4060). Ce compte d'affectation spéciale a lui aussi été clôturé par la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 (article 39) et ne figure donc plus parmi les attributaires du prélèvement.

[955] *JO* 2 août 2001, p. 12480.

[956] Cour des comptes, « L'Etat et les courses de chevaux » in *Rapport au président de la République 2003*, Paris, Les éditions des Journaux officiels, 2004, p. 544.

[957] *JO* 31 décembre 1995, p. 19078. Le taux et la répartition de ce prélèvement sont aujourd'hui fixés par le décret n° 2004-227 du 9 mars 2004 (*JO* 16 mars 2004, p. 5114) et varient en fonction de plusieurs facteurs. Le premier est la nature des paris engagés, le décret distinguant à ce titre trois catégories de paris : les paris tiercé/quarté/quinté, les paris simples et par reports et les autres paris. Le second des facteurs est le lieu de réception des paris : sur ou hors hippodrome. Le troisième facteur, enfin, est relatif au lieu du déroulement de l'épreuve et distingue les courses organisées sur les hippodromes de Paris et de la région parisienne (Auteuil, Longchamp, Vincennes, Enghien, Maisons-Laffitte et Saint-Cloud) et les courses organisées sur les autres hippodromes. Les sociétés de courses sont les premières bénéficiaires du prélèvement, elles perçoivent ainsi de 8,5 à 16,5 % des sommes engagées, viennent ensuite le budget général, qui perçoit de 0 à 1,9 % des sommes, le Fonds national des courses et de l'élevage, qui perçoit de 0 à 1,9 % des sommes, enfin, le Fonds national pour le développement du sport qui perçoit de 0 à 0,01 % des sommes engagées.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

juillet 1957 institue, au profit du Fonds national de surcompensation des prestations familiales agricoles, un prélèvement supplémentaire progressif sur les mises gagnantes qui s'applique à l'issue des opérations de répartition. Initialement, seuls étaient frappés par le prélèvement les rapports dépassant cinq fois la mise, son taux maximum, fixé par le gouvernement, était de 6 % et les taux cumulés du prélèvement ordinaire et de ce prélèvement supplémentaire ne pouvaient dépasser 20 % des sommes engagées au pari mutuel [958] . Ce système a depuis fait l'objet de modifications incessantes. D'abord, le Fonds national de surcompensation des prestations familiales agricoles n'en fut qu'un bénéficiaire très éphémère puisque depuis 1959 le produit de ce prélèvement est directement versé au budget général [959] . Ensuite, en 1963, un autre prélèvement du même type lui fut adjoint, frappant, lui, les rapports du pari tiercé [960] et, plus tard, ceux du pari quarté (1976) [961] . Puis, l'article 43 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 simplifia le système en réunissant les deux prélèvements supplémentaires en un seul prélèvement sur toutes le formes de paris et sur les seuls rapports dépassant dix fois la mise, son taux maximum était de 16 % et le taux cumulé des prélèvements ne pouvait dépasser 30 % des sommes engagées [962] . En 1983, le principe d'un plafond légal concernant le taux du prélèvement supplémentaire fut supprimé, seul étant maintenu le plafond du taux cumulé des deux prélèvements (ordinaire et supplémentaire) [963] ; c'est qu'en effet on pouvait se demander à quoi servait de fixer un plafond légal qui n'était jamais respecté du gouvernement [964] . Depuis 1997 [965] , le « taux moyen cumulé » du prélèvement ordinaire et du prélèvement supplémentaire progressif sur les gains « ne peut dépasser chaque année 32 % du montant global des sommes engagées au PMH et au PMU », cette nouvelle rédaction permettant de frapper les sommes engagées par les joueurs gagnants concernés par le prélèvement supplémentaire d'un taux moyen cumulé bien supérieur à

[958] *JO* 28 juillet 1957, p. 7467. Là encore, pour un recensement exhaustif des décrets d'application de cette loi, voir, en annexe, les Tables de législation et de jurisprudence sur le jeu.

[959] Article 16-II de l'ordonnance n° 58-374 du 30 décembre 1958 (*JO* 31 décembre 1959, p. 1207).

[960] Article 9 de la loi n° 63-1241 du 19 décembre 1963 (*JO* 20 décembre 1963, p. 11331).

[961] Article 75 de la loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 (*JO* 30 décembre 1975, p. 7587).

[962] *JO* 30 décembre 1978, p. 4339. En outre, le gouvernement est autorisé à fixer des barèmes différenciés selon les formes de paris.

[963] Article 18-III de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983.

[964] Ainsi le décret n° 60-227 du 12 mars 1960 (*JO* 13 mars 1960, p. 2482) fixait-il le taux marginal du prélèvement supplémentaire progressif à 6,97 % des sommes engagées alors qu'il ne pouvait légalement dépasser 6 %, le décret n° 64-91 du 31 janvier 1964 (*JO* 1er février 1964, p. 1169) fixait le taux marginal du prélèvement sur les rapports du pari tiercé à 7,10 % alors qu'il ne pouvait légalement dépasser 6 % et le décret n° 78-1292 du 29 décembre 1978 (*JO* 31 décembre 1978, p. 4570) fixait le taux marginal du prélèvement à 19,55 % alors qu'il ne pouvait légalement dépasser 16 %.

[965] Article 53 de la loi n° 96-1182 du 30 décembre 1996 (*JO* 31 décembre 1996, p. 19542).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

32 % dans la mesure où ce plafond ne s'applique pas à chaque pari pris individuellement mais à la masse globale des sommes engagées annuellement au pari mutuel [966].

Notons également que l'article 15-III de la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 autorise les sociétés de courses organisatrices du PMU à recevoir des paris engagés à l'étranger sur les courses qu'elles organisent en France ainsi que des paris engagés en France sur des courses étrangères. La question des prélèvements légaux est réglée de manière simple : on applique ceux qui sont en vigueur dans le pays où la course est organisée, son produit étant ensuite réparti entre les pays où la course est disputée et celui où les paris sont recueillis [967].

Au-delà du prélèvement ordinaire institué par l'article 51 de la loi du 21 mars 1947 et du prélèvement supplémentaire institué par la loi du 26 juillet 1957, les sommes engagées au pari mutuel font encore l'objet de trois autres prélèvements. Le premier est un droit de timbre frappant les tickets du pari mutuel ; prévu à l'article 919 du Code général des impôts, il fut institué par l'article 27 de la loi n° 48-978 du 16 juin 1948 [968] et depuis 1996 son taux est de 3,8 % des sommes engagées [969]. Le second est une contribution pour le remboursement de la dette sociale instituée par l'article 18-II de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, elle porte sur une fraction de 70 % des sommes engagées en France au pari mutuel, et son taux est 0,5 %. Le dernier, enfin, est une contribution sociale généralisée instituée par l'article 16-III de la loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 ; mentionnée à l'article L. 136-7-1 du Code de la sécurité sociale, elle porte sur une fraction de 14 % des sommes engagées en France au pari mutuel, et son taux, mentionné à l'article L. 136-8 du même code, est de 9,5 %.

Cette présentation de la fiscalité des paris sur les courses de chevaux serait toutefois incomplète si nous ne tenions pas compte des prélèvements qui sont venus frapper les recettes des sociétés de courses de chevaux. Tout d'abord, les sociétés des courses participent elles aussi, conformément au mécanisme décrit plus haut en matière de casinos, aux frais de surveillance engagés par la tutelle pour contrôler le déroulement des opérations de jeu [970]. En outre, ces associations furent un temps passibles, au profit de

[966] Cette rédaction nouvelle est issue de l'article 18-III de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983. Le taux du prélèvement supplémentaire progressif sur les gains actuellement en vigueur est fixé par le décret n° 2002-127 du 31 janvier 2002 et son taux marginal atteint 25 % des sommes engagées (*JO* 2 février 2002, p. 2194).

[967] *JO* 24 décembre 1964, p. 11513.

[968] *JO* 17 juin 1948, p. 5865.

[969] Article 36-III de la loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995. On notera que l'article 43 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990, qui majorait le droit de timbre d'une « taxe additionnelle » d'un taux de 0,3 % des sommes engagées au pari mutuel et prévoyait que cette taxe soit recouvrée « suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties et les mêmes sanctions que le droit de timbre », a fait l'objet d'une déclaration de non-conformité à la Constitution par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 90-285 du 28 décembre 1990 (*Rec.* 95). En effet, pour le Conseil, le mode de recouvrement du droit de timbre n'astreint pas l'administration au respect des droits de la défense préalablement au prononcé d'une amende, si bien que la taxe additionnelle nouvellement instituée ne saurait être recouvrée sous les « mêmes sanctions » que le droit de timbre, ces mots étant déclarés par le Conseil contraires à la Constitution.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'Etat, de la taxe sur les spectacles, ainsi l'article 95 de la loi du 25 juin 1920 soumettait-il les recettes annuelles des sociétés de courses constituées par les entrées et stationnements sur leurs hippodromes ainsi que par les cotisations et abonnements à un prélèvement progressif dont le taux variait de 6 à 20 % [971]. Peu après la mise en route du pari tiercé, l'article 15-I de la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 instaura un mécanisme un peu curieux. En effet, cette disposition autorise le gouvernement à faire verser annuellement au budget général, par chaque société de courses parisienne, « la moitié de l'augmentation de ses recettes nettes afférentes à la gestion en cours par rapport à ses recettes nettes de la gestion précédente » [972]. Dans sa forme actuelle, telle qu'elle découle de l'article 7 de la loi n° 78-1240 du 29 décembre 1978 [973], cette redevance semble manifester la volonté de l'Etat de déterminer lui-même, par l'intermédiaire du gouvernement, le montant annuel des recettes des sociétés de courses. En effet, il faut désormais entendre par « recettes nettes » la « différence entre les ressources d'exploitation et les charges de fonctionnement y compris les encouragements à l'élevage » ; or, la loi dispose que, pour le calcul de la redevance, les charges de fonctionnement ne peuvent excéder celles de l'exercice précédent, affectées d'un coefficient fixé chaque année par les ministres du Budget et de l'Agriculture, ces mêmes autorités fixant également la part minimale de leurs recettes que les sociétés de courses doivent consacrer à l'encouragement de l'élevage. Autres preuves de la mainmise des pouvoirs publics sur les recettes des sociétés de courses, ces deux « prélèvements uniques », effectués au profit du budget général, sur les réserves des sociétés de courses, l'un de 36 millions et l'autre de 20 millions de francs [974]. On notera également qu'aux termes de l'article 18-II de la loi n° 66-935 du 17 décembre 1966, les « bénéfices sur centimes » résultant, pour les sociétés de courses parisiennes, de l'arrondissement des rapports à l'issue des opérations de répartition, sont affectés au budget général [975].

[970] Décret n° 47-596 du 4 avril 1947 et arrêté du 30 décembre 1999.

[971] *JO* 26 juin 1920. Quelques années plus tard, l'article 91 du décret du 28 décembre 1926 *portant codification de la législation en matière de contributions indirectes* augmenta le taux du prélèvement, celui-ci variant alors de 7,20 à 24 % (*JO* 2-3-4 janvier 1927). Nous savons qu'aux termes de l'article 1559 CGI les recettes des sociétés de courses ne sont plus incluses dans le champ d'application de l'impôt sur les spectacles.

[972] *JO* 24 décembre 1964, p. 11513. Il fallait entendre par « recettes nettes » la « différence positive entre, d'une part, les recettes de la société provenant du prélèvement effectué en application de l'article 51 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947 et, d'autre part, les dépenses d'exploitation du pari mutuel (…) auxquelles sont ajoutées les taxes réglementaires ». C'est le décret n° 65-1121 du 17 décembre 1965 (*JO* 21 décembre 1965, p. 11549) qui fixait les conditions d'application de ce dispositif, il prévoyait notamment que le recouvrement de cette « redevance » devait être poursuivi selon la procédure générale du recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. L'article 15-I de la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 a été modifié par les articles 26-I de la loi n° 69-1169 du 24 décembre 1969 (*JO* 27 décembre 1969, p. 12610) et 9 de la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 (*JO* 30 décembre 1971, p. 12899) d'après lesquels le montant de la redevance ne peut être inférieur à 6 % puis 4 % des recettes provenant du prélèvement ordinaire sur les sommes engagées au pari mutuel.

[973] *JO* 30 décembre 1978, p. 4385.

[974] Articles 15-II de la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 et 26-II de la loi du 24 décembre 1969.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Par ailleurs, l'article 18-III de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 dispose que les rémunérations perçues par les organisateurs et les intermédiaires du pari mutuel ne sont pas exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée.

Enfin, il peut être intéressant de relever que, dans un contexte de concurrence internationale à laquelle le PMU participe activement, le contrôle étroit qu'exerce l'Etat français sur les recettes des sociétés de courses n'est pas toujours du goût du juge communautaire, notamment lorsqu'il s'agit, pour les autorités hexagonales, d'adopter des mesures ponctuelles destinées à procurer aux sociétés de courses des ressources supplémentaires. Ainsi la Commission européenne et la Cour de justice des Communautés européennes ont-elles jugé, notamment, que l'abandon pour quatre ans des bénéfices sur centimes au profit des sociétés de courses, effectué par l'article 10 de la loi n° 81-1180 du 31 décembre 1980 [976], et la modification de la répartition des prélèvements sur les sommes engagées au pari mutuel intervenue en 1985 et 1986 [977], en ce qu'elles avaient pour objectif de permettre au PMU de redresser une situation financière délicate, d'informatiser son réseau de collecte des paris et d'augmenter sa part de marché dans d'autres Etats membres, constituaient des aides d'Etat illégales contraires au Traité instituant la Communauté européenne [978].

§ 4 - La fiscalité des paris sur les courses de lévriers

L'article 9 de la loi du 28 décembre 1931, qui institue la caisse de crédit aux départements et aux communes pour le perfectionnement de leur outillage, mentionne de manière très prévoyante parmi les ressources de la caisse « les deux tiers du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel lors des manifestations sportives autres que les courses de chevaux au cas où interviendrait une réglementation relative à ces manifestations » [979]. Un an plus tard, le décret du 25 février 1933 [980] vint autoriser l'organisation de courses de lévriers, et bien sûr des paris les accompagnant, en leur appliquant pour l'essentiel le régime juridique, déjà rôdé, du pari mutuel sur les courses de chevaux. Le taux du prélèvement était de 11 % des sommes engagées et le tiers de son produit ignoré de la loi revenait aux sociétés de courses de lévriers organisatrices.

[975] *JO* 18 décembre 1966, p. 11075.

[976] *JO* 1er janvier 1982, p. 11.

[977] En effet les décrets n° 85-112 du 23 janvier 1985 (*JO* 30 janvier 1985, p. 1264) et n° 86-356 du 10 mars 1986 (*JO* 14 mars 1986, p. 3910) augmentent sensiblement la part du prélèvement revenant aux sociétés de courses, celle-ci passant, en moyenne, de 8,5 à 10,5 % des sommes engagées.

[978] Décision de la Commission du 22 septembre 1993 (n° 93/625), *JOCE* n° L 300, 7 déc. 1993, pp. 0015-0021, points 2 et 7 ; CJCE 16 mai 2000 [C-83/98P, République française c/ Ladbroke Racing Ltd et Commission des Communautés européennes], *Rec.* I-3271.

[979] *JO* 28-29 décembre 1931.

[980] *JO* 26 février 1933, p. 1909.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Par la suite, le taux du prélèvement fut progressivement porté à 13,5 % et la répartition de son produit fut modifiée au profit de l'élevage hippique (sic) et du Secours national [981] .

Après la guerre, le système des prélèvements relatifs au pari mutuel sur les courses de lévriers fut définitivement arrêté. Comme il l'avait fait en matière de casinos et de courses de chevaux, l'article 20 de l'ordonnance du 30 décembre 1944 affecte au budget général les prélèvements sur les sommes engagées au pari mutuel sur les cynodromes. Puis, l'article 60 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947 dispose que le taux du prélèvement est fixé par décret contresigné du ministre de l'Agriculture dans une fourchette allant de 10 à 14 % des sommes engagées et que sa répartition, entre le Trésor les sociétés de courses organisatrices et l'élevage, est décidée dans les mêmes formes. Le décret n° 47-1967 du 9 octobre 1947, inchangé depuis, fixe le taux de ce prélèvement à 13,5 % [982] . De plus, l'article 27 de la loi n° 48-978 du 16 juin 1948 frappe les tickets du pari mutuel sur les cynodromes d'un droit de timbre dont le taux est aujourd'hui aligné sur celui frappant les tickets de pari sur les courses de chevaux, c'est-à-dire 3,8 % des sommes engagées. De même, les sociétés de courses de lévriers participent elles aussi aux frais de surveillance et de contrôle des opérations de jeu engagés par le ministère de l'Intérieur [983] .

Notons enfin que le décret n° 83-922 du 20 octobre 1983 [984] a définitivement rapproché le statut des sociétés de courses de lévriers de celui de leurs homologues hippiques en les soumettant au régime des associations régies par la loi du 1er juillet 1901. Jusque là en effet, celles-ci pouvaient être des sociétés civiles ou commerciales et le décret du 25 février 1933 limitait le versement de dividendes aux associés en obligeant les sociétés de courses à verser à l'Etat une part significative (jusqu'à 50 %) de leurs bénéfices.

§ 5 - La fiscalité des paris sur les parties de pelote basque

Les parties de pelote basque se sont toujours accompagnées de paris, plus ou moins tolérés par l'administration. L'article 68 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 [985] encadre désormais cette pratique d'une manière un peu curieuse puisque seules les sociétés de courses de chevaux mentionnées à l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 sont autorisées à collecter ces paris dans l'enceinte de leurs hippodromes. En outre, la loi et le décret n° 97-309 du 1er avril 1997 [986] , qui en fait application, précisent que ces paris sont soumis

[981] Article 56 de la loi du 31 décembre 1939 (élevage hippique) ; article 64 de la loi du 31 décembre 1938, loi n° 627 du 15 novembre 1943 et loi n° 248 du 2 juin 1944 (Secours national).

[982] *JO* 10 octobre 1947, p. 10086. Plus précisément, 9 % des sommes engagées vont aux société de courses de lévriers, 1,5 % à l'élevage et 3 % au Trésor.

[983] Décret n° 47-596 du 4 avril 1947 et arrêté du 30 décembre 1999.

[984] *JO* 22 octobre 1983, p. 3156.

[985] *JO* 13 avril 1996, p. 5707.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

aux prélèvements fiscaux et non fiscaux s'appliquant aux paris sur les courses de chevaux. Les textes demeurant muets sur la répartition de ce prélèvement, il faut croire que, outre les sommes dont bénéficient le budget et les comptes spéciaux du Trésor concernés, c'est l'élevage équestre qui profite de recettes qui, plus logiquement, auraient dû bénéficier à la Fédération française de pelote basque.

§ 6 - La fiscalité de la Loterie nationale et des jeux de La Française des jeux

Le mode de prélèvement sur les jeux de La Française des jeux est lui aussi assez simple : concernant les jeux de répartition (le loto par exemple) il suffit à l'organisateur de retenir, sur les sommes engagées, celles correspondant aux prélèvements légaux, quant aux jeux de contrepartie (jeux instantanés parmi lesquels figurent, par exemple, les jeux « de grattage ») le montant du prélèvement est soit déterminé par les règles du jeu lui-même et résultent du taux de redistribution qu'il offre aux joueurs, soit, s'il s'agit d'un prélèvement sur les gains des joueurs, il est retenu par la personne qui doit en assurer le versement.

Au commencement était la Loterie nationale. L'article 136 de la loi du 31 mai 1933 autorise en effet le gouvernement à fixer les conditions d'organisation d'une loterie « dont le produit sera, après prélèvement d'une somme de 100 millions affectée à la caisse de solidarité contre les calamités agricoles, rattaché selon la procédure du fonds de concours au chapitre 14 du budget des pensions (retraite du combattant) dont le crédit sera réduit à due concurrence ». Le budget de l'Etat en est donc le bénéficiaire exclusif. Simple et inchangée jusque dans les années 1970, l'organisation de cette loterie est, aux termes du décret du 22 juillet 1933, confiée à un comité placé sous l'autorité du ministre des Finances et le montant des lots répartis ne peut être inférieur à 60 % du montant des billets émis [987] . Les frais d'organisation, impossibles à déterminer, n'avaient fait l'objet d'aucune règle préalable mais on sait qu'ils furent proches de 5 % du montant des billets émis, 35 % restant ainsi à l'Etat [988] .

Jusqu'en 1976, date du lancement du loto, les textes se préoccuperont seulement de la répartition du produit de la Loterie. L'article 15 de la loi du 23 décembre 1933 porte ainsi à 125 millions le prélèvement au profit de la caisse de solidarité contre les calamités agricoles, dont 5 millions sont affectés à la réparation des calamités maritimes [989] . En 1936, la part de la caisse est ramenée à 25 millions, dont 2 millions sont affectés au paiement de la part contributive de l'Etat dans les primes d'assurance contre la grêle en faveur des petits exploitants et 100 000 francs affectés au versement de subventions aux

[986] *JO* 8 avril 1997, p. 5324.

[987] *JO* 23 juillet 1933, p. 7674. Le texte est précédé d'un rapport des ministres des Finances, du Budget, des Pensions et de l'Agriculture. Pour connaître la composition du comité d'organisation de la loterie, voir l'arrêté du 22 juillet 1933 (*JO* 23 juillet 1933, p. 7675).

[988] Voir le commentaire anonyme de la loi du 31 mai 1933, *D.* 1934.IV.180.

[989] *JO* 24 décembre 1933. Pour les conditions d'attribution des indemnités aux marins pêcheurs, voir les décrets du 27 janvier 1934 (*JO* 8 février 1934) et du 5 mai 1934 (*JO* 5 mai 1934).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

communes et départements qui concourent par des primes à l'assurance des immeubles recouverts en bois ou en chaume [990]. Puis, le décret-loi du 17 juin 1938 institue pour deux ans un prélèvement de 25 millions sur le produit net de la Loterie affecté à l'octroi de subventions aux industries d'Alsace et de Lorraine [991]. Mais à partir de cette date, les pouvoirs publics semblent avoir quelques scrupules à maintenir une loterie qui, initialement, avait été présentée comme une mesure accidentelle et temporaire. Ainsi le décret-loi du 12 novembre 1938 dispose-t-il que la Loterie sera supprimée à partir du 1er janvier 1940 [992], las, la dernière lampée de cette ressource bien commode fut sans cesse reportée et la Loterie régulièrement prorogée jusqu'à ce qu'en 1948 la question de sa suppression ne se pose apparemment plus [993].

Durant la guerre, la loterie d'Etat fut mise au service d'institutions d'exception. Le décret-loi du 26 septembre 1939 affecte son produit net au fonds de solidarité nationale nouvellement créé [994]. La loi du 18 octobre 1940 réoriente ensuite son produit vers l'œuvre du Secours national [995], le gouvernement de Vichy y ajoutant par la suite d'autres affectations : la couverture des dépenses intéressant le développement de l'éducation familiale, la protection de la famille et particulièrement de l'enfance [996], le budget ordinaire [997], enfin, le dépistage et la rééducation des enfants anormaux, déficients ou en danger moral [998]. A la Libération, l'œuvre du Secours national fut remplacée par l'Entraide française et l'ordonnance n° 45-201 du 9 février 1945 vint placer entièrement le produit

[990] Article 76 de la loi du 31 décembre 1935.

[991] *JO* 29 juin 1938.

[992] *JO* 12-13 novembre 1938.

[993] Le décret-loi du 21 avril 1939 (*JO* 22 avril 1939) reporte la suppression de la Loterie au 1er janvier 1942, l'article 51 de la loi du 31 décembre 1941 (*JO* 1er janvier 1942, p. 2) proroge la Loterie pour une durée d'un an, l'article 53 de la loi du 31 décembre 1942 la proroge pour une durée de trois ans (*JO* 1er janvier 1943, p. 2), l'article 82 de la loi n° 45-0195 du 31 décembre 1945 la proroge à nouveau pour une durée de trois ans, enfin, l'article 30 de la loi n° 48-1974 du 31 décembre 1948 la proroge pour une durée de deux ans (*JO* 1er janvier 1949, p. 4). Logiquement, une disposition législative aurait du intervenir avant le 1er janvier 1951 pour proroger définitivement la Loterie, mais la lecture des lois de finances intervenues entre le 31 décembre 1948 et le 1er janvier 1951 n'en révèle aucune trace. Il n'est donc pas à exclure que le dispositif habilitant le gouvernement à organiser une loterie manque, depuis lors, de base légale, sauf à considérer que les lois postérieures lui faisant implicitement référence aient abrogé la suppression de la loterie décidée par le décret-loi de 1939 et les prorogations temporaires intervenues à sa suite. Ainsi en est-il, par exemple, de la loi n° 51-344 du 20 mars 1951 (*JO* 21 mars 1951 p. 2890) qui accorde certaines exonérations fiscales aux associations de mutilés de guerre et d'anciens combattants émettrices de participations à la Loterie nationale (après elle, il faut attendre l'article 25 de la loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 instituant un droit de timbre sur les billets du loto national).

[994] *JO* 4 octobre 1939, p. 11986.

[995] *JO* 20 octobre 1940, p. 5337.

[996] Article 20 alinéa 2 de la loi du 28 juin 1941 (*JO* 1er janvier 1941, p. 2759).

[997] Article 17 de la loi du 8 juin 1942 (*JO* 24 juin 1942, p. 2194).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

net de la loterie au crédit de cette dernière, supprimant ainsi toutes les affectations qui revenaient à d'autres chapitres budgétaires [999]. S'ensuit, jusqu'en 1975, un long silence des textes concernant l'organisation de la Loterie et la répartition de son produit, mais l'Entraide française ayant ensuite disparu, celui-ci est logiquement tombé dans les ressources exceptionnelles du budget général puis en recette du compte spécial du Trésor retraçant les opérations de la Loterie nationale.

A la fin des années 1970 la Loterie nationale connaît d'importants bouleversements touchant à la fois son organisation, l'offre de jeux qu'elle propose au public et la répartition de son produit. Aux termes de l'article 17 du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 [1000], la Loterie nationale devient une société d'économie mixte baptisée Société de la Loterie nationale et du Loto national, renommée, en 1989, la Société France Loto puis, en 1990, La Française des jeux. L'Etat en est l'actionnaire majoritaire, avec 72 % du capital. A la même époque, les jeux proposés commencent à se diversifier. La plupart prennent appui sur le fondement, inchangé, de l'article 136 de la loi du 31 mai 1933. Ainsi en 1975, sur la seule initiative du gouvernement, le loto fait-il son apparition, sous le nom de « tirages supplémentaires da la loterie nationale » [1001], de même en 1987 le gouvernement autorise-t-il la Société de la Loterie nationale à organiser des jeux de loterie instantanée, plus communément appelés jeux de grattage [1002]. D'autres jeux nouveaux ont en revanche nécessité l'intervention de la loi, tel est le cas du loto sportif, institué par l'article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 [1003], dont le décret n° 85-390 du 1er avril 1985 confie l'organisation à la Société de la Loterie nationale [1004]. Enfin, c'est également à partir de la fin des années 1970 que la loi institue des prélèvements sur les sommes engagées à ces différents jeux ou encore sur les gains des joueurs, mais la seule analyse de ces textes ne suffit pas à déterminer précisément quels avantages financiers la collectivité retire de l'exploitation de ces jeux.

[998] Article 54 de la loi du 31 décembre 1942.

[999] *JO* 10 février 1945, p. 675.

[1000] *JO* 10 novembre 1978, p. 3812. Encore aujourd'hui ce texte détermine les conditions d'organisation et d'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933, il a fait l'objet de nombreuses modifications dont la dernière en date résulte du décret n° 2002-651 du 29 avril 2002 (*JO* 2 mai 2002, p. 7914). Pour un recensement complet de ces textes, voir, en annexe, le Tableau de législation et de jurisprudence sur le jeu.

[1001] Décret n° 75-613 du 10 juillet 1975 *relatif à l'organisation des tirages supplémentaires de la loterie nationale* (*JO* 11 juillet 1975, p. 7135). Là encore, les textes réglementaires fixent à 60 % la part minimum du montant des billets émis devant revenir aux gagnants.

[1002] Décret n° 87-330 du 13 mai 1987 (*JO* 19 mai 1987, p. 5479).

[1003] *JO* 30 décembre 1984, p. 4060.

[1004] *JO* 2 avril 1985, p. 3830. Ce décret a lui aussi fait l'objet de modifications dont la dernière en date résulte du décret n° 2002-768 du 3 mai 2002 (*JO* 5 mai 2002, p. 8605).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

En effet, au-delà des impositions de droit commun (tels l'impôt sur les sociétés ou la TVA [1005]) et des dividendes qu'il perçoit en tant qu'actionnaire de La Française des jeux, les recettes de l'Etat en ce domaine résultent de plusieurs mécanismes. Sur l'ensemble des sommes engagées aux jeux de La Française des jeux s'appliquent d'abord un certain nombre de prélèvements légaux dont l'énumération sera faite plus loin. Il incombe ensuite au ministre chargé du Budget [1006] de déterminer la répartition des mises, c'est-à-dire de fixer pour chaque catégorie de jeux (loto, euro millions, loteries instantanées, loto sportif, rapido et kéno) la part des sommes engagées correspondant aux frais d'organisation du jeu puis, sur le solde restant, de fixer les parts respectives des sommes devant revenir aux joueurs gagnants et des sommes devant être inscrites en recettes non fiscales du budget général. Le ministre dispose à ce titre d'un pouvoir d'appréciation non négligeable puisque les dispositions qui fondent sa compétence lui imposent, pour tous les jeux autres que le loto sportif, que l'espérance de gain des joueurs soit comprise entre 45 et 70 % du total des mises, quant au loto sportif, le taux de redistribution peut aller de 25 à 70 % du total des mises. Cette affectation d'une part du produit net des jeux au budget général constitue le gros des intérêts de l'Etat en ce domaine, d'après le rapport du sénateur Trucy, celle-ci correspond, en moyenne, à 28 % du total des sommes engagées [1007] .

La présentation, pour chaque jeu ou catégorie de jeux, de la proportion des sommes engagées qui est inscrite directement en recettes non fiscales du budget général se heurte à quelques difficultés. Celles-ci tiennent principalement au fait que les textes, en perpétuelle évolution, distinguent seulement la part des sommes revenant aux joueurs et celle devant être répartie entre l'opérateur pour ses frais d'organisation et les différents prélèvements légaux, le solde restant revenant au budget. Or, l'ensemble de ces éléments variant sans cesse en fonction du temps et des jeux considérés, la part des sommes revenant au budget ne peut être obtenue qu'après un certain nombre de calculs dont les résultats seront vite dépassés. Notons seulement que c'est l'arrêté du 31 décembre 1997 modifié qui prévoit la répartition des sommes misées aux jeux de La française des jeux [1008] .

[1005] L'article 18-III de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983, repris à l'article 261 E du CGI, applique la TVA aux rémunérations des organisateurs et intermédiaires de la Loterie nationale et du loto national.

[1006] Article 3 du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 modifié et article 5 du décret n° 85-390 du 1er avril 1985 modifié.

[1007] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, pp. 89 et 334. Prenons l'exemple de l'arrêté du 30 décembre 1977, qui détermine l'affectation du produit des premiers tirages du loto (*JO* 1er janvier 1978, p. 138). D'après ce texte, les sommes misées font l'objet d'un premier « prélèvement » de 21,5 % dont 3 % au titre du droit de timbre et 18,5 % au titre des frais d'organisation engagés par le groupement d'intérêt économique des émetteurs de représentations de dixièmes de billets de la Loterie nationale. Puis, sur le solde restant, 69,56 % sont redistribués aux gagnants et 30,44 % vont au Trésor. Mais si nos calculs sont bons, ce n'est donc que 54,6 % des sommes engagées qui reviennent aux joueurs et non les 60 % prévus par le décret du 10 juillet 1975.

[1008] *JO* 20 janvier 1998, p. 888. Pour une présentation complète des quinze textes venus modifier cet arrêté, voir en annexe, les Tables de législation et de jurisprudence sur le jeu.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Les prélèvements institués par la loi sont, eux, de cinq sortes. L'article 25 de la loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 [1009] institue un droit de timbre sur les bulletins du loto national mentionné aux articles 919 A et suivants du CGI. Initialement fixé à 3 % du montant des sommes engagées, le tarif de l'impôt varie désormais avec la nature du jeu considéré, il est aujourd'hui de 4,7 % du montant des sommes engagées au loto national et au loto sportif (articles 919 A et 919 B du CGI) et de 1,6 % pour les jeux de loterie instantanée [1010] . En 1978 fut introduit un prélèvement sur les sommes engagées au loto national au profit du Fonds national pour le développement du sport [1011] , il fut ensuite remplacé par un autre prélèvement touchant, lui, l'ensemble des jeux exploités en France métropolitaine par La Française des jeux, sont taux est aujourd'hui de 2,9 % des sommes engagées et une bonne partie de son produit (781 millions de francs) doit être affectée à ce même fonds [1012] . L'article 6-I de la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 institue quant à lui un prélèvement progressif sur les gains réalisés au loto national et au loto sportif, son taux varie de 5 à 30 % du montant du gain [1013] . L'article 18-I de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 institue une contribution sur une fraction des sommes misées en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer aux jeux de La Française des jeux au titre du remboursement de la dette sociale, cette fraction est de 58 % des sommes engagées et le taux de la contribution est de 0,5 %. Enfin, l'article 16-III de la loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 institue une contribution sociale généralisée, mentionnée à l'article L. 136-7-1 du Code de la sécurité sociale, sur une fraction de 23 % des sommes misées en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer aux jeux de La Française des jeux, son taux est de 9,5 %.

§ 7 - La fiscalité des loteries locales

La présente section a pour vocation de retracer l'ensembles des mécanismes tendant à faire profiter la collectivité nationale du produit de l'exploitation des jeux. Les prélèvements publics sont au cœur de ce système de redistribution, toutefois, cette présentation serait incomplète si nous laissions de côté les dispositions légales permettant d'affecter le

[1009] *JO* 31 décembre 1977, p. 6316.

[1010] Ces taux résultent de l'article 35-I de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 (*JO* 31 décembre 1992, p. 18058). Pour une analyse des modifications intermédiaires intervenues depuis 1977, voir, en annexe, le Tableau de législation et de jurisprudence sur le jeu.

[1011] Article 41 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978.

[1012] Article 48-I de la loi n° 93-1352 du 30 déc. 1993 (*JO* 31 décembre 1993, p. 18474). Le taux actuellement en vigueur résulte de l'article 44 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 (*JO* 31 décembre 1997, p. 19261). Notons que concernant le loto sportif, ce prélèvement intervient indépendamment des sommes qui, conformément à l'article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984, doivent être attribuées au Fonds national de développement du sport par l'arrêté du ministre du budget portant répartition des sommes jouées.

[1013] *JO* 12 juillet 1986, p. 8688. Notons également que l'article 6-II de cette même loi affecte au budget général les bénéfices sur centimes résultant de l'arrondissement des rapports à l'issue des opérations de répartition.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

produit des jeux à des œuvres d'intérêt général en se dispensant de la médiation des prélèvements publics. En l'occurrence, il s'agit de l'ensemble des dérogations comprises dans la loi du 21 mai 1836 *portant prohibition des loteries* . Leur analyse présente, d'abord, un intérêt actuel dans la mesure où elles participent elles aussi du processus de moralisation du jeu, mais elle présente également un intérêt historique car l'une de ces exceptions a, un temps, été utilisée par les collectivités décentralisées pour financer certains investissements lourds. Enfin, nous rappellerons l'existence de « loteries privées » autorisées par les pouvoirs publics dans les années 1930 pour financer la réparation de dommages causés par la guerre de 1914.

Dès l'origine la loi du 21 mai 1836 prévoyait, en son article 5, que pourraient être autorisées « les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinés à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts », la finalité du « financement d'activités sportives à but non lucratif » ayant été rajouté par une loi de 1986 [1014] . Par la suite, deux autres dérogations furent introduites par la loi n° 86-1019 du 9 septembre 1986, devenues respectivement les articles 6 et 7 de la loi du 21 mai 1836. Son article 15-II autorise l'organisation de « lotos traditionnels, également appelés "poules au gibier", "rifles" ou "quines", lorsqu'ils sont organisés dans un cercle restreint, dans un but social, culturel, scientifique, éducatif, sportif ou d'animation locale et se caractérisent par des mises de faible valeur, inférieures à 20 € » [1015] . Son article 15-III encadre quant à lui une pratique qui faisait, depuis très longtemps, l'objet d'une large tolérance en autorisant « les loteries proposées au public à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines » [1016] .

La dérogation prévue à l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 n'a pas seulement bénéficié aux organismes privés à but non lucratif, elle fut un temps utilisée au profit des collectivités locales. En effet une loi du 29 avril 1930 étend cette exception « aux communes désirant, soit acquérir du matériel d'incendie, tuyaux, casques, tenues de feu, etc., soit organiser des concours ou des manœuvres cantonales d'extinction d'incendie, soit procéder à des travaux ayant pour objet l'installation de points d'eau ou de bouches spéciales sur les canalisations ou les conduites d'eau » [1017] . Deux autres loteries ont

[1014] Article 15-I de la loi n° 86-1019 du 9 septembre 1986 (*JO* 10 septembre 1986, p. 10954). Pour les modalités particulières d'application de cet article, voir le décret n° 87-430 du 19 juin 1987 (*JO* 21 juin 1987, p. 6712) et l'arrêté du 19 juin 1987 modifié (*JO* 21 juin 1987, p. 6712). Pour une analyse de l'évolution de l'ensemble des dispositions de la loi du 21 mai 1836, voir en annexe les Tables de législation et de jurisprudence sur le jeu.

[1015] A l'origine les lots ne pouvaient être composés que de produits d'alimentation. C'est l'article 56 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 (*JO* 6 janvier 1988, p. 208) et l'article 23-IV de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 qui donnent à cet article sa nouvelle physionomie. Pour les modalités d'application de cette disposition, voir le décret n° 87-265 du 13 avril 1987 (*JO* 16 avril 1987, p. 4315) et l'arrêté du 27 janvier 1988 modifié (*JO* 7 février 1988, p. 1860).

[1016] Initialement cet article prévoyait également d'autoriser les « appareils distributeurs de confiseries » mais ces termes furent supprimés par l'article 34 de la loi n° 95-73 de la loi du 21 janvier 1995 (*JO* 24 janvier 1995, p. 1249) parce qu'ils offraient aux débitants de boisson un moyen de contourner la prohibition des machines à sous posée par l'article 2 de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 *relative aux jeux de hasard* . Pour les modalités d'application de cette disposition, voir le décret n° 87-264 du 13 avril 1987 modifié (*JO* 16 avril 1987, p. 4315).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

également vu le jour à cette époque. L'article unique de la loi du 15 mars 1934 dispose que, dans le cadre de la réparation des dommages de guerre, le ministre des Finances pourra autoriser l'organisation d'une « loterie privée » dont le produit sera versé à un « compte spécial de compensation des frais supplémentaires pour produits finis de l'industrie » [1018] . Enfin, le décret-loi du 4 octobre 1935 autorise l'organisation d'une « loterie privée dont le produit sera consacré à l'exécution de travaux publics destinés à lutter contre le chômage dans les départements dont le territoire ou une partie du territoire a été occupé par les armées ennemies au cours de la guerre de 1914-1918, ainsi que dans les départements recouvrés » [1019] . Reconduite deux fois puis supprimée par un décret du 24 mai 1938 [1020] , cette loterie ne faisait pas, contrairement on ce qu'on pourrait croire, appel à la solidarité nationale : la vente des billes était strictement limitée aux départements qui bénéficiaient de son produit.

§ 8 - Les dispositions particulières à l'Outre-mer

La législation relative à la prohibition des jeux, paris et loteries ainsi que celle relative à l'ensemble des jeux autorisés ont, globalement, été étendues aux départements et territoires d'Outre-mer (DOM/TOM) ainsi qu'aux collectivités territoriales d'Outre-mer à statut particulier [1021] . Ces trois collectivités à statut particulier que sont la Polynésie française, la Nouvelle Calédonie et Saint-Pierre-et-Miquelon ont été habilitées par la loi à délivrer elles-mêmes les autorisations de jeu concernant les casinos et, pour les deux premières, les cercles. Assez logiquement, cette autonomie relative s'est étendue aux prélèvements sur le produit des jeux, autonomie qui existait parfois déjà en partie concernant les sommes engagées aux jeux de La Française des jeux [1022] .

L'article 43 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 [1023] et l'article 53 de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 [1024] autorisent, sur les territoires de la Polynésie française et de

[1017] *JO* 4 mai 1930, p. 5002. Tout porte à croire que cette disposition est, encore aujourd'hui, en vigueur.

[1018] *JO* 16 mars 1934.

[1019] *JO* 5 octobre 1935.

[1020] *JO* 25 mai 1938. Le décret prévoit qu'une part du produit de la Loterie nationale viendra compenser la suppression de la loterie privée, c'est l'objet du décret-loi du 17 juin 1938 cité plus haut.

[1021] Sur ce point voir, en annexe, les Tables de législation et de jurisprudence sur le jeu.

[1022] Rappelons d'ores et déjà que le prélèvement de 2,9 % au profit du Fonds national pour le développement du sport institué par l'article 48-I de la loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 ne frappe que les sommes engagées en France métropolitaine. De même, la CRDS et la CSG ne frappent que les sommes misées aux jeux de la Française des jeux en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer.

[1023] *JO* 30 décembre 1989, p. 16337.

[1024] *JO* 5 janvier 1993.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Saint-Pierre-et-Miquelon, l'exploitation par La Française des jeux de jeux faisant appel au hasard. Les deux textes indiquent que les conditions d'exploitation de ces jeux feront l'objet d'une convention entre la société et les autorités du territoire concerné. En outre, il est prévu, d'une part, que les modalités du prélèvement sur les enjeux au profit du budget général sont fixées par décret en Conseil d'Etat et, d'autre part, qu'il est institué au profit du territoire un prélèvement sur les enjeux dont les modalités sont fixées, dans un cas, par l'assemblée territoriale de Polynésie française, et dans l'autre, par le Conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les décrets intervenus pour faire application de ces textes permettent de mieux comprendre la logique du dispositif : les enjeux recueillis dans ces collectivités font masse commune avec ceux engagés sur l'ensemble du territoire métropolitain et le taux de redistribution aux gagnants, net des prélèvements légaux sur les enjeux et sur les gains, est uniforme quel que soit le lieu où la mise est engagée. Ainsi, la fixation d'un taux spécial de prélèvement au profit du budget dans les limites de 15 % des mises participantes (taux sensiblement inférieur à la moyenne nationale) [1025] n'a pas pour effet d'augmenter le taux de redistribution au profit des habitants de Polynésie et de Saint-Pierre-et-Miquelon, mais seulement de permettre aux autorités de ces territoires de déterminer à leur profit un prélèvement sur les enjeux sans que celui-ci ne porte atteinte à l'équilibre général entre sommes retenues et sommes redistribuées. Autrement dit, tous ce passe comme si, sur les enjeux recueillis en Polynésie et à Saint-Pierre-et-Miquelon, une part du prélèvement au profit du budget était redistribuée aux autorités de ces territoires.

Enfin, les collectivités de Nouvelle Calédonie, de Polynésie française et de Saint-Pierre-et-Miquelon ont été habilitées par la loi à délivrer elles-mêmes les autorisations de jeu concernant les casinos et, dans une moindre mesure, les cercles. Concernant les deux premières, la loi précise que, dans le cadre de la législation applicable aux jeux de hasard dans ces territoires (qui porte notamment sur le contrôle de l'Etat et les règles de fonctionnement des jeux), les autorités locales fixent les règles applicables à ces jeux [1026] . Or, le décret n° 97-1135 du 9 décembre 1997 *fixant les règles relatives à l'installation et au fonctionnement des casinos , cercles , jeux et loterie en Polynésie française* [1027] , qui reprend en grande partie le décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 *portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires,*

[1025] Article 8 du décret n° 90-1155 du 20 décembre 1990 (*JO* 27 décembre 1990, p. 16098) et article 8 du décret n° 94-135 du 9 février 1994 (*JO* 16 février 1994, p. 2660). Le taux du prélèvement est fixé par arrêté du ministre du Budget. Dans ce cadre, seul un texte est aujourd'hui intervenu, il s'agit de l'arrêté du 29 mai 1997 fixant le taux du prélèvement au profit du budget sur les sommes engagées au loto en Polynésie française. Celui-ci est de 0.3 % des sommes engagées, les sommes laissées à la discrétion des autorités polynésiennes sont donc potentiellement considérables.

[1026] Article 36 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle Calédonie* (*JO* 21 mars 1999, p. 4197) et article 65 de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française* (*JO* 13 avril 1996, p. 5695). Pour Saint-Pierre-et-Miquelon, l'article 54 de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 habilite simplement le Conseil général à autoriser l'ouverture de casinos.

[1027] *JO* 11 décembre 1997, p. 17870. Nous n'avons pas trouvé de texte équivalent concernant la Nouvelle Calédonie.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

thermales et climatiques [1028] , ne mentionne pas comme ce dernier, au chapitre des « obligations du titulaire de l'autorisation de jeux » (qu'il s'agisse de cercles ou de casinos), celle de verser le montant du prélèvement de l'Etat sur le produit des jeux ainsi que le prélèvement au profit de la commune au titre du cahier des charges. Par ailleurs, l'article 7 du décret prévoit que pour toute demande de renouvellement ou d'extension de l'autorisation (là encore tant concernant les cercles que les casinos), le dossier devra contenir un « état du produit des jeux au cours des trois dernières années, comportant (…) les impositions perçues au profit du territoire » [1029] . Les mêmes remarques peuvent, globalement, être faites concernant le décret n° 94-463 du 9 février 1994 *relatif à l'installation et au fonctionnement de casinos dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon* [1030] .

On peut donc en déduire que les autorités de ces trois collectivités à statut particulier sont habilitées à déterminer, à leur profit, le montant des prélèvements sur le produit des jeux des casinos et, à l'exclusion de Saint-Pierre-et-Miquelon, des cercles. On relèvera pour finir que l'accès aux salles de jeux des casinos de Polynésie française donne lieu à la délivrance d'un ticket « payant ou non » [1031] , ce qui laisse sans doute aux autorités locales la possibilité d'instituer un droit de timbre sur les cartes d'entrée. D'ailleurs, concernant les casinos de Saint-Pierre-et-Miquelon, le droit de timbre prévu à l'article 945 du CGI est remplacé par un droit de timbre institué par le Conseil général du territoire [1032] .

Section 3 - Remarques générales sur la fiscalité des jeux

L'analyse de la fiscalité des jeux appelle un certain nombre de remarques de natures différentes. Tout d'abord elle apparaît, à travers le « principe » de l'affectation du produit des jeux à l'intérêt général, comme le vecteur et le témoin de la légitimation progressive de notre système d'exploitation des jeux autorisés (§ 1). En second lieu, son étude permet d'apprécier globalement le taux de redistribution qu'offrent aux joueurs les différents jeux autorisés. On observe à ce titre des disparités considérables et il peut sembler utile de relever quels jeux ou catégories de jeux offrent aux joueurs l'espérance de gain la plus intéressante (§ 2). Enfin, se pose la délicate question de la qualification juridique des divers prélèvements institués, notamment en ce qu'elle doit rendre compte du rôle primordial que joue le gouvernement dans la détermination de leur montant (§ 3).

[1028] *JO* 29 décembre 1959, p. 12489.

[1029] Par comparaison, l'arrêté du 23 décembre 1959 *relatif à la réglementation des jeux dans les casinos* (*JO* 29 décembre 1959, p. 12489) évoque, en son article 6, un « état du produit des jeux au cours des trois dernières années comportant (…) les impositions perçues au profit de l'Etat ».

[1030] *JO* 7 juin 1994, p. 8198.

[1031] Article 24 du décret n° 97-1135 du 9 décembre 1997.

[1032] Article 9 du décret n° 94-463 du 31 mai 1994.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

§ 1 - La fiscalité des jeux, vecteur et témoin de la légitimation progressive du système d'exploitation des jeux autorisés

Lourde et complexe, la fiscalité ludique traduit bien la volonté du pouvoir de mettre l'argent du jeu au service de l'intérêt général. L'observation systématique de ce mécanisme semble révéler l'existence d'un « principe juridique » qui, s'il n'est pas clairement énoncé par la loi, est néanmoins inhérent à l'ensemble de la réglementation des jeux et constitue le pendant financier du processus de moralisation du jeu.

Afin que ce « principe » de l'affectation du produit des jeux à l'intérêt général apparaisse de manière manifeste (nous serions tentés de dire « ostensible »), les autorités nationales, craignant sans doute de prêter le flanc à la critique, ont longtemps rechigné à faire directement bénéficier le budget de l'Etat du produit des prélèvements sur les jeux. Rappelons que les prélèvements originels institués par les lois du 2 juin 1891 relative aux paris sur les courses de chevaux et du 15 juin 1907 relative aux casinos faisaient la part belle aux « œuvres de bienfaisance », affectation sans nul doute susceptible de réunir autour d'elle un large consensus politique.

Par la suite, lorsqu'intervinrent les premiers prélèvements au profit de l'Etat, on constate que ceux-ci tombent rarement dans la masse commune des recettes du budget. En effet, les textes contournent le plus souvent le principe d'universalité budgétaire pour affecter directement le produit des jeux à des opérations, là encore, susceptibles de réunir autour d'elles un large consensus. A ce titre on a pu remarquer que certaines politiques publiques furent alimentées par des prélèvements frappant le produit de différents secteurs de jeux autorisés, ainsi en est-il de la politique d'adduction d'eau potable (financée par les casinos, les cercles et les paris sur les courses de chevaux), de la politique d'outillage national (casinos, cercles et paris), de l'équipement des communes dans le cadre de la lutte contre les incendies (casinos et loteries), de l'aide aux régions dévastées par la guerre de 1914 (paris et loteries), de l'œuvre du Secours national (casinos, paris et Loterie nationale) ou encore du Fonds national pour le développement du sport (paris sur les courses de chevaux et Française des jeux). De même, les affectations propres à certains secteurs de jeux autorisés ont-elles probablement contribué à la légitimation de l'exploitation de ces jeux, le meilleur exemple résidant dans le financement de la caisse de solidarité contre les calamités agricoles et des retraites et pensions des anciens combattants par la Loterie nationale.

Au fond, il semblerait que ce n'est qu'à partir de la Libération, époque à laquelle intervinrent de grands bouleversements dans la fiscalité des jeux, que notre système d'exploitation des jeux autorisés a acquis la maturité et la légitimité suffisante pour que soit mis fin à l'affectation systématique du produit des prélèvements à des politiques publiques particulières, et qu'enfin les prélèvements ludiques rejoignent le bataillon des recettes fiscales ordinaires pour venir alimenter la masse commune des sommes inscrites en recettes au budget de l'Etat. Cela n'empêche toutefois pas qu'une part du produit des jeux reste au service de la protection d'intérêts économiques sectoriels, ainsi en est-il du produit des paris sur les courses de chevaux, les courses de lévriers et les parties de pelote basque qui, par le truchement des sociétés de courses et du Fonds national des courses et de l'élevage, contribuent au financement du « secteur cheval » et, dans une

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

moindre mesure, du « secteur lévrier ». Tel est encore le cas du développement touristique des communes ou groupements de communes qui accueillent un ou plusieurs casinos, développement assuré non seulement par le prélèvement communal déterminé au cahier des charges et le reversement de 10 % de l'impôt progressif institué au profit de l'Etat, mais encore par l'abattement supplémentaire pour organisation de manifestations artistiques de qualité et dépenses d'équipement hôtelier ou thermal ainsi que par l'affectation obligatoire d'une part des recettes du casino à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique.

§ 2 - Des taux de redistribution variés

C'est peu de choses de dire que les différents jeux autorisés n'offrent pas tous les mêmes chances aux joueurs qui s'y livrent. Certes, à l'intérieur d'un même jeu, l'égalité des chances entre le joueurs s'impose logiquement, d'ailleurs, le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 modifié *relatif à l'autorisation et à l'exploitation des jeux autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933* (jeux de La Française des jeux) dispose, en son article 4, que « les jeux doivent respecter le principe d'égalité des chances entre les joueurs » et, s'inspirant de la formule utilisée par le Conseil d'Etat dans l'affaire *Denoyez et Chorques* [1033] , ajoute : « ce qui n'interdit pas de tenir compte des différences objectives de situation entre ceux-ci ».

En revanche, d'un jeu autorisé à l'autre, les disparités peuvent être grandes. Celles-ci reflètent d'ailleurs en partie la grande variété de ces jeux. On ne peut en effet pas comparer l'espérance de gain des clients de La Française des jeux et celle des membres d'un consortium de banque au jeu, pratiqué dans les cercles, du multicolore, qui permet à certains joueurs d'acquérir la banque aux enchères, la position de banquier leur assurant par la suite une espérance de gain positive, c'est-à-dire un taux de redistribution supérieur à 100 %.

D'un secteur de jeux autorisés à l'autre, les modalités d'application des prélèvements sur le produit des jeux ne sont pas les mêmes. Dans les cercles et les casinos, les prélèvements frappent le produit brut des jeux dégagé par l'exploitant et, dans une moindre mesure, les gains réalisés par le joueurs, en revanche, aux jeux de La Française des jeux et aux différents paris mutuels (chevaux, lévriers, pelote basque), les prélèvements s'appliquent aux sommes engagées par les joueurs ainsi qu'aux gains réalisés par ces derniers, le tout avant paiement desdits gains. Cette ligne de partage est assez révélatrice. En effet, pour la première catégorie de jeux (casinos et cercles) le taux de redistribution proposé aux joueurs est relativement autonome et ne résulte que pour une très faible part de la politique fiscale de l'Etat en la matière. Or il se trouve que ce sont ces jeux qui, précisément, offrent aux joueurs le taux de redistribution le plus intéressant. En revanche, pour la seconde catégorie de jeux (Française des jeux et paris mutuels), les taux de redistribution proposés aux joueurs sont exclusivement déterminés par le montant des différents prélèvements opérés, en vertu des textes, sur la masse des sommes engagées dans chaque jeu.

Dans les cercles et casinos (et à l'exception du prélèvement sur les gains supérieurs

[1033] CE 10 mai 1974 [Denoyez et Chorques], *Rec.* 274.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

à 1 500 € réalisés aux machines à sous en vertu de l'article L. 136-7-1 du Code de la sécurité sociale) les taux de redistribution offerts aux joueurs par chaque jeu résultent principalement des règles propres à chacun de ces jeux. C'est notamment le cas aux jeux de contrepartie et aux machines à sous. Par exemple, nous avons vu que l'avantage mathématique de la banque à la roulette française équivaut, pour les rapports de mises sur des numéros pleins, à une taxe de 2,7 %, de même que les machines à sous ne peuvent redistribuer moins de 85 % des enjeux [1034]. Aux jeux de cercle, enfin, les joueurs sont placés sur un strict pied d'égalité et connaissent tous une espérance de gain nulle, c'est seulement l'existence d'un prélèvement au profit de la cagnotte de l'établissement de jeux qui est susceptible de rendre cette dernière sensiblement négative [1035]. Il nous est matériellement impossible de calculer pour chaque jeu le taux de redistribution précis offert aux joueurs, ne serait-ce parce qu'à un même jeu, ce taux est susceptible de varier en fonction des « coups » tentés par les joueurs (pour reprendre l'exemple de la roulette, les rapports de mises, et avec eux l'espérance de gain, varient selon que l'on joue un numéro plein, plusieurs numéros voisins, une couleur etc.). Mais il demeure amusant de constater que ce sont précisément les exploitants de jeux dont la réputation est dans l'imaginaire collectif la plus sulfureuse – les casinos – qui offrent aux joueurs l'espérance de gain la plus intéressante.

Le rapport du sénateur Trucy nous livre sur ce point des informations édifiantes sur le taux de redistribution moyen proposé par chacun des trois grands secteurs du jeu autorisé en France, informations issues des rapports d'activité 2000 de La Française des jeux et du PMU, d'une part, et du syndicat « Casinos de France », d'autre part. Derniers du peloton, les jeux de La Française des jeux ne proposent qu'un taux moyen de 59 %. Un peu plus « généreux », le PMU offre quant à lui aux joueurs un taux moyen de redistribution de 69,57 %. Mais la palme revient sans conteste aux casinos qui, loin devant les deux autres secteurs, offrent un taux de redistribution allant de 85 % pour les machines à sous à 98,5 % pour le baccara [1036].

§ 3 - La nature des prélèvements ludiques

Jusqu'ici nous avons, la plupart du temps, soigneusement évité d'employer les termes « impôts » ou « taxes » et nous sommes contentés d'utiliser le terme de « prélèvement » qui ne préjuge en rien de la nature juridique des divers mécanismes institués [1037]. D'ailleurs, l'emploi de l'expression « fiscalité des jeux », s'il présente l'avantage de la clarté, peut sembler impropre. Non seulement une bonne partie des prélèvements dont nous avons mentionné l'existence ne sont juridiquement pas des impôts, notion à laquelle

[1034] Article 4 du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 modifié.

[1035] A l'exception de certains jeux dits de cercle pratiqués uniquement dans les cercles de jeu (le multicolore par exemple) où la banque est mise aux enchères, les acquéreurs disposant alors d'une espérance de gain positive dont ne disposent pas leurs concurrents.

[1036] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 179.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

est généralement associée celle de « fiscalité », mais encore, certains des mécanismes que nous avons présentés ne peuvent même pas s'analyser comme des prélèvements. Ainsi en est-il de l'obligation faite aux casinos de consacrer une part de leur produit net des jeux à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique de la ou des communes siège(s).

La doctrine distingue généralement parmi les prélèvement obligatoires la catégorie des prélèvements fiscaux et celle des prélèvements non fiscaux, ces deux catégories faisant à leur tour l'objet de distinctions internes [1038].

La catégorie des prélèvements fiscaux recouvre l'ensemble des « impositions de toutes natures », expression figurant à l'article 34 alinéa 6 de la Constitution [1039]. La technique de qualification des prélèvements figurant au sein de cette catégorie peut surprendre dans la mesure où elle « consiste à procéder négativement par voie d'élimination » ; ainsi le Conseil constitutionnel, suivi par le Conseil d'Etat, qualifie-t-il de prélèvement fiscal tous ceux qui n'entrent pas dans la catégorie des prélèvements non fiscaux, « ce qui conduit souvent à induire de l'accessoire le principal » [1040]. On distingue au sein de cette catégorie les impôts et les taxes fiscales. Le premier se définit comme un « prélèvement pécuniaire effectué par voie d'autorité, à titre définitif, sans contrepartie déterminée, sans lien avec le fonctionnement d'un service public et indépendamment de toute procédure répressive, en vue d'assurer le financement des charges publiques de l'Etat et des collectivités locales » [1041]. Il revient au législateur d'en fixer l'assiette, le taux, les modalités de recouvrement et d'en autoriser chaque année la perception dans la loi de finances initiale [1042]. La taxe fiscale, en revanche, est un « prélèvement obligatoire perçu

[1037] Nous nous sommes cependant permis de déroger à cette règle concernant le prélèvement progressif sur le PBJ des casinos, d'abord parce que la loi a longtemps utilisé le terme « impôt » pour désigner ce prélèvement, ensuite parce que la clarté de notre exposé en a été facilitée. Mais nous allons voir que son intégration à la catégorie des « impositions de toutes natures » peut être mise en doute.

[1038] J-J. Bienvenu et T. Lambert, *Droit fiscal*, 3ème éd., Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 2003, n° 18s. et 80s ; L. Philip, *Finances publiques*, Paris, Cujas, 2000, t. II, n° 602s. ; M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 3ème éd., Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 2000, p. 22s. ; P-M. Gaudemet et J. Molinier, *Finances publiques*, 6ème éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat Droit public, 1997, t. II, n° 1019s. L'appellation de ces catégories de prélèvements obligatoires est toutefois susceptible de varier d'un auteur à l'autre.

[1039] Article 34 alinéa 6 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant (…) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

[1040] J-J. Bienvenu et T. Lambert, *Droit fiscal*, *op. cit.*, n° 19.

[1041] *Ibid.*, n° 20.

[1042] Toutefois, ces règles de compétence doivent être conciliées avec le principe de libre administration des collectivités locales (article 72 de la Constitution) qui permet à ces collectivités et à leurs groupements à fiscalité propre de fixer les taux des impôts locaux et de décider de certaines exonérations dans les limites tracées par le législateur. Sur ce point, voir J-J. Bienvenu et T. Lambert, *Droit fiscal*, *op. cit.*, n° 87.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

au profit de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics administratifs à raison du fonctionnement d'un service public sans que sont montant soit en corrélation avec le coût du service », leur création découle nécessairement d'un acte législatif et leur régime ne peut être modifié par voie réglementaire [1043] .

La catégorie des prélèvements non fiscaux, quant à elle, renvoie à un ensemble hétéroclite de prélèvements obligatoires recouvrant les cotisations sociales, les taxes parafiscales et les redevances pour service rendu.

Catégorie spécifique de prélèvements obligatoires qui n'ont pas, conformément à la jurisprudence constitutionnelle et administrative, un caractère fiscal [1044] , les cotisations sociales ouvrent droit à une contrepartie (la prestation sociale), ce qui permet de les différencier des prélèvements fiscaux affectés aux organismes de sécurité sociale tels la CSG. La compétence du législateur est en principe cantonnée à la fixation des caractéristiques de ces cotisations, qui relèvent des « principes fondamentaux de la sécurité sociale », au sens de l'article 34 de la Constitution. Le taux des cotisations est quant à lui fixé par décret et il n'existe pas d'autorisation annuelle de perception des cotisations sociales comme c'est le cas pour les impositions de toutes natures.

Jusqu'en 2004, les taxes parafiscales constituaient un type particulier de prélèvement recevant une affectation déterminée. Elles étaient perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs. Assimilables à des impôts d'un point de vue économique, elles connaissaient un régime juridique particulier défini par l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 [1045] et précisé par le décret n° 80-854 du 30 octobre 1980 [1046] . Les pouvoirs du Parlement y étaient plus réduits que pour les impositions de toutes natures, les caractéristiques de chaque taxe étant fixées par décret en Conseil d'Etat. En revanche, leur perception devait, à compter de l'année suivant celle de leur établissement, être autorisée chaque année par la loi de finances. Toutefois, depuis l'adoption de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 *relative aux lois de finances*, cette catégorie de prélèvements a disparu de notre droit positif, l'article 63 de la loi ayant prévu qu'« à défaut de dispositions législatives particulières » (qui ne sont pas intervenues), les taxes parafiscales ne seraient perceptibles que jusqu'au 31 décembre 2003.

Enfin, la redevance pour service rendu est une « somme demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement ou d'entretien d'un ouvrage public qui trouve sa contrepartie directe dans des prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage » [1047] . Aux termes de l'article 5 de

[1043] *Ibid.*, n° 21.

[1044] CC n° 60-11 DC du 20 janvier 1961, *Rec.* 29.

[1045] *JO* 3 janvier 1959, p. 180.

[1046] *JO* 1er novembre 1980, p. 2556.

[1047] J-J. Bienvenu et T. Lambert, *Droit fiscal*, *op. cit.*, n° 84.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'ordonnance du 2 janvier 1959, leur régime est intégralement réglementaire, ainsi peuvent-elle être créées par décret en Conseil d'Etat ou par délibération d'un conseil municipal.

Bien que ces catégories soient assez précisément définies, la qualification juridique des divers prélèvements ludiques actuellement en vigueur demeure très incertaine. D'abord parce que le contentieux des litiges relatifs à l'exploitation des jeux autorisés, d'importance limitée, nous fournit sur ces questions assez peu de renseignements. Ensuite par ce que le régime juridique de certains prélèvements ludiques ne permet pas de les faire entrer dans les catégories précédemment évoquées. Si, parmi ces prélèvements, quelques uns appartiennent assurément à la catégorie des impôts (A), d'autres, que la technique de qualification utilisée par le juge constitutionnel devrait nous amener à ranger également dans la catégorie des impositions de toutes natures, se distinguent néanmoins très nettement des impôts et des taxes fiscales. Ainsi est-on tenté de les inclure dans la catégorie, à l'existence parfois contestée [1048], des prélèvements « quasi-fiscaux », notamment en raison du rôle important que joue le gouvernement dans la détermination de leur montant (B).

A - Les prélèvements de nature fiscale

Certains prélèvements semblent pouvoir être à coup sûr rangés dans la catégorie des impositions de toutes natures et plus précisément parmi les impôts, simplement parce que les dispositions relatives à leur assiette, leur taux et leur mode de recouvrement sont de nature législative, qu'ils ne donnent lieu à aucune contrepartie individualisée et que leur produit s'inscrit le plus souvent en recettes au budget général.

C'est d'abord le cas des prélèvements qui sont communs à tous les grands secteurs de jeux autorisés (à quelques exceptions près, notamment les cercles). Ainsi en est-il des droits de timbre qui frappent les cartes d'entrée dans les salles de jeux des casinos, les tickets des divers paris mutuels ainsi que les bulletins de l'ensemble des jeux de La Française des jeux. Tel est encore le cas des contributions instituées par l'article 18 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 *relative au remboursement de la dette sociale* [1049] et l'article 16-III de la loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 *de financement de la sécurité sociale pour 1997*. La CRDS et la CSG, dont la nature fiscale ne fait aucun doute [1050], frappent en effet le produit brut des jeux des casinos, l'ensemble des sommes engagées en France au pari mutuel sur les courses de chevaux et sur les parties de pelote basque (mais non les courses de lévriers) ainsi que les sommes engagées, en France et dans les départements d'Outre-mer, aux jeux de La Française des jeux. En outre, présente le caractère d'un impôt le prélèvement progressif sur les gains réalisés aux jeux de La Française de jeux, institué en 1986, dans la mesure où son assiette, son taux et son mode de recouvrement sont déterminés par la loi. Enfin, la nature fiscale de l'impôt sur les spectacles, qui frappe le produit des jeux des cercles, semble elle aussi être peu discutable.

[1048] L. Philip, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 57, note 1.

[1050] CC n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Rec.* 95.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

B - Les prélèvements de nature quasi-fiscale

La plupart des prélèvements frappant le produit des jeux présentent des caractères semblant les exclure de la catégorie des « impositions de toutes natures », et bien que le contentieux soit sur ce point très limité, il semble possible d'y voir des contributions de nature quasi-fiscale.

C'est Paul Amselek [1051] qui, jugeant utile de compléter la classification des ressources publiques d'une catégorie supplémentaire, a proposé de ranger parmi les prélèvements « quasi-fiscalité » un certain nombre des contributions obligatoires auxquels le droit positif refuse la qualification d'« impositions de toutes natures » autant que celle de taxes parafiscales (du temps où cette catégorie existait encore), ces prélèvements ne pouvant non plus s'analyser comme des redevances pour services rendus, ni comme des cotisations sociales. Dans son premier article consacré à cette catégorie, le Professeur Amselek faisait des prélèvements quasi-fiscaux une sous-catégorie (opposée à celle des prélèvements fiscaux) des « impositions de toutes natures ». Mais depuis que le Conseil constitutionnel a, dans une décision du 23 juin 1982 [1052] , considéré les impositions de toutes natures mentionnées à l'article 34 de la Constitution comme des contributions

[1049] La création de ce nouvel impôt a suscité de très vives réactions de la part des organisateurs de jeux et le Conseil d'Etat a été amené, sur la demande notamment de l'Association de défense des sociétés de courses des hippodromes de province et du syndicat « Casinos de France », à se prononcer sur la légalité de l'ordonnance du 24 janvier 1996 au regard, principalement, du principe d'égalité devant les charges publiques. Les conclusions déposées sur cette affaire par le commissaire du gouvernement Christine Maugüé permettent de mieux comprendre la logique de ce prélèvement, notamment concernant les règles relatives à la détermination de son assiette qui, concernant les casinos, avaient pu paraître quelque peu arbitraire : celle-ci est en effet de 600 % du produit brut des jeux (PBJ). Au fond, nous dit Mme Maugüé, l'objectif est de taxer les gains réalisés par les joueurs aux différents jeux autorisés, ce qui explique donc que le prélèvement soit assis sur une fraction de 58 % des sommes misées aux jeux de La Française des jeux et sur une fraction de 70 % des sommes engagées au pari mutuel. En revanche, nous savons qu'en matière de jeux de casino, il est matériellement impossible d'asseoir un prélèvement sur l'ensemble des sommes engagées par les joueurs ainsi que sur l'ensemble de leurs gains, seules étant connues les sommes perdues par les joueurs. La seule solution était donc de passer, comme pour les autres prélèvements, par la médiation du PBJ, et celui-ci étant estimé à 1/6ème des gains des joueurs, il paraissait logique d'asseoir le prélèvement sur 600 % de son montant. Restait cependant un problème, bien identifié par le commissaire du gouvernement : « les casinos se trouvent être les seules personnes morales sur lesquelles pèse *in fine* le prélèvement pour le remboursement de la dette sociale » et si, comme le soutenaient les casinos, la répercussion du montant de la CRDS sur les joueurs ne pouvait être opérée, une rupture caractérisée du principe d'égalité devant les charges publique pouvait être retenue. Mais tel ne fut pas l'avis, ni de Mme Maugüé, ni de la Haute assemblée, qui a suivi ses conclusions : certes la répercussion ne sera pas possible concernant les jeux de table, dont la fixation des taux de redistribution relève de la compétence du pouvoir réglementaire, mais elle sera en revanche possible pour les machines à sous (qui assurent les 4/5ème du chiffre d'affaires des casinos), dont le taux moyen de redistribution, de l'ordre de 90 à 92 %, pourra être abaissé dans le respect des règlements en vigueur qui prévoient un taux minimal de 85 %. Conclusions du commissaire du gouvernement Christine Maugüé sur CE 4 novembre 1996 [Association de défense des sociétés de courses des hippodromes de province et autres], *RFDA* 1996.1099-1111.

[1051] P. Amselek, « Une curiosité du droit public financier : les impositions autres que fiscales ou parafiscales » in *Le juge et le droit public, Mélanges offerts à Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 91-114 ; « Un phénix du droit public financier : les impositions quasi-fiscales » in *Gouverner, administrer, juger, Mélanges offerts à Jean Waline*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 111-133.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

fiscales, l'ensemble de prélèvements quasi-fiscaux, dont les caractères sont rétifs à la définition de l'impôt, paraissent être dénués de tout fondement constitutionnel et constituer une catégorie autonome de prélèvements obligatoires [1053].

Paul Amselek répartit les prélèvements quasi-fiscaux en trois catégories : les premiers seraient des prélèvements accessoires à des mesures de réglementation économique, les seconds seraient des « contributions » ou « participations » mis à la charge de personnes privées ou publiques se trouvant à l'origine de certaines dépenses publiques ou en profitant tout spécialement, la troisième catégorie, enfin, regrouperait un ensemble disparate de prélèvements dont le seul dénominateur commun serait de ne pas rentrer dans les deux rubriques précédentes. C'est dans cette dernière catégorie qu'il range les principaux prélèvements opérés sur le produit des jeux (prélèvement progressif sur le produit des jeux des casinos et prélèvements opérés sur la masse des sommes engagées au pari mutuel et aux jeux de La Française des jeux) [1054]. Toutefois, il nous semble que la logique des prélèvements ludiques est au fond assez proche de celle des « contributions » regroupées sous la seconde rubrique. En effet, l'autorisation d'exploiter le jeu (activité extrêmement lucrative) octroyée à certains opérateurs entraînerait une rupture d'égalité devant les charges publiques qu'il convient de corriger dans la mesure où l'enrichissement des opérateurs de jeux procède d'une situation anormale créée par la collectivité. Autrement dit, ces prélèvements auraient pour finalité de permettre à la collectivité de récupérer une part des profits que génère cette situation juridique particulière. Mais si le doute est permis sur ce point, il semble en revanche que le mécanisme institué pour faire participer les casinos et les sociétés de courses aux frais de surveillance et de contrôle des opérations de jeu engagés par le ministère de l'Intérieur, forme de prélèvement ignorée du Professeur Amselek, entre assurément dans cette seconde catégorie de prélèvements quasi-fiscaux.

Paul Amselek n'est pas le seul auteur à ranger ces contributions ludiques parmi les prélèvements quasi-fiscaux, c'est encore le cas de MM. Martinez et di Malta qui voient eux aussi dans les « produits des jeux de hasard » de tels « objets fiscaux non identifiés » [1055]. C'est principalement les caractères que présentent les principaux prélèvements opérés sur le produit des jeux qui nous amènent à les ranger, avec ces auteurs, parmi les prélèvements quasi-fiscaux (1). Néanmoins, le débat reste ouvert et beaucoup pensent que ces prélèvements relèvent de la catégorie des impôts (2).

1) Les caractères des prélèvements de nature quasi-fiscale

[1052] CC n° 82-124 L. DC du 23 juin 1982, *Rec.* 99.

[1053] N'ignorant pas cette catégorie, les Professeurs Bienvenu et Lambert rangent les prélèvements quasi-fiscaux parmi les impositions de toutes natures tout en y mettant des réserves. En effet, ils les définissent comme des « prélèvements obligatoires de natures très diverses, perçus à l'occasion de certains opérations sans être des rémunérations pour service rendu *et qui juridiquement ne sont pas soumis au régime d'ensemble de la fiscalité* » (c'est nous qui soulignons), *Droit fiscal*, *op. cit.*, n° 22.

[1054] P. Amselek, « Un phénix du droit public financier : les impositions quasi-fiscales », *art. cit.*, p. 126.

[1055] J-C. Martinez et P. di Malta, *Droit fiscal contemporain*, Paris, Litec, 1993, t. I, n° 112-113.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, seul le législateur est compétent pour déterminer l'assiette, le taux et le mode de recouvrement des « impositions de toutes natures ». Or les principaux prélèvements qui frappent, tous secteurs confondus, le produit des jeux autorisés ou les sommes qui y sont engagées obéissent sur ces différents points à des règles particulières, ce qui nous permet de mettre en doute leur nature fiscale.

Ces règles concernent, en premier lieu, le taux de ces prélèvements, dont la détermination relève à la fois de la loi et du pouvoir réglementaire. En effet si la loi fixe le taux du prélèvement progressif sur le produit brut des jeux des casinos, nous savons également que depuis 1979 le gouvernement a reçu habilitation législative pour fixer les tranches du barème dans les limites de 10 à 80 % du produit brut des jeux (article L. 2333-56 CGCT). Ainsi, non seulement l'Exécutif fixe les taux intermédiaires du prélèvement, mais c'est lui également qui, en fixant les tranches du barème, détermine la progressivité de l'impôt et, finalement, le montant que la collectivité peut en attendre. Un système comparable peut être observé en matière de prélèvements sur les sommes engagées au PMH au PMU [1056] . Nous avons vu que la loi détermine une fourchette à l'intérieur de laquelle le gouvernement fixe le taux du prélèvement ordinaire institué en 1947. Il en va de même concernant le prélèvement supplémentaire progressif sur les gains créé en 1957 : jusqu'en 1983 la loi, après avoir fixé un plafond légal, laissait au gouvernement le soin d'en déterminer le taux, mais depuis, le gouvernement fixe librement celui-ci à condition que le taux moyen cumulé du prélèvement ordinaire et du prélèvement progressif ne dépasse chaque année 32 % du montant global des sommes engagées au PMH et au PMU. Ajoutons enfin que le prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les cynodromes, lui aussi créé en 1947, fonctionne exactement de la même manière que le prélèvement ordinaire sur les sommes engagées au PMH et au PMU.

Il est cependant un prélèvement dont le taux ne relève aucunement de la loi : il s'agit de la part des sommes misées aux jeux de La Française des jeux devant revenir au budget de l'Etat. En effet, le gouvernement a fixé par décret – et pour chaque catégorie de jeux – une fourchette à l'intérieur de laquelle le ministre chargé du Budget détermine par arrêté le taux de redistribution offert aux joueurs. Une fois ce taux déterminé, c'est encore lui qui fixe la part des sommes engagées devant revenir au budget.

Si l'on peut avoir des doutes sur la question de savoir qui, du législateur ou du pouvoir réglementaire, fixe le taux de la plupart de ces prélèvements, en revanche nul doute quant à leur mode de recouvrement : celui-ci ne résulte jamais de la loi [1057] . Encore que le terme « recouvrement » n'est peut-être pas le plus idoine en l'espèce puisque le produit de ces prélèvements n'est pas précisément « recouvré » par les agents de l'administration des Finances mais plutôt « versé » à celle-ci par les exploitants de jeux autorisés. Ainsi l'article 18 du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 prévoit-il, en

[1056] Rappelons que les sommes engagées sur les parties de pelote basque sont frappées par les mêmes prélèvements que les sommes engagées au PMH et au PMU. Notons également qu'à partir de 1982, les décrets fixant le taux et la répartition du prélèvement ordinaire institué en 1947 s'intitulent systématiquement « décret fixant le taux et la répartition du *prélèvement non fiscal* sur les sommes engagées au PMH et au PMU » (c'est nous qui soulignons).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

matière de casinos, que le montant des prélèvements au profit de l'Etat (il s'agit du prélèvement progressif mais aussi du prélèvement proportionnel institué par l'article 50 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990) et de la commune est versé au comptable du Trésor dans un délai maximum de trois jours. L'article 37 du décret n° 97-456 du 5 mai 1997 dispose que le montant des prélèvements sur les sommes engagées au PMH et au PMU ainsi que le montant des prélèvements spéciaux opérés sur les mises gagnantes, à l'exception de la part attribuée aux sociétés, sont versés : à Paris, à la recette générale des finances, et dans les départements, aux caisses des comptables du Trésor. L'article 6 du décret n° 83-922 du 20 octobre 1983 énonce que le montant des prélèvements sur les enjeux du pari mutuel sur les courses de lévriers est versé au comptable du Trésor deux jours après chaque réunion de courses. Quant à la part revenant au budget sur les sommes engagées aux jeux de La Française des jeux, déterminée par le ministre du Budget, nous n'avons pu trouver aucune règle relative à son mode de recouvrement, mais une chose est sûre : celui-ci n'est pas déterminé par la loi. Enfin, la même remarque peut être faite concernant le prélèvement sur les sommes engagées aux jeux de La Française des jeux au profit du Fonds national de développement du sport ; en effet, bien que la loi fixe elle-même le taux de cette contribution, elle reste muette quand aux règles relatives à son recouvrement et il n'existe, à notre connaissance, aucun texte qui en dispose.

Enfin, sauf en ce qui concerne La Française des jeux, tous ces textes recèlent une disposition commune relative à la propriété des sommes correspondant aux prélèvements publics. En effet, l'article 18 du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 dispose que le montant des prélèvements progressifs et proportionnels « sont la propriété de l'Etat : dès leur entrée dans la cagnotte pour les jeux de cercle (…) et dès leur inscription sur les carnets de prélèvement pour les jeux de contrepartie. Il en est de même pour le prélèvement qui est stipulé au profit de la commune par le cahier des charges ». De la même manière, les articles 37 du décret du 5 mai 1997 et 6 du décret du 20 octobre 1983 disposent que le montant des prélèvements sur les sommes engagées aux divers paris mutuels deviennent, dès que les rapports des enjeux ont été déterminés, la propriété de l'Etat, les présidents des sociétés de courses (et le président-directeur général du PMU concernant les courses de chevaux) en sont constitués comptables à partir de ce moment.

L'ensemble de ces considérations semble nous permettre d'exclure ces prélèvements de la catégorie des impositions de toutes natures, et puisqu'il ne peut s'agir ni de cotisations sociales, ni de redevances pour service rendu, la qualification de prélèvement quasi-fiscal paraît s'imposer. Toutefois, un élément vient perturber cette analyse : celui du mode de recouvrement de la CSG et de la CRDS frappant le produit des jeux. Personne ne conteste la nature fiscale de ces deux prélèvements, mais leur mode de recouvrement étant calqué sur celui des prélèvements susmentionnés [1058], doit-on en conclure qu'il

[1057] L'article 4 de la loi du 15 juin 1907 sur les casinos se contente d'évoquer le prélèvement de 15 % au profit des œuvres, dont on sait qu'il sera plus tard remplacé par le prélèvement progressif, mais ne dit rien de son mode de recouvrement. Il en sera de même des lois postérieures. Même chose pour l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 sur les courses de chevaux qui, une fois mentionné le prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel, renvoie à un décret le soin de fixer les conditions d'application du texte. Tel est encore le cas de l'article 9 de la loi du 28 décembre 1931 instituant le pari mutuel sur les courses de lévriers et de la loi du 31 mai 1933 sur la Loterie nationale.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

résulte de dispositions de nature réglementaire (ce qui les exclurait normalement des impositions de toutes natures) ou bien que le renvoi opéré par l'ordonnance du 24 janvier 1996 et l'article L. 136-7-1 du Code de la sécurité sociale suffisent à considérer le législateur comme ayant lui-même fixé le mode de recouvrement de la CSG et de la CRDS sur le produit des jeux ? Dans le doute, nous privilégions la seconde hypothèse.

2) Un débat ouvert

C'est d'abord au sein de la jurisprudence que les divergences apparaissent quant à la qualification juridique de ces prélèvements, ainsi la Cour de cassation privilégie-t-elle la qualification d'impôt tandis que le Conseil d'Etat, lui, l'exclut.

Les litiges à l'occasion desquels les juges des ordres administratifs et judiciaires ont eu à se prononcer sur ces questions sont très rares. De plus, l'appréciation des juges porte toujours sur un prélèvement particulier, si bien que c'est seulement par une sorte d'extrapolation que nous tâchons d'en tirer les conséquences pour l'ensemble des mécanismes qui nous intéressent. Une première catégorie de litiges concerne le prélèvement progressif sur le produit brut des jeux des casinos, tandis qu'un litige isolé concerne, lui, le prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les cynodromes.

Dès 1923 le Conseil d'Etat avait reconnu la règle selon laquelle les sommes correspondant aux prélèvements au profit de l'Etat et de la commune deviennent dès leur entrée dans la cagnotte, la propriété de ces derniers [1059], ce qui permettait à l'époque d'exclure ces sommes de l'assiette de calcul de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Puis, évoquant, dans un arrêt du 26 juin 1937, le prélèvement progressif sur le produit des jeux, le Conseil d'Etat a considéré que « les redevances litigieuses, dues à l'Etat en vertu d'une situation administrative spéciale et qui ne font pas l'objet d'émission de rôles, n'ont pas le caractère d'un impôt direct » [1060], et le Conseil d'Etat s'étant néanmoins déclaré compétent, il ne s'agissait à l'évidence pas, non plus, d'un impôt indirect. Mais dans arrêt du 4 décembre 1952 relatif au détournement, par le directeur des jeux du casino d'Arcachon, d'une partie du produit brut des jeux, la chambre criminelle de la Cour de cassation jugea, contrairement à la Haute juridiction administrative, que l'Etat et la commune ne disposaient, à l'égard des sommes devant leur revenir, que d'un droit de

[1058] En matière de casinos, ils sont recouvrés selon les mêmes règles que le prélèvement institué par l'article 50 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 (prélèvement proportionnel) or ce prélèvement est lui-même recouvré dans les mêmes conditions que le prélèvement progressif sur le produit brut des jeux. En matière de courses de chevaux, la CRDS et la CSG sont recouvrées selon les mêmes règles que le prélèvement institué par la loi du 2 juin 1891. Enfin, pour les jeux de la Française des jeux, elles sont recouvrées selon les mêmes règles que le prélèvement prévu au I de l'article 48 de la loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 (prélèvement au profit du Fonds national pour le développement du sport), cependant, ni cette disposition ni aucune autre texte ne nous permet de savoir comment est recouvré ce prélèvement (article 18 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 et article L. 136-7-1 du Code de la sécurité sociale).

[1059] CE 26 juillet 1923 [Ministre des Finances c/ Société nouvelle du Casino municipal de Trouville], *Rec.* 613.

[1060] CE 26 juin 1937 [Société du Palais de la jetée promenade], *Rec.* 629.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

créance et que, par conséquent, les infractions de vol et d'abus de confiance ne pouvaient être légalement retenues à l'encontre du prévenu. De plus, la Cour précise à cette occasion, que le « *prélèvement* sur le produit brut des jeux » institué par l'article 4 de la loi du 15 juin 1907 a été remplacé, aux termes de l'article 14 de la loi du 19 décembre 1926, par un « *impôt* progressif », et que « si la perception de cet impôt est soumise à des règles particulières, notamment au versement, dans les trois jours, des sommes dues au Trésor, il s'agit là d'acomptes provisionnels dont l'exigence ne modifie pas la nature de l'imposition » [1061]. La Cour de cassation n'a pas eu, depuis 1956, l'occasion de revenir sur la question, le désaccord reste donc en l'état, le Conseil d'Etat ayant, lui, confirmé par deux fois sa position [1062]. La question se pose désormais à l'égard du prélèvement proportionnel institué par l'article 50 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 : certes son assiette et son taux sont fixés par la loi, mais il est « recouvré dans les mêmes conditions que le prélèvement progressif opéré sur le produit brut des jeux ». Dès lors, soit le mode de recouvrement de ces prélèvements est sans incidence sur leur nature, et l'on peut les ranger, conformément à l'appréciation de la Cour de cassation, parmi les impôts directs, soit il exclut ces deux prélèvements de la catégorie des impositions de toutes natures, ce qui tend automatiquement à les ranger parmi les prélèvements quasi-fiscaux.

Une autre affaire du 24 juin 1960, relative au prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les cynodromes, permet semble-t-il de confirmer cette analyse concernant l'ensemble des prélèvements sur les sommes engagées aux divers paris mutuels. Le Conseil d'Etat avait à trancher un litige relatif à la créance d'environ 106 millions de francs que l'Etat tenait sur la Société civile d'encouragement aux courses de lévriers en France au titre des divers prélèvements sur les sommes engagées au pari mutuel institués par les lois du 28 décembre 1931 et du 8 août 1947 [1063]. Le sieur Dubonnet, membre de cette société, conteste l'état exécutoire délivré à son encontre et tendant à ce qu'il s'acquitte, conformément aux articles 1862 et 1863 du Code civil, d'une part de la dette de la société. Avant de régler le litige au fond, le Conseil d'Etat avait à se prononcer sur sa compétence. Celle-ci étant conditionnée par la nature de la créance que l'Etat détenait sur le Société d'encouragement, voici en substance ce que nous dit la Haute assemblée à son propos : « Considérant (…) que les caractères de ce prélèvement

[1061] Crim. 4 décembre 1952 [Mariaud et autres], *S.* 1953.I.57 (c'est nous qui soulignons). Dans cette arrêt, l'utilisation à quatre reprises des termes « impôt » ou « imposition » pour désigner le prélèvement progressif est sans équivoque : pour la Cour de cassation, il s'agit bien d'un prélèvement de nature fiscale. Dans un arrêt du 27 juin 1956 [Ayoun etTrésor public] la chambre criminelle de la Cour de cassation a d'ailleurs confirmé son analyse (*Bull.* n° 501).

[1062] CE 3 novembre 1978 [Société touristique thermale et hôtelière de Divonne-les-Bains], *Rec.* 418 et CE 30 mai 1980 [Ministre des Finances c/ Grand casino d'Aix-les-Bains], *RJF* 1980.355.

[1063] Outre le droit de timbre, le prélèvement actuellement en vigueur en matière de courses de lévriers résulte de l'article 60 de la loi du 8 août 1947. Cette affaire le concerne donc bien, et vu que ce prélèvement obéit exactement aux mêmes règles que le prélèvement ordinaire sur les sommes engagées au pari mutuel sur les courses de chevaux, lui-même assez proche du prélèvement supplémentaire progressif sur les gains réalisés à l'occasion de ces mêmes courses, les enseignements tirés de cette solution jurisprudentielle sont sans doute également valables pour l'ensemble de ces prélèvements.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

dû à l'Etat en vertu d'une situation administrative spéciale, ne permettent pas de le ranger parmi les contributions indirectes, non plus d'ailleurs que parmi les impôts directs ; que le contentieux en est, dès lors, compris parmi le contentieux général des actes et des opérations de puissance publique et relève à ce titre de la juridiction administrative » [1064] .

Le commissaire du gouvernement Fournier, dont les conclusions ont été suivies par la Haute juridiction, considérait en effet qu'il ne pouvait s'agir ni d'une créance de nature contractuelle (le statut des courses de lévriers relevant de textes réglementaires) ni d'un impôt direct (car il n'est pas perçu par voie de rôle). En revanche il lui semblait plus difficile de dire s'il s'agissait ou non d'un impôt indirect (dont le contentieux relève des juridictions de l'ordre judiciaire), mais il exclut cette qualification en préférant y voir un « prélèvement de caractère parafiscal » pour trois raisons. Tout d'abord, le prélèvement ne porte pas sur le « produit d'une activité économique normale », il « s'intègre dans l'ensemble des dispositions d'un régime de police » et « constitue la contrepartie de l'autorisation accordée, un moyen d'assainissement et de contrôle ». Et pour conforter son appréciation, il établit un lien avec la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au prélèvement progressif sur le produit des jeux des casinos (il cite l'arrêt du 26 juin 1937, évoqué plus haut, qui lui aussi fait mention d'une « situation administrative spéciale ») et aux litiges relatifs à la Loterie nationale [1065] , dont la compétence pour en connaître revenait, dans les deux cas, à la juridiction administrative [1066] . Il relève en second lieu que le recouvrement du prélèvement n'est pas confié à l'administration des contributions indirectes. Enfin, il constate qu'il s'agit d'une ressource affectée « contrairement à ce qui est la règle pour les impôts » [1067] .

L'argumentation du commissaire du gouvernement Fournier contient cependant une faille d'importance, à savoir que les taxes parafiscales ne pouvaient, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qu'être perçues par des personnes morales autres que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs. Cette catégorie de prélèvements ayant, de plus, disparu aujourd'hui, seule reste l'option quasi-fiscale. Sur les autres points, cependant, l'analyse de M. Fournier semble confirmer notre approche. D'une part, l'ensemble de ces prélèvements [1068] s'inscrit dans un régime de police et apparaît comme la contrepartie de l'autorisation

[1064] CE 24 juin 1960 [Dubonnet], *S.* 1960.J.342.

[1065] CE 17 décembre 1948 [Angrand], *Rec.* 485 ; CE 20 février 1957 [Rasafiarisoa], *Rec.* 878 et 884.

[1066] Notons que depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 octobre 1999 *Rolin* (Rec. 327) les litiges relatifs aux activités de La Française des jeux ne relèvent plus, en principe, des juridictions administratives.

[1067] Conclusions Fournier sur CE 24 juin 1960 [Dubonnet], *S.* 1960.J.342-348.

[1068] Il s'agit donc du prélèvement progressif et du prélèvement proportionnel sur le PBJ des casinos, du prélèvement ordinaire sur les sommes engagées aux PMH et au PMU et du prélèvement supplémentaire progressif sur les gains réalisés dans ces mêmes courses, du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les courses de lévriers, des prélèvements sur les sommes engagées au pari mutuel sur les parties de pelote basque, de la part revenant au budget sur les sommes engagées aux jeux de la Française des jeux et du prélèvement opéré sur ces mêmes sommes au profit du Fonds national pour le développement du sport.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

accordée, c'est en ce sens qu'il obéit à « une situation administrative spéciale ». D'autre part, tous ces prélèvements connaissent un mode de recouvrement particulier, déterminé par le pouvoir réglementaire, qui tend à les exclure des impôts directs comme des impôts indirects.

Paul Amselek constate néanmoins que, contrairement aux solutions de notre droit positif, la classification OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) des recettes fiscales range les prélèvements publics sur les jeux et paris parmi les impôts sur des biens et services déterminés. La Cour des comptes, de son côté, a exprimé la même position en assimilant, dans ses rapports publics, ces prélèvements à des impôts, point de vue également adopté par le Conseil des impôts à propos des prélèvements de l'Etat et des communes sur le produit des jeux dans les casinos [1069]. D'ailleurs, le Code général des collectivités territoriales classe parmi les recettes fiscales du budget communal la part revenant à la commune du prélèvement progressif opéré par l'Etat sur le produit brut des jeux des casinos [1070]. Et pourtant, c'est bien parmi les recettes non fiscales du budget général que la loi de finances pour 2005 n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 range le prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos, à l'instar des divers prélèvements sur le pari mutuel et du produit des jeux de La Française des jeux [1071].

Notons enfin que le Conseil d'Etat a, dans un arrêt du 20 octobre 2000, qualifié d'impôts les prélèvements, institués au profit du territoire de la Polynésie française, venant frapper les somme engagées aux jeux exploités par La Française des jeux sur ce territoire, conformément à l'article 43 de la loi de finances du 29 décembre 1989 [1072]. Reste à savoir s'il s'agit là d'une décision d'espèce ou s'il convient d'y voir un revirement de jurisprudence qui vaudrait également pour l'ensemble des prélèvements opérés sur les sommes engagées aux jeux de La Française des jeux.

Enfin, il est un prélèvement dont la nature n'est ni fiscale, ni quasi-fiscale : il s'agit du prélèvement opéré sur le produit brut des jeux des casinos au profit de la commune au titre du cahier des charges. Conformément à l'appréciation qu'en a donné le Conseil d'Etat dans un arrêt du 21 novembre 1947, il s'agirait d'une simple « redevance

[1069] P. Amselek, « Un phénix du droit public financier : les impositions quasi-fiscales », *art. cit.*, p. 128.

[1070] Articles L. 2331-1 et L. 2331-3 du CGCT.

[1071] *JO* 31 décembre 2004, p. 22459. Le produit des jeux de la Française des jeux est rangé sous la rubrique « Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier » (ligne 0114), les deux autres prélèvements étant quant à eux rangés sous la rubrique « Taxes, redevances et recettes assimilées » (lignes 0314 et 0315).

[1072] La question était de savoir si ces prélèvements devaient être pris en compte pour alimenter le fonds de péréquation des budgets communaux du territoire créé par la loi du 24 décembre 1971. Aux termes de l'article 10 de cette loi, ledit fonds devait recevoir « une quote-part des impôts, droits et taxes perçus ou à percevoir au profit du budget territorial ». Ayant considéré que les prélèvements litigieux « ne sont pas destinés à couvrir les frais d'exploitation de ces jeux et loteries par le concessionnaire et ne constituent pas la contrepartie d'un service rendu », la Haute assemblée en a conclu, dans une formule ambiguë, qu'ils « ont le caractère d'une imposition au sens de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1971 », CE 20 octobre 2000 [Commune de Faa'a], *RJF* 2001.51.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

contractuelle » [1073] .

Chapitre III : Le contrôle jurdictionnel des objectifs de la réglementation des jeux

Les juridictions nationales des pays membres de la Communauté européenne, garantes de l'effet direct du droit communautaire, sont compétentes pour apprécier la conformité de leur droit national aux normes communautaires. Ainsi ont-elles eu à connaître de litiges relatifs à la conformité de leurs législations ludiques avec les règles du Traité instituant la Communauté européenne (Traité CE) relatives à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Mais, ainsi que le Traité leur en donne la possibilité, elles ont demandé à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) des éclairages sur l'interprétation qu'il convenait de faire de ce dernier concernant cette matière particulière qu'est le jeu.

En effet, aux termes de l'article 234 du Traité CE, la Cour de justice des Communautés européennes est compétente pour statuer, à titre préjudiciel et à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation et l'appréciation de validité des règles communautaires. C'est dans ce cadre que la Cour du Luxembourg a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de se prononcer sur l'application des règles communautaires aux activités d'exploitation des jeux. Il ressort de l'ensemble de ces décisions que l'exploitation des jeux est une activité économique en principe soumise aux règles du Traité. Toutefois, les juges admettent que des raisons impérieuses d'intérêt général justifient, à certaines conditions, que les droits nationaux fassent obstacle à la réalisation d'un marché intérieur des jeux libre et concurrentiel. En d'autres termes, et pour reprendre la formule employée par le Professeur Idot, l'organisation des jeux constitue, pour l'heure, un « domaine réservé aux Etats » [1074] .

Désormais, les juridictions nationales disposent donc d'éléments suffisants pour contrôler la conformité au droit communautaire de leur législation ludique. Saisi en 2000 d'une requête impliquant un tel contrôle, le Conseil d'Etat a ainsi tranché le litige et rejeté la demande sans saisir la Cour du Luxembourg, tout comme l'avait fait, quelques années auparavant, la chambre criminelle de la Cour de cassation [1075] . La Confédération française des professionnels en jeux automatiques estimait que les dispositions du décret du 9 novembre 1978 confiant à La Française des jeux la gestion de la loterie d'Etat était illégale, faute d'avoir été précédée d'un appel à la concurrence comme l'aurait exigé le droit communautaire.

Après avoir rappelé dans ses conclusions les différentes interprétations livrées par la

[1073] CE 21 novembre 1947 [Société fermière du Palais de la Méditerranée], *Rec.* 430. Certes dans cette affaire le Conseil d'Etat analyse le contrat liant la commune d'accueil au casino comme un contrat de droit commun, mais la circonstance que ces contrats sont désormais considérés comme des concessions de service public ne devrait pas entraîner de conséquence notable quant à la nature de la contribution stipulée au profit de la commune à ceci près que les litiges la concernant relèvent désormais de la compétence du juge administratif.

[1074] L. Idot, observations sur CJCE 21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], *Europe* 1999, comm. 379.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

CJCE en ce domaine, le commissaire du gouvernement Daussun a estimé qu'en France, « la réglementation (des jeux) dans son ensemble a pour objectif d'empêcher la prolifération des jeux de hasard et aussi la prolifération des circuits et des opérateurs de jeux, pour des raisons qui tiennent tant à l'image à l'origine très négative de ces activités qu'aux risques de fraudes, d'escroqueries et de blanchiment de fonds d'origine illicite et, en ce qui concerne la loterie, de canaliser cette activité au bénéfice du budget de l'Etat dans le cadre d'un organisme qui présente l'avantage d'être largement dans la main de l'Etat ». Après avoir ensuite rappelé que les modalités concrètes de cette réglementation doivent concourir effectivement et de manière non disproportionnée aux objectifs généraux de « protection de l'ordre et de la sécurité publique et de protection du consommateur », elle a considéré que si le décret de 1978 pouvait conduire à une multiplication de jeux de La Française des jeux, « il appartient en réalité à la tutelle de veiller à l'équilibre entre le renouvellement nécessaire à la poursuite de l'activité et le souci d'éviter la prolifération des jeux » [1076].

Se conformant aux propositions de son commissaire du gouvernement, le Conseil d'Etat a ainsi jugé que les dispositions du décret litigieux, « qui ne poursuivent pas un objectif économique, ont pour objet la protection de l'ordre public par la limitation des jeux et leur organisation par une société d'économie mixte contrôlée par l'Etat », et que « l'intérêt qui s'attache à cette limitation et à ce contrôle des jeux de loterie constitue une raison impérieuse d'intérêt général qui est de nature à justifier (…) une limitation à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement ». Puis, concédant que « les conditions concrètes d'application de l'ensemble des ces règles se caractérisent par une propension de la société "Française des jeux" (…) à diversifier les possibilités de jeux de loterie offertes au risque de compromettre à terme l'objectif de limitation de ce type de jeux (….), à la date d'intervention de la décision (refusant d'abroger le décret), l'évolution de la situation de fait n'a pas revêtu une ampleur telle que la légalité dudit décret s'en serait trouvée affectée » [1077].

Connaissant la concision habituelle de la Haute assemblée, cette dernière remarque sonne comme mise en garde et met l'accent sur l'inévitable paradoxe dont est porteuse la réglementation de jeux, instrument de leur développement conçu pour en limiter les effets

[1075] Crim. 22 mai 1997 [Henrick Dellner], *Bull.* n° 198. Dirigeant de deux société situées à Guernesey, le prévenu avait été condamné pour organisation de loterie prohibée en raison de l'offre, sur le territoire français, de paris sur les résultats du Tour de France en 1989. Celui-ci ayant contesté la compatibilité de la législation française avec les dispositions du Traité de Rome, la Cour a validé la décision de la cour d'appel qui, pour écarter l'argumentation de M. Dellner, avait affirmé « qu'en l'absence d'harmonisation des législations des Etats membres sur ce point, chaque Etat conserve la possibilité, eu égard à leur nature, de restreindre voire d'interdire de telles pratiques » et que « les entreprises de "bookmakers" qui se livrent, de l'étranger, à la prise de paris, en laissant espérer aux joueurs des gains importants, ne présentent aucune garantie et échappent à tout contrôle, et qu'ainsi le "monopole" institué en France, au profit d'une entreprise publique, se justifie en l'état par la nécessité d'éviter que la pratique des jeux d'argent ne puisse donner lieu à des fraudes ».

[1076] Conclusions du commissaire du gouvernement Daussun sur CE 15 mai 2000 [Confédération française des professionnels en jeux automatiques], non publiées.

[1077] CE 15 mai 2000 [Confédération française des professionnels en jeux automatiques], *Rec.* 173.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

néfastes. Seule la protection de l'ordre public en est l'objectif légitime, et la limitation effective de l'offre de jeu le témoin. C'est en tout cas ce qui ressort de la jurisprudence communautaire qui, tout en voyant dans l'exploitation des jeux une activité économique soumise aux règles du Traité (section 1), fait de l'intérêt général le fondement du pouvoir souverain des Etats en matière de réglementation des jeux (section 2), mais seulement à certaines conditions.

Section 1 - L'exploitation des jeux, une activité économique soumise aux règles du Traité CE

« La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire » caractérisée, notamment, par « l'abolition des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux » (articles 2 et 3 du Traité CE). Le Traité de Rome n'ayant pas défini la notion de marchandise, c'est au juge communautaire qu'est revenu le soin d'en préciser le contenu. Ainsi en a-t-il donné une définition très large qui englobe « tous produits appréciables en argent et susceptibles de former comme tels l'objet de transactions commerciales » [1078] . La libre circulation des personnes, quant à elle, se concrétise à travers la notion de « liberté d'établissement (qui) comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprise » (article 43 du Traité). Elle se distingue de la libre prestation des services par son caractère permanent. En effet, le Traité entend par « services » l'ensemble des prestations fournies contre rémunération, à titre temporaire, par des acteurs économiques indépendants (article 50). Enfin, la libre circulation des capitaux, destinée surtout à faciliter la réalisation des autres libertés, suppose, aux termes de l'article 56 du Traité, la libéralisation des mouvements de capitaux et des transferts de moyens de paiements.

C'est la Commission européenne, la CJCE et le juge national qui veillent à l'effectivité des ces quatre libertés en vérifiant, notamment, que les Etats membres ne font pas obstacle aux échanges intra-communautaires. En premier lieu s'est donc posée la question de savoir si l'activité d'exploitation des jeux pouvait être considérée comme une activité économique soumise, en tant que telle, aux règles du Traité et si, partant, les autorités nationales avaient l'obligation de ne pas faire obstacle aux opérateurs de jeux qui, résidants d'un des Etats membres, souhaiteraient étendre leur activité dans un autre Etat membre de la Communauté. La réponse fut apportée à l'occasion de l'affaire *Schindler*, première espèce du genre soumise à l'examen de la Cour. Il lui était demandé d'éclairer la justice britannique sur la compatibilité de la législation anglaise interdisant le déroulement de loteries de grande ampleur sur son territoire [1079] .

L'affaire, comme les suivantes, a suscité un grand intérêt parmi les Etats membres et plusieurs gouvernements ont tenté de soutenir la thèse de l'exclusion des loteries du champ des activités économiques. Ils fondaient leur argumentation sur le fait que les loteries, traditionnellement interdites, sont organisées, soit directement par les Etat membres soit sous leur contrôle, à des fins d'intérêt général et relèvent fréquemment de leur droit public comme, par exemple, en Allemagne. Ils soutenaient par ailleurs que les

[1078] CJCE 10 décembre 1968 [C-7/68 Commission c/ Italie], *Rec.* 617.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

loteries, qui présentent un caractère récréatif ou ludique, sont dépourvues de cause économique puisque fondées sur le hasard. La Cour n'a évidemment pas suivi cette voie, rappelant que, selon sa jurisprudence, « une importation de marchandises ou une prestation de services rémunérée (…) doivent être regardées comme des "activité économiques", au sens du traité » [1080]. A cet égard, ni le caractère aléatoire de la contre prestation ni l'affectation particulière des bénéfices dégagés ne sauraient dépouiller la loterie de son but lucratif. Les juges ont par ailleurs ajouté que, largement pratiquées dans la plupart des Etats membres et nonobstant le fait qu'elles soient en principe interdites, « les loteries ne peuvent être regardées comme des activités que leur nocivité fait interdire dans tous les Etats membres et dont la situation (…) puisse être rapprochée des activités portant sur des produits illicites » [1081], comme c'est le cas pour les stupéfiants [1082] ; et « à supposer que la moralité des loteries puisse, du moins, être mise en cause, il n'appartient pas à la Cour de substituer son appréciation à celle des législateurs des Etats membres où cette activité est légalement pratiqué » [1083].

Cette première interrogation évacuée, il appartenait ensuite à la Cour de dire si l'activité d'exploitation des jeux relève du champ d'application des articles du Traité relatifs aux marchandises (articles 23 à 31), à la liberté d'établissement (articles 43 à 47), aux services (articles 49 à 55), ou à plusieurs de ces catégories simultanément [1084]. Même si leur véritable portée semble pouvoir être nuancée, les effets juridiques attachés à cette qualification ne doivent pas être négligés. Ainsi en est-il, notamment, du champ des exceptions prévues par le Traité concernant chacune de ces libertés. En effet, la liste des

[1079] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], *Rec.* I-1042. En l'espèce, les agents d'une loterie organisée en Allemagne avaient expédié à partir des Pays-Bas des plis en Grande-Bretagne invitant les destinataires à participer à la loterie allemande, plis confisqués par les douanes britanniques. Notons qu'à la date à laquelle l'arrêt fut prononcé, la législation britannique avait fait l'objet d'une modification d'importance puisque la loi du 21 octobre 1993 (National Lottery Act) avait entre temps institué une loterie nationale et confié la gestion de cette dernière à un concessionnaire sous contrôle public. On peut d'ailleurs lire dans le livre blanc ayant présidé à l'adoption de ce texte : « Without a national lottery of our own, the UK market would continue to be attractive to lotteries from other EC countries or elsewhere » (cité par V. Hatzopoulos, *Common Market Law Review* 1995.852). Le juge communautaire n'en a cependant pas tenu compte et il ne se prononcera sur la conformité au Traité de droits exclusifs octroyés à un opérateur de jeux qu'à l'occasion d'affaires ultérieures.

[1080] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., point 19. Dans le même sens : CJCE 14 juillet 1976 [C-13/76, Donà], *Rec.* I-1333 ; CJCE 5 octobre 1988 [C-196/87, Steymann], *Rec.* I-6159.

[1081] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., point 32.

[1082] CJCE 28 février 1984 [C-294/82, Einberger], *Rec.* I-1177.

[1083] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., point 32.

[1084] Si en principe un même ressortissant ne peut se prévaloir à la fois de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services (CJCE 4 décembre 1986 [C-2025/84, Commission des Communautés européennes c/ république fédérale d'Allemagne], *Rec.* 03755), la Cour n'a pas hésité, dans l'affaire *Gambelli* (CJCE 6 novembre 2003 [C-243/01]) relative à la collecte de paris, à faire simultanément application des articles 43 (établissement) et 49 (services).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

causes exonératoires permettant à un Etat membre de se dispenser de la stricte observation des règles du Traité est sensiblement plus étoffée en matière de marchandises qu'en matière de services et d'établissement. Si des exceptions relatives à l'exercice de la souveraineté étatique peuvent être valablement invoquées dans les trois domaines [1085], seul l'article 30 CE relatif aux marchandises prévoit ces quatre autres motifs de dérogation que sont la moralité publique, la préservation des végétaux ainsi que la protection des trésors nationaux et de la propriété industrielle et commerciale.

C'est principalement sous l'angle de la libre prestation de services, et accessoirement sous celui de la liberté d'établissement, que la CJCE s'est penchée sur les législations nationales aménageant le secteur des jeux.

Le Traité fait de la notion de services une catégorie balai (article 50 CE) regroupant l'ensemble des activités n'entrant pas dans le champ des autres catégories d'activités (marchandises, personnes et capitaux). Dans l'affaire *Schindler*, la Cour a précisé que l'envoi, en Grande-Bretagne, d'objets matériels destinés à assurer la publicité d'une loterie allemande ne suffit pas à réduire cette activité à celle d'une importation ou d'une exportation. Faisant application du principe selon lequel l'accessoire suit le principal et constatant l'existence d'une « rémunération », critère de la notion de prestation des services, la Cour a déduit que l'activité de loterie relevait du champ d'application des articles 49 et suivants du Traité. Elle renforce d'ailleurs son appréciation en se référant à une directive du Conseil n° 75/368/CEE du 16 juin 1975 intitulée « mesures destinées à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour diverses activités » [1086], et qui inclut les petites loteries organisées à titre privé [1087].

Quelques années plus tard, dans l'affaire *Läärä*, la Cour s'est penchée sur la législation finlandaise qui accorde à un organisme de droit public le droit exclusif d'exploiter des machines à sous ainsi que la faculté de fabriquer et de vendre des machines à sous et des appareils de loisirs [1088]. A cette occasion elle a explicitement affirmé que les dispositions relatives à la libre prestation de services « s'appliquent, ainsi que la Cour l'a retenu dans l'arrêt Schindler au sujet de l'organisation des loteries, à une *activité qui consiste à permettre aux utilisateurs de participer, contre rémunération, à un jeu d'argent* » [1089]. La généralité des termes employés semble bien englober toute activité d'exploitation des jeux. Certes, les juges ont remarqué que les machines à sous sont des marchandises au sens de l'article 28 CE (par conséquent, l'article 31 CE relatif aux monopoles nationaux est susceptible d'être appliqué à leur commerce), mais, relevant

[1085] Article 30 CE pour les marchandises, 45 et 46 pour les personnes et 55 pour les services.

[1086] *JOCE* n° L 167, 30 juin 1975, p. 22.

[1087] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., points 20 à 36.

[1088] CJCE 21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], *Rec.* I-6104. Un individu était poursuivi pénalement pour avoir violé cette législation et tentait de se prévaloir du droit communautaire pour neutraliser l'infraction.

[1089] C'est nous qui soulignons, *ibid.*, point 27.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

que les éléments soumis à leur examen ne leur permettent pas de se prononcer au regard de la libre circulation des marchandises, les juges se sont situés exclusivement sur le terrain de la libre prestation de services.

Une démarche comparable peut être observée dans l'affaire *Anomar*, plus récente. Les juges avaient à se prononcer sur la conformité au Traité de la législation portugaise disposant que « le droit d'exploiter les jeux de hasard ou d'argent est réservé à l'Etat » et permettant à celui-ci de concéder ce droit à des casinos installés dans des « zones de jeu » instituées par décret-loi [1090] . Les requérants au principal, des sociétés portugaises de fabrication et d'exploitation de machines à sous, demandaient à la justice portugaise de reconnaître leur droit à exploiter des jeux de hasard en dehors des zones de jeu et de mettre fin au monopole des casinos. Saisie de la question sur renvoi préjudiciel, la Cour a considéré que si les règles relatives à la libre circulation des marchandises pouvaient s'appliquer aux activités de fabrication et d'importation des machines à sous, l'activité d'exploitation des jeux, elle, devait s'analyser comme une activité de prestation de services, si bien qu'un « monopole d'exploitation des jeux de hasard ou d'argent n'entre pas dans le champ d'application de l'article 31 » [1091] , dont les dispositions sont relatives à la disparition des monopoles nationaux présentant un caractère commercial et ne visent que les échanges de marchandises.

En revanche, les règles du Traité relatives à la liberté d'établissement sont susceptibles de s'appliquer à l'activité d'exploitation des jeux. Deux affaires, *Zenatti* et *Gambelli*, toutes deux relatives à la législation italienne concernant l'exploitation des paris sur les compétitions sportives, ont permis à la Cour de l'affirmer progressivement. Le droit italien réserve à deux organismes le droit de collecter ce genre de paris. M. Zenatti, intermédiaire en Italie s'une société anglaise de prise de paris, se voyait demander par le préfet de police de la province de Vérone de mettre fin à son activité, qui ne satisfaisait pas aux conditions d'autorisation posées par la loi. La juridiction de renvoi ayant interrogé la Cour sur le seul terrain de la libre prestation de services, cette dernière, s'estimant liée par la question, n'a pas été plus loin, sans toutefois exclure que les règles relatives à la liberté d'établissement puissent trouver à s'appliquer [1092] . Le Rubicond fut franchi à l'occasion de l'affaire *Gambelli* : une centaine de prévenus étaient poursuivis pour avoir abusivement collecté des paris clandestins en leur qualité de propriétaires de centres de transmission de données sans être titulaires de la licence d'exploitation prévue par la législation italienne (dont le cadre avait d'ailleurs fait l'objet d'un renforcement en 2000 dans le sens d'une plus grande sévérité). En effet, les autorités italiennes avaient identifié un réseau diffus d'agences connectées par Internet au bookmaker britannique Stanley, société de capitaux anglaise exerçant son activité sur la base d'une licence accordée par la ville de Liverpool. Passant outre l'avis de la Commission, pour qui la liberté

[1090] CJCE 11 septembre 2003 [C-6/01, Anomar], *Rec.* I-8621, points 7s. Cette particularité relative à des « zones de jeu » nous fait évidemment penser à la législation française qui réserve la possibilité d'ouvrir un casino aux seules stations balnéaires, thermales et climatiques ainsi qu'à certaines grandes agglomérations.

[1091] *Ibid.*, point 61.

[1092] CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], *Rec.* I-7304, point 23.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

d'établissement n'était pas applicable dans la mesure où les agences gérées par les prévenus étaient indépendantes de l'opérateur britannique, la Cour, avant de réaffirmer que la collecte, la transmission et l'enregistrement des paris correspondent à une activité de prestation services, a pris soin d'affirmer que « dans la mesure où une société (…) établie dans un Etat membre, poursuit l'activité de collecte de paris par l'intermédiaire d'une organisation d'agences établies dans un autre Etat membre, les restrictions imposées aux activités des ces agences constituent des entraves à la liberté d'établissement » [1093] .

Une fois déterminé le champ des règles applicables en matière d'exploitation des jeux, restait à savoir si la prohibition de certaines formes de jeux ou l'octroi de droits spéciaux à certains opérateurs pouvaient être regardée comme conformes aux règles du Traité, et si des causes exonératoires, d'origine textuelle ou prétorienne, étaient susceptibles de s'appliquer, permettant ainsi aux Etats membres de restreindre la libre prestation de services et la liberté d'établissement des opérateurs de jeu.

Section 2 - L'intérêt général, fondement du pouvoir souverain des Etats en matière de réglementation des jeux

Les exceptions à la pleine application des règles du Traité en matière de libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux sont de deux sortes. Les premières, d'origine textuelle, sont limitativement énumérées et sont plus nombreuses en matière de marchandises que dans les autres domaines. Les secondes, sur lesquelles la Cour du Luxembourg a fondé l'ensemble de ses décisions en matière d'exploitation des jeux, correspondent à un système prétorien de justifications dont la première pierre fut posée par le célèbre arrêt *Cassis de Dijon* [1094] en même temps qu'étaient dégagés les principes d'équivalence et de reconnaissance mutuelle, fondements de la « nouvelle approche » (§ 1). Dans ce cadre, la jurisprudence communautaire tend à faire du contrôle des jeux – et notamment de leur limitation – la condition du pouvoir souverain des Etats membres en matière de réglementation des jeux (§ 2).

§ 1 - « Nouvelle approche » et raisons impérieuses d'intérêt général

La réalisation d'un marché intérieur s'appuie en grande partie sur une harmonisation des législations nationales opérée secteur par secteur sur la base des articles 94 et 95 du Traité CE. Prenant conscience de l'immensité de la tâche à accomplir et face à la renaissance d'un protectionnisme diffus des Etats membres se traduisant par une multiplication des entraves au libre-échange, la Cour de justice, dans l'affaire *Cassis de Dijon*, a proclamé l'équivalence des législations nationales et la reconnaissance mutuelle comme règles fondamentales du marché commun. Partant de l'idée que les Etats membres sont également soucieux des mêmes impératifs de santé, de sécurité des produits et de protection des citoyens-consommateurs, les juges estiment que les

[1093] CJCE 6 novembre 2003 [C-243/01, Gambelli], *Gaz. Pal.*, 22 avril 2004, n° 113, p 37, point 46. Pour plus de précisions sur ce point, voir Catherine Prieto « Liberté d'établissement et de prestation de services » (chronique), *RTDE* 2004.533-557.

[1094] CJCE 20 février 1979 [C-120/78, Cassis de Dijon], *Rec.* I-648.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

législations économiques qu'ils adoptent (notamment concernant les règles de fabrication et de commercialisation des produits) sont forcément voisines les unes des autres, donc équivalentes, la reconnaissance mutuelle des règles et des contrôles s'imposant alors naturellement.

L'obstacle des articles 94 et 95 du Traité pouvait donc se voir contourné, le champ de l'harmonisation « normative » s'est trouvé réduit et la voie fut ouverte pour une nouvelle approche. Mais une fois l'équivalence et la reconnaissance mutuelle érigées en principes fondamentaux, encore fallait-il permettre aux Etats membres de s'opposer à leur mise en œuvre automatique chaque fois que l'intérêt général le justifie. Or, les causes exonératoires mentionnées au Traité paraissaient bien insuffisantes pour remplir un tel office. C'est pourquoi la Cour de justice a élaboré la théorie des « exigences impératives d'intérêt général » et des « raisons impérieuses d'intérêt général ».

« Principe général du droit communautaire, de nature fonctionnelle, lié à la protection de l'intérêt général dans le cadre des libertés communautaires », la théorie des raisons impérieuses d'intérêt général, nous dit Vassili Hatzopoulos, fonctionne comme un « système de justification endogène, découlant des exigences propres de chacune des quatre libertés » [1095] et qui poursuit la réalisation de buts dignes de protection qui ne sont pas, en tant que tels, pris en compte par les règles du droit communautaire. La notion est tout d'abord apparue dans l'affaire *Cassis de Dijon* : après avoir posé les principes d'équivalence et de reconnaissance mutuelle, la Cour reconnaît qu'en dehors de l'article 30 (causes exonératoires en matière de marchandises) peuvent subsister d'autres entraves à la libre circulation, dès lors qu'elles sont justifiées par des exigences impératives d'intérêt général « tenant notamment à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs ». Assez rapidement, cette théorie justificative fut étendue aux trois autres libertés [1096] et le champ de ces exigences impératives n'a cessé de croître.

Le régime des raisons impérieuses se distingue de celui des causes exonératoires mentionnées au Traité à deux points de vue. Tout d'abord, seules les secondes peuvent justifier une « mesure discriminatoire » tandis que les raisons impérieuses peuvent seulement justifier les « mesures restrictives indistinctement applicables », c'est-à-dire des mesures qui touchent aussi bien les produits ou les opérateurs économiques nationaux que ceux issus d'un autre Etat membre. Ensuite, tandis que les dérogations textuelles renvoient à des atteintes indiscutables mais tolérées au principe de libre circulation, les raisons impérieuses renvoient quant à elles des mesures licites, en ce sens que les juges ne relèveront pas leur incompatibilité avec les règles du Traité. C'est la qualification même de raison impérieuse d'intérêt général qui, en l'absence d'harmonisation des législations, empêche de voir dans la norme litigieuse une mesure

[1095] V. Hatzpoulos, « Exigences essentielles, impératives ou impérieuses : *une* théorie, *des* théories ou pas de théorie du tout ? », *RTDE* 1998.191-236, pp. 233 et 235.

[1096] En matière de services : CJCE 25 juillet 1991 [C-353/89, Mediawet], *Rec.* I-4069 et CJCE 25 juillet 1991 [C-76/90, Säger], *Rec.* I-4221.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

restrictive qui serait par nature contraire au Traité.

Concrètement, la Cour de justice n'acceptera des entraves à la libre circulation des prestations de jeu posées par les législations ludiques nationales qu'à la stricte condition que les Etats membres cherchent effectivement à réduire les occasions de jeu dans un objectif de protection des consommateurs, à défaut de quoi, la spécificité du marché des jeux et, partant, le pouvoir d'appréciation des Etats en ce domaine, ne sauraient être acceptés par les juges.

§ 2 - Le contrôle de l'offre de jeux, condition du pouvoir souverain des Etats en matière de réglementation des jeux

Tout en relevant de grandes différences dans l'application du mécanisme des raisons impérieuses d'intérêt général, M. Hatzopoulos constate néanmoins que, produisant des effets similaires sur l'ensemble des libertés communautaires, il procède d'une logique unique et s'applique selon des critères uniformes [1097]. Au nombre de quatre, ces critères nous fournissent un bon angle d'analyse pour appréhender le traitement, par le juge communautaire, des législations ludiques nationales. Ainsi les mesures restrictives adoptées par les Etats membres peuvent-elles être maintenues si, étant non discriminatoires (A), elles poursuivent un but d'intérêt général (B) et qu'en l'absence d'harmonisation communautaire (C) elles apparaissent comme étant nécessaires et proportionnées (D).

A - Des mesures non discriminatoires

L'applicabilité du régime de la libre de prestation de services ou de la liberté d'établissement (articles 43 et 49 CE) présuppose l'existence d'une entrave aux échanges, c'est-à-dire d'une « gêne pour l'importation ou l'exportation d'un service » [1098]. Si des raisons impérieuses d'intérêt général peuvent valablement justifier de telles entraves, elles ne sauraient en revanche justifier des mesures discriminatoires imposées par les Etats membres de la Communauté [1099]. Il résulte en effet clairement de la jurisprudence de la Cour que de telles mesures ne sont compatibles avec le droit communautaire que si elles s'inscrivent dans le cadre des dérogations expresses prévues par le Traité [1100]. Ainsi en est-il, en ce qui concerne ces deux libertés, des règles prévues aux articles 45, 46 et 55 du Traité CE.

[1097] V. Hatzpoulos, « Exigences essentielles, impératives ou impérieuses : *une* théorie, *des* théories ou pas de théorie du tout ? », *art. cit.*, pp. 197s.

[1098] M. Fallon, *Droit matériel général de l'Union européenne*, 2ème éd., Louvain, Bruylant, 2002, p. 169.

[1099] De la même manière que la cause exonératoire liée à la protection de l'ordre public figurant à l'article XIV de l'AGCS justifie le maintien de la législation fédérale états-unienne prohibant la fourniture transfrontières de services de jeu à la seule condition que celle-ci ne soit pas discriminatoire. C'est pour cette raison que ce pays est contraint de mettre sa législation relative aux paris sur les courses de chevaux en conformité avec l'accord.

[1100] CJCE 25 juillet 1991 [C-353/89, Mediwet] préc. et CJCE 25 juillet 1991 [C-288/89, Gouda], *Rec.* I-4007.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Mais dès le moment où l'existence d'une entrave est établie, la question de savoir si la mesure qui en est à l'origine est « indistinctement applicable » ou constitue une mesure « discriminatoire » n'est pas vraiment aisée, d'autant qu'à travers les notions d'« entrave » ou de « restriction » la Cour stigmatise généralement les mesures qui rendent les prestations internationales plus difficiles que les prestations internes. Ainsi, nous dit Vassilis Hatzopoulos, « du fait que la notion de discrimination est en elle-même incertaine et mal définie, la Cour jouit d'une marge de manœuvre considérable dans l'application de la théorie des exigences impératives » [1101] . De même le Professeur Fallon constate-t-il que c'est souvent à partir de la vérification de la proportionnalité de la mesure et de l'intérêt général qui s'y attache que le juge se prononce sur le caractère discriminatoire de celle-ci [1102] .

Exception faite d'une réserve émise à l'occasion de l'affaire *Gambelli*, toutes les règles nationales soumises à l'examen de la Cour en matière de jeux ont été qualifiées par cette dernière de « mesures indistinctement applicables ». Pour autant, celles-ci n'emportaient pas toutes les mêmes effets : certaines étaient des mesures de prohibition absolue ne souffrant aucune exception, comme ce fut le cas par exemple dans l'affaire *Schindler* à propos des loteries de grande ampleur, d'autres tendaient à réserver l'exploitation d'un ou plusieurs jeux à un nombre restreint de prestataires, voire à un seul.

Le premier pas fut franchi à l'occasion de l'arrêt *Schindler*. A cette époque, la législation britannique interdisait les loteries de grande ampleur, quelle que fut la nationalité de leur organisateur. Mais, simultanément, elle autorisait les « petites loteries » ainsi que les paris sur les compétitions sportives. Pour la Commission et les défendeurs au principal, une telle législation était, malgré les apparences, discriminatoire, car en autorisant les jeux d'une nature et d'une ampleur comparables à celles des grandes loteries tout en prohibant ces dernières, elle aurait eu pour effet d'exclure du marché britannique les opérateurs étrangers qui, somme toute, proposaient des jeux comparables à ceux qui étaient exploités par les opérateurs nationaux. Tel ne fut cependant pas l'avis de la Cour. Selon elle, « les jeux ainsi organisés au Royaume-Uni sont différents dans leur objet, dans leurs règles ainsi que dans leurs modalités d'organisation, des loteries de grande ampleur (…). Ils ne se trouvent donc pas dans une situation comparable à celle des loteries interdites par la législation britannique » [1103] . On peut d'ailleurs lire dans les conclusions de l'avocat général Gulmann : « la législation britannique traite différemment des formes de jeu différentes, et le fait qu'il s'agisse dans une certaine mesure d'activitésconcurrentes ne signifie pas ipso facto l'existence d'une discrimination occulte » [1104] . Ce faisant, la Cour permet aux Etats membres d'opérer une sélection parmi les

[1101] V. Hatzpoulos, « Exigences essentielles, impératives ou impérieuses… », *art. cit.*, p. 198.

[1102] M. Fallon, *Droit matériel général de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 181-182.

[1103] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., point 51.

[1104] Conclusions de l'avocat général C. Gulmann sur CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., point 70. Sur les notions de discrimination arbitraire et de restriction déguisée, voir L. Dubouis et C. Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, 3ème éd, Paris, Montchrestien, coll. Domat Droit public, 2004, n° 420s.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

différentes formes de jeux, la circonstance qu'ils en autorisent certains tout en prohibant les autres n'étant pas rédhibitoire dans la mesure où, comme nous le verrons plus loin, les législateurs nationaux doivent pouvoir déterminer eux-mêmes la manière dont le marché des jeux doit être agencé pour satisfaire les objectifs de protection du consommateur et de prévention de la fraude.

La question de l'octroi de droits exclusifs fut réglée à l'occasion de l'affaire *Läärä* dans laquelle les juges avaient à examiner la législation finlandaise qui réserve l'exploitation des machines à sous à un organisme de droit public. Au regard du seul principe de non discrimination, la jurisprudence de la Cour considérait déjà que l'octroi de droits exclusifs à une entreprise nationale devait être envisagé comme une mesure indistinctement applicable dès lors que ses effets restrictifs s'imposent à tous les prestataires de services autres que le détenteur du monopole, qu'il soient établis dans l'Etat membre en cause ou dans un autre [1105] . Aussi l'application d'un tel critère à la législation finlandaise n'a-t-il pas posé de problème et le juge n'y a relevé aucune forme de discrimination [1106] , tel fut encore l'avis de la Cour dans les affaires *Zenatti* et *Anomar* [1107] . La Cour a cependant émis une réserve à l'occasion de l'affaire *Gambelli* et demandé à la juridiction de renvoi de vérifier si la procédure italienne d'appel d'offres pour les concessions en vue de l'exploitation des paris sur les compétitions sportives ne favorisait pas les opérateurs italiens au détriment de leurs concurrents étrangers [1108] . Mais cette réserve, étroitement liée aux particularités de la procédure italienne d'appel d'offres, ne remet pas en cause l'acceptation, par les juges, de monopoles nationaux en matière de jeux dès lors que ceux-ci sont nécessaires à la poursuite d'objectifs d'intérêt général.

B - La poursuite d'un objectif d'intérêt général

Destinée à compenser les lacunes des dispositions du Traité, la reconnaissance par la Cour des raisons d'intérêt général dignes de protection est un « procédé dynamique et évolutif opérant selon des critères assez mal définis » qui « repose sur l'existence présumée d'un ensemble de valeurs communes aux Etats membres » [1109] . En effet, si la liste de ces intérêts n'a cessé de s'étendre, la démarche du juge n'en demeure pas moins assez obscure, seulement sait-on que les objectifs poursuivis ne doivent pas être de nature économique [1110] . En pratique il semblerait que la Cour refuse rarement de qualifier d'objectifs dignes de protection les intérêts avancés par les Etats membres et que c'est au moyen du contrôle de proportionnalité des mesures en cause que le juge exerce une

[1105] CJCE 25 juillet 1991 [C-353/89, Commission / Pays-Bas], *Rec.* I-4069, points 21 à 25.

[1106] CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., point 28.

[1107] CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., point 26 ; CJCE 11 septembre 2003 [C-6/01, Anomar], préc., point 63.

[1108] CJCE 6 novembre 2003 [C-243/01, Gambelli], préc., point 71.

[1109] V. Hatzpoulos, « Exigences essentielles, impératives ou impérieuses… », *art. cit.*, p. 200.

[1110] CJCE 5 juin 1997 [C-398/95, Syndesmos], *Rec.* I-3091.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

éventuelle censure.

A la lecture de la jurisprudence communautaire il semble ne faire aucune doute qu'il existe un accord unanime des Etats à considérer que les activités d'exploitation des jeux doivent échapper aux règles du marché, appréciation confirmée par la Cour dans l'arrêt *Schindler* lorsqu'elle relève « la nature très particulière des loteries » pour justifier les restrictions allant jusqu'à l'interdiction de ces dernières [1111] . Dès les premières lignes de ses conclusions sur cette affaire, l'avocat général Gulmann n'avait d'ailleurs pas manqué de relever les particularités du régime des jeux en même temps que leur constance dans les législations des Etats membres [1112] .

L'ensemble des intérêts mis en avant par les Etats membres ont pratiquement tous été acceptés par la Cour, qui les a articulés autour de deux objectifs principaux : la *prévention de la fraude* et la *protection de l'ordre social*, ce dernier objectif englobant également celui de *protection des consommateurs* [1113] . Il ne semble pas utile de revenir en détail sur le contenu précis et la pertinence des ces objectifs, ces questions relatives aux multiples dangers sociaux que présente le jeu et au caractère criminogène de son organisation ayant déjà été largement développées dans les pages précédentes de cette étude. En revanche, il peut être intéressant d'anticiper un peu sur la suite de nos développements et de relever que, après examen de la proportionnalité des mesures restrictives soumises à son jugement, la Cour estime que *in fine*, et dans le cadre des objectifs précédemment évoqués, c'est le contrôle de l'offre de jeu, en termes quantitatifs, qui justifie les diverses mesures adoptées par les Etats membres, puisqu'il permet de « canaliser l'envie de jouer » [1114] , objectif qu'une simple mesure d'interdiction absolue ne saurait satisfaire.

Cette remarque préliminaire s'impose si l'on veut comprendre la raison pour laquelle l'un des objectifs avancés par les Etats membres, à savoir *l'affectation des bénéfices du jeu à des œuvres d'intérêt général ou au Trésor public*, n'a pas été retenu par le juge.

Relevant que les motifs avancés par les Etats membres « doivent être appréciés dans leur ensemble » [1115] , la Cour a souvent pris soin d'affirmer que le financement d'activités désintéressées au moyen des bénéfices tirés de l'exploitation des jeux n'est pas un « motif (qui) puisse, en lui-même, être regardé comme une justification objective », même si, ajoute-t-elle de manière elliptique, cela n'est pas « indifférent » [1116] . En effet, on peut facilement voir là un objectif de nature purement économique. Mais c'est peut-être

[1111] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., point 59.

[1112] Conclusions de l'avocat général C. Gulmann sur CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., points 1 et 2.

[1113] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., point 63 ; CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., points 33 et 43 ; CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., points 30, 31 et 38 ; CJCE 11 septembre 2003 [C-6/01, Anomar], point 75.

[1114] CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., point 35.

[1115] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., point 58 ; CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., point 33 ; CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., point 31; CJCE 11 septembre 2003 [C-6/01, Anomar], point 73.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

oublier cette autre raison, régulièrement soulevée par les Etats membres, consistant à « empêcher que ces jeux ne soient une source de profit individuel » [1117] . C'est là, ce nous semble, un pur argument de moralité : considérée comme étant immorale et dangereuse, l'exploitation des jeux, que l'Etat est dans l'obligation de tolérer pour des motifs d'ordre public, ne saurait constituer une source de profit individuel. Dès lors, l'affectation à l'intérêt général des bénéfices du jeu pourrait apparaître, non comme un objectif économique, mais comme la conséquence logique et inéluctable de ce postulat moral et participerait d'un processus de « moralisation » du jeu.

On peut donc se demander pourquoi – dans la mesure où il s'oppose à ce que le jeu soit une source de profit individuel – le motif tiré de la protection de la moralité publique ne figure pas au rang des objectifs retenus par la Cour, alors qu'il figure parmi les dérogations expresses à la libre circulation des marchandises admises par le Traité en son article 28 et qu'elle aurait pu être considérée comme une composante de l'ordre public au sens large qui, lui, est évoqué à l'article 46, dont les dispositions sont valables en matière d'établissement comme de services. La réponse nous est livrée par l'avocat général Fennelly dans ses conclusions sur l'affaire *Zenatti* : « Un Etat membre ne saurait (…) s'engager (…) dans la promotion active des jeux d'argent officiellement organisés, avec pour but premier de financer des activités sociales, quelle qu'en soit la valeur, sous le prétexte d'une politique moralement justifiée de contrôle du jeu. Cela constituerait (…) un objectif purement économique » [1118] .

En effet, la Cour a peut-être craint que les Etats membres ne se livrent à un détournement de l'intérêt lié à la protection de la moralité publique dans le seul but de remplir leurs caisses ou de satisfaire des besoins d'intérêt général qui, en l'absence d'une telle affectation, auraient été à la charge de leurs budgets. Outre le fait qu'elle substituerait à un objectif digne de protection un objectif purement économique, une telle attitude compromettrait de manière évidente l'objectif final d'un contrôle de l'offre quantitative de jeu qui consiste, « idéalement », à n'autoriser que les jeux nécessaires à la canalisation de l'envie de jouer. Cette solution de sagesse, qui ne remet pas en cause le pouvoir d'appréciation des Etats membres en la matière, justifie que « le financement d'activités sociales au moyen d'un prélèvement sur les recettes provenant des jeux autorisés ne constitue qu'une *conséquence bénéfique accessoire*, et non la justification réelle, de la politique restrictive mise en place » [1119] . Dès lors, ainsi que le relève la Cour dans l'affaire *Gambelli*, « les restrictions doivent en tout état de cause répondre au souci de réduire véritablement les occasions de jeu » [1120] , objectif ambitieux susceptible de rendre d'autant plus souple l'appréciation, en l'absence d'harmonisation communautaire,

[1116] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., points 57 et 60. Voir également CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., point 36.

[1117] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., point 60 ; CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., point 12 ; CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., point 30.

[1118] Conclusions de l'avocat général M. Fennelly sur CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], *Rec.* I-7291, point 32.

[1119] CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., point 36 (c'est nous qui soulignons).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

de la nécessité et de la proportionnalité des mesures en cause.

C - L'absence d'harmonisation communautaire

L'absence d'harmonisation communautaire est l'une des conditions d'application de la notion prétorienne de raisons impérieuses d'intérêt général. Comme le relève Vassilis Hatzopoulos, « la mesure en cause, pour être nécessaire, doit s'inscrire dans la poursuite d'un but d'intérêt général*qui ne fait l'objet d'aucune réglementation communautaire* » [1121]. Corollaire du principe de primauté du droit communautaire, le principe de préemption s'applique, en l'absence de tout fondement textuel, aux domaines où la compétence communautaire est reconnue de manière concurrente avec celle des Etats membres, de sorte que l'action autonome de ceux-ci, y compris au regard d'intérêts dignes de protection, n'est acceptée que si et dans la mesure où la législation communautaire fait défaut [1122].

Ainsi, le pouvoir d'appréciation que la Cour reconnaît aux Etat membres en matière de jeux est la conséquence directe de l'absence d'harmonisation communautaire des règles applicables en ce domaine. Pourtant la chose est envisagée et la Commission européenne mène de régulières offensives visant à libéraliser le marché des jeux qui chaque fois se heurtent à la résistance des Etats membres voire des autres institutions communautaires tel le Parlement européen. Au début des années 1990, la DG III de la Commission, compétente en matière de concurrence, a commandé à la filiale belge du cabinet d'audit Coopers & Lybrand une étude sur les jeux dans les douze pays de la Communauté dont les trois volumes ont été publiés, en anglais, durant l'été 1991 [1123]. Après avoir successivement auditionné les principaux opérateurs de jeu européens et les représentants des Etats membres, qui ont émis l'avis unanime que la législation en matière de jeux reste du domaine de la souveraineté nationale, la Commission a décidé de ne pas donner suite à cette initiative [1124]. Elle n'a toutefois pas renoncé à son projet et, pour ce faire, deux voies lui sont ouvertes.

La première s'appuie sur la directive n° 2000/31 du 8 juin 2000 *relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique dans le marché intérieur* [1125]. Aux termes de l'article 1.5 d) de la directive, celle-ci n'est pas applicable aux « activités de jeux d'argent impliquant des mises ayant

[1120] CJCE 6 novembre 2003 [C-243/01, Gambelli], préc., point 62.

[1121] V. Hatzpoulos, « Exigences essentielles, impératives ou impérieuses… », *art. cit.*, p. 197.

[1122] Pour une application en matière de services, voir les arrêts *Gouda* et *Mediawet* précités.

[1123] *Gambling in the single market – A study of the current legal and market situation*, *op. cit.*

[1124] Communiqué clôturant le Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992, *Bulletin des Communautés européennes*, 1992, n° 12, annexe 2 à la partie A, p. 17.

[1125] *JOCE* L 178, 17 juillet 2000.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

une valeur monétaire dans des jeux de hasard, y compris les loteries et les transactions portant sur des paris ». Toutefois, l'article 21 du texte dispose qu'avant le 17 juillet 2003, et ensuite tous les deux ans, la Commission présente au Parlement, au Conseil et au Comité économique et social un rapport relatif à l'application de cette directive accompagné de propositions visant à l'adapter à l'évolution juridique, technique et économique dans le domaine des services de la société de l'information. C'est ainsi qu'au point 7.4 de son premier rapport sur l'application de la directive, rendu en 2003, la Commission a affirmé qu'« en ce qui concerne les jeux en ligne (…) au sujet desquels la Commission a reçu un certain nombre de plaintes concernant certaines activités transfrontières, la Commission (…) lancera (…) une étude afin d'obtenir les informations nécessaires pour évaluer la nécessité et déterminer le champ d'application d'une éventuelle nouvelle initiative communautaire » [1126] . Cette étude devrait, normalement, être publiée d'ici la fin de l'année.

La seconde voie sur laquelle s'appuie la Commission repose sur la proposition de directive n° 2004/0001 *relative aux services dans le marché intérieur*, la « fameuse » directive Bolkestein [1127] . L'article 18.1 a) de la proposition prévoit une dérogation transitoire au principe du pays d'origine [1128] en matière de jeu, toutefois, l'article 18.3 précise que cette dérogation cessera de s'appliquer lorsque l'instrument d'harmonisation prévu à l'article 40.1 b) sera entré en application. En effet, un an après l'entrée en vigueur de la directive, la Commission examinera la possibilité de proposer des harmonisations complémentaires dans des domaines pour l'heure exclus du champ d'application du texte, au rang desquels les « activités de jeux d'argent ». Cependant, la commission du marché unique du Parlement européen aurait, dans son rapport sur la proposition de directive, émis le souhait que les jeux soient purement et simplement exclus du champ d'application du texte, écartant même l'hypothèse d'une harmonisation complémentaire ultérieure [1129] .

Une harmonisation communautaire des règles relatives à l'exploitation des jeux poursuivrait sans doute les intérêts dignes de protection que constituent la prévention de la fraude et la sécurité des transactions en matière de jeu. Celle-ci n'aurait pas nécessairement pour objectif la réalisation d'un marché intérieur des jeux et pourrait, par exemple, se contenter de faciliter la circulation de données ou la transmission d'images télévisées concernant des épreuves servant de support aux paris. En revanche, si tel était réellement le cas, les effets de l'harmonisation seraient totalement contre-productifs au regard de cet autre objectif qu'est la protection de l'ordre social et des consommateurs

[1126] Ce rapport est disponible sur la page Internet : http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0702:FR:HTML

[1127] La proposition peut être consultée sur la page Internet : http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Service-Search&LANGUAGE=fr&GUILANGUAGE=fr&SERVICE=all&COLLECTION=com&DO

[1128] L'article 16 de la proposition de directive prévoit en effet que « Les Etats membres veillent à ce que les prestataires soient soumis uniquement aux dispositions nationales de leur Etat membre d'origine relevant du domaine coordonné ».

[1129] L'information nous a été communiquée par M. Hendrickx, responsable du département juridique au secrétariat général du PMU. Mais curieusement, ce rapport demeure introuvable sur le site Internet du Parlement européen.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

dès lors qu'on lui associe l'impératif d'une régulation de l'offre quantitative de jeu. D'ailleurs, il en irait de même si, en l'absence d'harmonisation, les principes d'équivalence et de reconnaissance mutuelle trouvaient à s'appliquer. Nonobstant le fait que l'application de ces règles rendraient plus difficile le contrôle des opérateurs de jeu après que ceux-ci aient été habilités par la puissance publique, il est clair que, là encore, les Etats membres ne disposeraient plus des moyens nécessaires à la limitation des occasions de jeu.

D - Des mesures nécessaires et proportionnées

Inhérent à tout système démocratique et figurant parmi les principes généraux du droit communautaire [1130], le principe de proportionnalité impose que l'ingérence de l'autorité publique dans l'activité des individus soit propre à réaliser le but poursuivi et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour y parvenir. C'est principalement à travers trois différents tests que la Cour parvient à évaluer la proportionnalité des entraves aux échanges intra-communautaires. Le premier d'entre eux, celui *d'interchangeabilité*, consiste à rechercher si le but poursuivi ne pouvait pas être atteint par une mesure moins restrictive que celle adoptée. Le second, appelé *test d'aptitude*, revient à apprécier si l'Etat poursuit effectivement le but invoqué. Le troisième, enfin, dit *test d'équivalence*, consiste à vérifier, dans l'hypothèse où l'activité en question ferait déjà l'objet d'une réglementation dans l'Etat d'origine, si la norme de cet Etat réalise effectivement le but poursuivi par l'Etat de commercialisation. Dans l'affirmative, préférence est donnée à la norme de l'Etat d'origine de sorte que l'application de la norme de l'Etat d'accueil se trouve paralysée, celui-ci se voyant imposer une obligation de « reconnaissance mutuelle » [1131].

Plusieurs observateurs de la jurisprudence de la Cour ont remarqué une application particulière du contrôle de proportionnalité en matière de jeu et finalement tous s'accordent à dire qu'elle s'est contentée d'exercer un contrôle minimum voire y aurait renoncé. Cependant, la récente affaire *Gambelli*, du 6 novembre 2003, paraît marquer un changement d'attitude du juge communautaire qui semble faire preuve d'une sévérité accrue dans la mise en œuvre de ses critères d'appréciation.

Dans ses observations sur l'arrêt *Schindler*, M. Huglo a fait le constat d'une « application très flexible du principe de proportionnalité », notamment en ce que la Cour a déclaré compatible une norme d'interdiction générale alors que des « mesures moins restrictives – telles que la surveillance des sociétés organisant des loteries (…) – existaient certainement » [1132].

Dans un commentaire très critique de la même décision [1133], M. Hatzopoulos relève que, bien qu'ayant écarté toute référence à l'objectif de protection de la moralité publique

[1130] CJCE 5 mai 1981 [C-112/80, Dürbeck], *Rec.* I-1095.

[1131] M. Fallon, *Droit matériel général de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 146s.

[1132] J-G. Huglo, obs. sur CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler] in « La libre prestation des services et la liberté d'établissement (chronique) », *RTDE*. 1994.471.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

inscrit à l'article 46 CE, celui-ci apparaît bien comme un « principe sous-jacent » [1134] à la décision. En effet, dit-il, dans les affaires où cet objectif est considéré comme justifiant des mesures restrictives, la Cour se limite à un contrôle minimum excluant toute appréciation de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure litigieuse. Or en l'espèce, les raisons impérieuses d'intérêt général dégagées par le juge ont été appliquées comme si elles se rattachaient à la moralité publique. Ainsi, dit-il, « it seems that the reference to "social order" combined with the "peculiar nature" of the activity in question justified that minimal "public morality type" of control by the Court » [1135] .

Formulant lui aussi le constat selon lequel l'appréciation de la proportionnalité peut varier en fonction de la nature de l'objectif d'intérêt général en cause, le Professeur Fallon affirme que la Cour, dans l'arrêt *Schindler* comme dans les affaires *Läärä* et *Zenatti*, s'est « abstenue de tout contrôle de la proportionnalité ». Toutefois, sans rattacher cette démarche à la notion de moralité publique, il y voit plutôt une marque de la reconnaissance de « l'identité culturelle de l'Etat » [1136] .

A l'analyse, le fait que le juge communautaire s'abstienne de se livrer à un contrôle effectif de la proportionnalité et fasse référence à des enjeux de nature culturelle nous semble s'expliquer par l'objectif final que se proposent de poursuivre les Etats membres en ce domaine, à savoir le contrôle de l'offre de jeux. Dans ses conclusions sur l'affaire *Schindler* l'avocat général Gulmann a fort bien expliqué à la fois la pertinence de cet objectif et les conséquences que sa reconnaissance entraîne quant au pouvoir d'appréciation des autorités nationales.

Après avoir relevé que « dans une économie de marché ouverte, ce sont les forces du marché (…) qui doivent au départ être déterminantes au regard de la quantité d'offre idéale » [1137] , il estime qu'imposer aux Etats membres une obligation de reconnaissance mutuelle, en application du critère d'équivalence, rendrait « impossible » l'objectif de limitation de l'offre de jeux : « on assisterait à une concurrence, non entre des opérateurs privés (…) mais entre caisses publiques et fins d'intérêt général dans les différents Etats membres » [1138] . Constatant qu'« il n'est pas possible, sur la base du traité, de déduire des critères permettant de déterminer le volume de l'offre à autoriser pour une certaine forme de jeu », il juge que cette question « doit être laissée à l'appréciation des Etats membres (dans la mesure où) les décisions doivent être l'expression de certains choix, tenant largement aux particularités socio-culturelles régnant dans les Etats » [1139] . Par conséquent, conclut-il, « la Cour est confrontée à un marché d'une nature tout à fait

[1133] V. Hatzopoulos, commentaire sur CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], *Common Market Law Review* 1995.841-855.

[1134] « underlying principle », *ibid.*, p. 849.

[1135] *Ibid.*, p. 850.

[1136] M. Fallon, *Droit matériel général de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 728 et 730.

[1137] Conclusions de l'avocat général C. Gulmann sur CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., point 41.

[1138] *Ibid.*, point 49.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

particulière, à propos duquel les règles en vigueur dans tous les Etats membres montrent que *les mécanismes généraux du marché ne peuvent ni ne doivent s'appliquer* » [1140] .

Ainsi la Cour, qui a suivi de près les conclusions de l'avocat général sur ce point, a non seulement reconnu aux Etats membres un pouvoir de régulation du marché des jeux, mais en plus, en établissant un lien entre ce pouvoir et les « particularités socio-culturelles » régnant dans chacun d'eux, a reconnu implicitement qu'il appartient à chaque Etat de déterminer quels types de jeux il entend privilégier en les autorisant, quel volume d'offre de jeux il entend tolérer ou quelle règles doivent présider à l'affectation des profits dégagés. Autrement dit, à chaque Etat correspondrait un marché des jeux « idéal », adapté à ses particularités socioculturelles et dont l'aménagement ressortirait de sa seule appréciation souveraine.

Cette approche transpire assez nettement des formules employées par la Cour. Comme nous avons pu le relever, elle a pris soin dans l'affaire *Schindler*, avant de rappeler les caractères spécifiques du marché des jeux, de rappeler « qu'il n'est pas possible de faire abstraction (…) des considérations d'ordre moral, religieux ou culturel qui entourent les loteries comme les autres jeux d'argent ». Après quoi elle écarte l'application du critère d'interchangeabilité en considérant que ces spécificités « justifient que les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comportent la protection des joueurs et, plus généralement, compte tenu des *particularités socio-culturelles* de chaque Etat membre, la protection de l'ordre social (…). Dans ces conditions, *il leur revient d'apprécier* non seulement *s'il est nécessaire de restreindre* les activités des loteries, *mais aussi de les interdire*, sous réserve que ces restrictions ne soient pas discriminatoires » [1141] . Cette démarche pouvant également être observée dans les dispositions des arrêts *Läärä*, *Zenatti* et *Anomar* [1142] .

Mais c'est à partir de l'arrêt *Läärä*, lorsque la Cour écarte l'application du critère d'équivalence, que la reconnaissance de l'autonomie des Etats membres apparaît avec le plus d'évidence. Ayant à examiner non plus une mesure d'interdiction générale mais l'octroi de droits exclusifs à un organisme public elle affirme : « Dans ces conditions, la seule circonstance qu'un Etat membre a choisi un système de protection différent de celui adopté par un autre Etat membre ne saurait avoir d'incidence sur l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité des dispositions prises en la matière. Celles-ci doivent seulement être appréciées au regard des objectifs poursuivis par les autorités nationales

[1139] *Ibid.*, point 104.

[1140] *Ibid.*, point 120 (c'est nous qui soulignons).

[1141] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., points 60 et 61 (c'est nous qui soulignons).

[1142] CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., points 13, 14 et 35 ; CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., points 14, 15 et 33 ; CJCE 11 septembre 2003 [C-6/01, Anomar], points 78 et 79 où les termes employés révèlent l'enracinement de cette approche « *il est constant* qu'il appartient aux autorités nationales d'apprécier si, dans le contexte du but poursuivi, il est nécessaire d'interdire totalement ou partiellement des activités de cette nature ou seulement de les restreindre et de prévoir à cet effet des modalités de contrôle plus ou moins strictes » (c'est nous qui soulignons).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

de l'Etat membre intéressé *et du niveau de protection qu'elles entendent assurer* » [1143]. Là encore la formule sera reprise textuellement dans les affaires postérieures [1144], et la Cour aura l'occasion de préciser, dans l'affaire *Anomar*, que « le choix des modalités d'organisation et de contrôle des activités d'exploitation et de pratique des jeux de hasard ou d'argent, telles la conclusion par l'Etat d'un contrat administratif de concession ou la limitation de l'exploitation et de la pratique de certains jeux aux lieux dûment autorisés à cet effet, incombe aux autorités nationales dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation » [1145].

L'interprétation par la Cour des règles du Traité, à l'occasion de ces divers renvois préjudiciels, ne donne donc que très peu d'orientations au juge national dans son appréciation souveraine de la proportionnalité des mesures en cause. Il semblerait qu'en matière de jeux aucune mesure restrictive ne soit *a priori* proscrite à partir du moment où elle est indistinctement applicable.

Pourtant dans l'affaire *Läärä*, l'avocat général La Pergola avait estimé que la loi finlandaise instituant un monopole d'exploitation des machines à sous était disproportionnée par rapport à l'objectif de protection de l'ordre social. Pour ce faire il se basait sur ce fait, qu'il aurait appartenu au juge national de vérifier, que l'organisme bénéficiaire du monopole recourait à des campagnes publicitaires massives et agressives tandis que les contrôles visant à empêcher aux mineurs l'accès de ces appareils étaient largement inappliqués [1146]. La Cour ne suivit pas son avis et, ignorant totalement ces remarques, ne prit même pas soin de relever que de tels fait, s'ils étaient avérés, seraient de nature à révéler l'inadéquation des mesures prises.

Mais à l'occasion de l'affaire *Gambelli*, dernière du genre soumise à son examen, la Cour n'a pas hésité à examiner le caractère éventuellement fictif de l'objectif invoqué par l'Etat italien. Certes, sur le plan des principes ce nouvel arrêt ne change rien. Ainsi trouve-t-on au point 63 de la réponse de la Cour, la formule traditionnelle par laquelle elle rappelle les particularités du secteur des jeux et justifie le pouvoir d'appréciation des Etats membres en raison des buts légitimes qu'il poursuit [1147]. Constitue en revanche une nouveauté le fait que la Cour impose au juge national un cadre pour l'exercice du contrôle de la proportionnalité des mesures en cause [1148], limitant d'autant sa marge

[1143] CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., point 36 (c'est nous qui soulignons).

[1144] CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., point 34 ; CJCE 11 septembre 2003 [C-6/01, Anomar], point 80.

[1145] CJCE 11 septembre 2003 [C-6/01, Anomar], point 88.

[1146] Conclusions de l'avocat général A. La Pergola sur CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], *Rec.* I-6069, point 35.

[1147] « …les particularités d'ordre moral, religieux ou culturel, ainsi que les conséquences moralement ou financièrement préjudiciables pour l'individu et la société qui entourent les jeux et les paris, (peuvent) être de nature à justifier l'existence au profit des autorités nationales d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comporte la protection du consommateur et de l'ordre social », CJCE 6 novembre 2003 [C-243/01, Gambelli], préc., point 63.

[1148] « A cette fin, il lui appartiendra de tenir compte des éléments précisés aux points suivants », *ibid.*, point 66.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

d'appréciation.

Après avoir rappelé que les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestations des services « doivent contribuer à limiter les activités de paris d'une manière cohérente et systématique » la Cour relève que la juridiction de renvoi, après examen des travaux préparatoires à la loi n° 388/00 du 23 décembre 2000 [1149], a constaté que « l'Etat italien poursuit sur le plan national une politique de forte expansion du jeu et des paris dans le but d'obtenir des fonds, tout en protégeant les concessionnaires du CONI » [1150]. A la suite de cette remarque, la position de la Cour semble radicale et sans appel : « dans la mesure où les autorités d'un Etat membre incitent et encouragent les consommateurs à participer aux loteries, aux jeux de hasard ou aux jeux de paris afin que le trésor public en retire des bénéfices sur le plan financier, *les autorités de cet Etat ne sauraient invoquer l'ordre public social* tenant à la nécessité de réduire les occasions de jeu pour justifier des mesures telles que celles en cause au principal » [1151].

A partir de ce constat, c'est toute la législation italienne relative à l'exploitation de jeux qui se trouve fragilisée. C'est ainsi que la Cour demande au juge national de vérifier si la sanction réservée aux individus se livrant à des paris sur Internet n'est pas disproportionnée « dès lors surtout que la participation à des paris est encouragée lorsqu'elle se déroule dans le contexte de jeux organisés par des organismes nationaux autorisés » [1152]. Plus important, la Cour demande encore à la juridiction de renvoi de vérifier si une mesure exposant les intermédiaires, en Italie, de bookmakers ressortissants d'un autre Etat membre, à une sanction pénale allant jusqu'à un an d'emprisonnement ne vas pas « au-delà de ce qui est nécessaire pour lutter contre la fraude, dès lors surtout que le prestataire de services est assujetti dans l'Etat membre d'établissement à un système réglementaire de contrôle et de sanctions » [1153].

Le doute est toutefois permis quant à la question de savoir si cet arrêt traduit réellement une volonté de la Cour de faire preuve d'une sévérité accrue dans un secteur où le discours des Etats est, dit-on, « hypocrite et incohérent » [1154], ou si cette solution est le conséquence logique de la particularité des faits de l'affaire. Au fond n'est-ce pas la première fois que les juges du Luxembourg ont eu la possibilité matérielle d'exercer un

[1149] Cette loi complète l'article 4 de la loi n° 401/89 et dispose qu'un particulier qui, en Italie, se connecte de son domicile, via Internet, à un bookmaker établi dans un autre Etat membre, en utilisant sa carte de crédit comme moyen de paiement, commet un délit.

[1150] En Italie, le CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano) et l'UNIRE (Unione Nazionale Incremento Razze Equine) bénéficient du monopole des paris portant, pour le premier, sur les compétitions sportives dont il a la gestion, et pour le second sur les courses de chevaux. CJCE 6 novembre 2003 [C-243/01, Gambelli], préc., point 68.

[1151] *Ibid.*, point 69.

[1152] *Ibid.*, point 72.

[1153] *Ibid.*, point 73.

[1154] C. Prieto, « Liberté d'établissement et de prestation de services » (chronique), *art. cit.*, p. 535.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

test d'aptitude tendant à apprécier si l'Etat poursuit effectivement le but invoqué ? Sans l'aide de la juridiction de renvoi, la Cour n'aurait sans doute pas eu la possibilité de relever la politique de forte expansion des jeux que poursuivent les autorités italiennes, ainsi Catherine Prieto écrit-elle que « la juridiction de renvoi était particulièrement critique à l'égard de l'Etat italien et tirait des travaux préparatoires (…) des éléments accablants » [1155] .

Dans un commentaire des arrêts *Läärä* et *Zenatti*, Gert Straetmans, relevant lui aussi la tiédeur du contrôle de proportionnalité mis en œuvre par la Cour, estimait que seul le non respect manifeste, par un Etat membre, des objectifs non économiques qu'il prétend poursuivre pourrait amener la Cour à condamner celui-ci. Ainsi, écrivait-il, « Only when a Member State deliberately and gravely exceeds the (formal) non-economic purposes of the imposed restrictions, does it fall outside the limits of its discretion, and will consequently be condemned by the Court. This would be the case if Member State does not limit the exploitation of the human passion for gambling at all. A part from these excesses, Member States are free to organize the lottery and gambling markets according to their own standards and the level of protection which they wish to provide » [1156] . Finalement, peut-être l'affaire *Gambelli* est-elle l'illustration parfaite de l'hypothèse mise en avant par M. Straetmans, mais il est sans doute trop tôt pour le dire ; pour cela, il nous faut attendre que la Cour se prononce à nouveau sur la compatibilité d'une législation nationale, alors il nous sera loisible d'observer quel type de contrôle elle décide de mettre en œuvre.

Quoiqu'il en soit, cette affaire devrait encourager les Etats membres à veiller à la cohérence de leurs politiques en matière de jeux. C'est d'ailleurs dans cette voie que semble s'être engagé le Conseil d'Etat en relevant, dans son arrêt du 15 mai 2000, la « propension de la société "Française des jeux" (…) à diversifier les possibilités de jeux de loterie offertes au risque de compromette à terme l'objectif de limitation de ce type de jeux » [1157] . Cette stratégie économiquement offensive de La Française des jeux ne fait d'ailleurs que répondre aux exigences de l'autorité de tutelle formalisées dans le décret du 9 novembre 1978, tutelle qui reste sourde à ce qui semble être une mise en garde de la Haute juridiction. En effet, l'article 11 dudit décret, modifié en 2002 [1158] , donc postérieurement à l'intervention du Conseil d'Etat, dispose désormais que pour les jeux de répartition, les gains non réclamés sont affectés à un fonds de réserve sur lequel peuvent être prélevées toutes sommes nécessaires au versement de gains ou lots supplémentaires dont l'attribution aura « notamment pour objectif de *fidéliser les joueurs, d'en recruter de nouveaux ou d'accroître leur participation* » [1159] . Curieuse manière de limiter les jeux de loterie.

[1155] *Ibid.*, p. 548.

[1156] Gert Straetmans, observations sur CJCE 21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä] et CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], *Common market law review* 2000, p. 1004.

[1157] CE 15 mai 2000 [Confédération française des professionnels en jeux automatiques], préc. (c'est nous qui soulignons).

[1158] Article 5 du décret n° 2002-651 du 29 avril 2002 (*JO* 2 mai 2002, p. 7914).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Mais peut-être le pouvoir ne voit-il pas une réelle menace dans le contrôle juridictionnel des objectifs de la réglementation des jeux et estime-t-il qu'aucun juge national, si courageux soit-il, n'osera remettre en cause la compatibilité avec le droit communautaire de la législation ludique de son Etat d'appartenance et mettre fin à sa possible maîtrise du jeu. Quoiqu'il en soit, la jurisprudence communautaire offre aux juridictions nationales plusieurs moyens dont elles pourront opportunément se saisir afin de souligner la légitimité des objectifs poursuivis par les règlementations ludiques nationales. Les suites qu'ont réservées les autorités juridictionnelles italiennes à l'arrêt *Gambelli* en sont d'ailleurs un bon exemple. Le 26 avril 2004, les chambres criminelles réunies de la Corte suprema di cassazione ont rendu deux arrêts concernant des affaires parfaitement assimilables au cas Gambelli. Les juges, tenant expressément compte des réserves émises par la CJCE dans cette affaire, ont réaffirmé la conformité de la législation italienne aux règles du Traité CE en soulignant que la poursuite d'objectifs économiques ne témoignait pas nécessairement de l'ineffectivité des motifs liés à la protection de l'ordre public. Ce faisant, ils empruntent une voie nouvelle où la promotion du jeu et la protection de l'ordre public pourraient aller de pair et dans laquelle la limitation de l'offre de jeu ne constitue plus l'objectif ultime de la réglementation des jeux.

« En vérité, disent-ils, la législation italienne, qui s'attache à soumettre à un contrôle préventif et successif la gestion des loteries, paris et jeux de hasard, ne se propose pas de contenir la demande et l'offre de jeu, mais de la canaliser dans des circuits contrôlables afin d'en prévenir la mutation criminelle possible » [1160]. Pour la Cour suprême, l'application du principe de reconnaissance mutuelle aboutirait à la « conclusion absurde que les paris gérés directement ou indirectement par un opérateur étranger qui deviennent parfaits sur le territoire italien (…) seraient exempts de tout contrôle, à la différence de ceux qui deviennent parfaits sur le territoire d'un Etat étranger, soumis au contrôle en vigueur dans cet Etat » [1161]. Or la Cour attache une grande importance au fait que « la soumission à la licence permet aux officiers et agents de la force publique (…) d'accéder *à tout moment* aux locaux destinés à la réception des paris et de s'assurer du respect des règlements ». Par conséquent, « on ne peut soutenir – comme on le fait parfois – que les motifs d'ordre public soient seulement apparents (…), la loi italienne en matière de gestion de paris et de concours de pronostics, même si elle se caractérise par une indéniable expansion de l'offre, poursuit une finalité de contrôle pour des motifs d'ordre public, lesquels peuvent justifier des restrictions aux principes communautaires de liberté d'établissement et de libre prestation de services » [1162].

Il est clair qu'en leur état actuel, les positions respectives de la CJCE et de la Cour suprême italienne sont divergentes. La première confond à dessein ordre public et protection des consommateurs, lutte contre la criminalité et limitation des ravages sociaux

[1159] C'est nous qui soulignons.

[1160] Corte suprema di cassazione 26 avril 2004, n° 28170/03 (point 12.2.3) et 31132/03 (point 11.2.3).

[1161] *Ibid.*, points 12.2.4 et 11.2.4.

[1162] *Ibid.*, points 12.2.5 et 11.2.5 (c'est nous qui soulignons).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

du jeu en une formule unique – l'ordre public social [1163] – faisant de la limitation des occasions de jeu l'objectif ultime de la réglementation des jeux et le témoin de la légitimité de la politique mise en œuvre. Au contraire, la Cour suprême italienne distingue les deux objectifs et, ignorant les effets socialement dangereux des pratiques ludiques, met seulement l'accent sur les préoccupations d'ordre public – au sens très strict – qui suffiraient à justifier la non application des principes communautaires. Si l'on peut féliciter les efforts de la CJCE pour idéaliser les rapports de l'Etat au jeu et rendre cohérente une politique qui, pour beaucoup, semble ambiguë, peut-être doit-on souligner le réalisme de la Haute juridiction italienne. Pour autant, rien ne dit qu'à terme les deux interprétations ne puissent s'accorder. La balle est désormais dans le camp de la Cour du Luxembourg : deux questions préjudicielles, elles aussi relatives à la réglementation des jeux italienne, sont actuellement pendantes devant elle [1164] . Sa réponse promet d'être intéressante.

Conclusion du titre II

Une fois opérée la définition du jeu, c'est un autre obstacle auquel est confronté le droit : la complexité et l'universalité du phénomène ludique interdisent toute attitude tranchée à son égard. Si l'organisation du jeu est une activité fortement criminogène, sa prohibition absolue l'est plus encore. C'est pourquoi l'Etat, seul à bénéficier de la légitimité suffisante, se trouve dans l'obligation de garantir une offre de jeu régulière et moralisée, unique rempart aux atteintes à l'ordre public que peut occasionner le goût inné de l'homme pour le jeu.

Ainsi, depuis la fin du XIXème siècle, le nombre de jeux autorisés, dont l'exploitation est contrôlée et moralisée par les pouvoirs publics, n'a cessé de croître, à tel point que, en droit civil, on observe une sorte de « normalisation » du régime des jeux : le retour vers un régime de droit commun d'un grand nombre de conventions de jeu et de contrats qui leur sont connexes feraient presque apparaître le régime de l'exception de jeu comme…l'exception. De son côté l'Etat est volontiers assimilé à un Grand casinotier, témoin ce sous titre du *Rapport d'information sur les jeux de hasard et d'argent en France* rendu par le sénateur François Trucy : « L'Etat croupier, le Parlement croupion ? » [1165] .

Cet accent toujours mis sur l'intérêt financier que représente l'autorisation des jeux tend à faire oublier que c'est avant tout la sauvegarde de l'ordre public qui impose cette forme de tolérance, quand bien même l'Etat tirerait paradoxalement profit de cette situation pour alimenter son budget en accordant des autorisations de jeu que la

[1163] « …dans la mesure où les autorités d'un Etat membre incitent et encouragent les consommateurs à participer aux loteries, aux jeux de hasard ou aux jeux de paris afin que le trésor public en retire des bénéfices sur le plan financier, les autorités de cet Etat ne sauraient invoquer *l'ordre public social* tenant à la nécessité de réduire les occasions de jeu pour justifier des mesures telles que celles en cause au principal » (CJCE 6 novembre 2003 [C-243/01, Gambelli], préc., point 69).

[1164] *JOUE* n° C 273, 6 novembre 2004, p. 7 (affaire C6338/04) ; *JOUE* n° C 31, 5 février 2005, p. 7 (affaire C-480/04).

[1165] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, pp. 1 et 336.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

sauvegarde de l'ordre public n'imposerait pas. C'est ce qu'a justement compris le juge communautaire qui, tout en acceptant que les législations ludiques nationales fassent obstacle à la libre circulation des prestations de jeu, vérifie que les Etats poursuivent effectivement l'objectif affiché de limitation des jeux au moyen d'un contrôle effectif sur la manière dont ils sont organisés et offerts au public.

Conclusion de la première partie

Saisi par lui sous des formes et des dénominations variées, le jeu semble bien être un objet autonome du droit positif donnant naissance à un régime juridique cohérent doté de caractéristiques propres. Aussi ne semble-t-il pas abusif de parler d'un « droit des jeux » ni d'une « maîtrise étatique du jeu », encore que l'existence de cette dernière reste à démontrer. L'étude des fondements juridiques des rapports de l'Etat au jeu, si elle a permis de mettre en avant l'opportunité d'une approche transversale du phénomène ludique, fut également le moyen de nous familiariser avec les problèmes que pose le jeu au droit et au politique.

Le jeu semble renvoyer le droit à son état de création humaine imparfaite et révéler les limites d'un système normatif dont la cohérence obéit à une logique parfois plus intuitive qu'objective. Quelle que soit la manière dont on l'envisage, le jeu demeure une opération juridique indéfinissable, ou plutôt, dont l'identification fait nécessairement appel à l'utilisation casuistique de critères subjectifs s'inspirant directement du discours sur le jeu et des caractères que la loi lui prête.

Forme de spéculation considérée par le droit – et partant, le politique – comme immorale, économiquement inutile et socialement dangereuse, le jeu n'en est pas moins profondément enraciné dans la nature humaine et, à l'évidence, il est totalement illusoire de vouloir l'en déloger. Le jeu n'est certes pas un besoin vital pour l'homme, mais il est une pratique sociale potentiellement criminogène dont le pouvoir – garant de l'ordre public – ne peut totalement se désintéresser. Aussi est-il nécessairement amené à s'interroger sur la manière dont les membres du corps social vont pouvoir satisfaire leur ludophilie et à trouver un juste équilibre entre jeu libre et jeu interdit.

Voilà pourquoi le jeu est en même temps stigmatisé par le droit et organisé par l'Etat. Mais ce schéma demeurerait simpliste et naïf si l'on ignorait que le jeu est une forme d'impôt indolore ainsi qu'une une pratique culturelle dont la gestion collective obéit souvent plus à une logique économique et financière qu'à des impératifs d'ordre public. Au terme d'un siècle de développement, la maîtrise étatique du jeu s'est institutionnalisée, le commerce du jeu s'est normalisé et les profits qu'il génère alimentent de manière significative les budgets publics et certains secteurs de l'économie nationale.

En ce sens, l'entreprise de jeu est une activité économique qui, en tant que telle, devrait obéir aux mécanismes de l'économie de marché dont la logique est inscrite dans notre droit. Or un système dans lequel les entrepreneurs de jeu sont discrétionnairement habilités par la puissance publique et qui pose des entraves à la libre circulation des

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

prestations ludiques est en principe contraire à cette logique libérale. Le droit économique n’acceptera donc de considérer le jeu comme une activité à part entière et de justifier son contrôle par l’Etat que si ce dernier poursuit effectivement l’objectif de protection de l’ordre public par la limitation de l’offre de jeu. Ainsi les formes juridiques de la maîtrise étatique du jeu tendent-elles à ce que la puissance publique dispose des moyens lui permettant, non seulement de sélectionner les opérateurs de jeu, mais encore de déterminer la quantité d’offre de jeu dispensée sur le territoire.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Deuxième partie : Les formes juridiques de la maîtrise etatique du jeu

Le régime des jeux en droit public présente un certain nombre d'originalités nous faisant penser que l'exploitation des jeux ne peut seulement s'analyser comme une activité réglementée, une activité « policée ». Ce régime véhicule l'idée d'une maîtrise étatique du jeu dont la nature semble aller plus loin que les simples « interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société » [1166], ou encore cette « forme de l'action administrative qui consiste à réglementer l'activité des particuliers en vue d'assurer le maintien de l'ordre public » [1167], formules par lesquelles on définit généralement la notion de police administrative.

Le mot « maîtrise » renvoie à la « fonction d'une personne qui commande, qui exerce sa domination », il est synonyme d'« autorité », de « pouvoir », de « domination » et de « souveraineté » [1168]. Bien qu'il soit moins usité en droit, nous le préférons à celui de « contrôle » dont la souplesse peut prêter à confusion. Certes, le « contrôle » est le « fait de dominer, de maîtriser », mais il correspond aussi à l'action, plus étroite, de « vérification », d'« inspection » [1169]. Ainsi l'habilitation des opérateurs de jeu se

[1166] J. Rivero et J. Waline, *Droit administratif*, *op. cit.*, n° 347.

[1167] Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, 16ème éd., Paris, LGDJ, 2001, t. I, n° 1500.

[1168] *Le grand Robert de la langue française*, *op. cit.*, t. IV, p. 1064.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

compose-t-elle d'un ensemble de vérifications, de même que le contrôle (économique, financier ou matériel) des opérations de jeu. Le contrôle apparaît donc comme un mode de domination susceptible de variations et la maîtrise en serait une forme achevée, particulièrement poussée [1170]. En ce sens, la maîtrise étatique du jeu signifie une soumission totale du jeu à la puissance d'Etat, dans laquelle les opérateurs de jeu – qui sont toujours des personnes morales de droit privé – agissent au nom et pour le compte de ce dernier.

Mais la métaphore du mandat fait immanquablement penser à cette autre forme de l'action administrative, distincte de la police, « par laquelle une personne publique prend en charge ou délègue, sous son contrôle, la satisfaction d'un besoin d'intérêt général » [1171] : le service public. Cette notion, joue, dans le cadre de cette étude, un double rôle : il est à la fois un concept explicatif et un repère.

Après avoir consacré le titre I de cette seconde partie à la police des jeux, nous aurons l'occasion de constater, dans un titre II, que le juge administratif refuse à l'activité des opérateurs de jeu la qualité de service public. Pourtant, il semblerait que seule cette qualification soit de nature à justifier certains éléments du régime des jeux comme les monopoles de La Française des jeux et du PMU [1172], ou encore le pouvoir normatif dont certains opérateurs semblent être investis. Sans vouloir à tout prix prendre le contre-pied de la jurisprudence administrative, peut-être cette analyse nous portera-t-elle à voir dans l'exploitation des jeux un service public « innommable ». Une telle assertion nous amènerait, non pas à estimer que le juge administratif fait fausse route, mais plutôt à reconsidérer la notion même de service public en agrémentant sa définition d'un élément constitutif supplémentaire, par exemple, la moralité de l'activité en cause.

Mais la notion de service public peut aussi jouer le rôle de simple repère dans la mesure où notre démarche s'expose à un obstacle de taille : la dualité des concepts explicatifs permettant de nommer la relation de l'Etat au jeu. En effet, quelles notions autres que la police et le service public peuvent nous permettre de qualifier rigoureusement l'activité des opérateurs de jeu ? La réponse à cette question dépend du regard que l'on porte sur le couple police / service public. On sait que ces notions-clés du droit administratif sont dotées d'une certaine élasticité et d'une certaine irréductibilité. Si la police et le service public apparaissent comme des notions « historiquement très imbriqués » [1173], on peut aussi les présenter comme des notions opposées, séparées par

[1169] *Ibid.*, t. II, p. 552.

[1170] Nous reconnaissons volontiers que la relation que nous établissons entre les deux termes, qui aurait sans doute pu être établie en sens inverse, est très arbitraire. Ce n'est qu'une convention que nous espérons utile.

[1171] J. Rivero et J. Waline, *Droit administratif*, *op. cit.*, n° 362.

[1172] Nous nous permettons, dans un souci de clarté, d'anticiper sur la suite de notre travail, mais la réalité de ces monopoles reste à démontrer.

[1173] C. Bertrand, *L'agrément en droit public*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires de la Faculté de Droit / Université d'Auvergne, 1999, n° 64.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

un espace, un « entre-deux » susceptible de rendre compte de la plus ou moins grande intensité du contrôle de l'administration sur une activité privée.

Démontrant l'imbrication originelle des deux notions, le Professeur Moreau a relevé que les arrêts consacrant le service public comme critère d'application du droit administratif sont intervenus dans des matières touchant à l'ordre public et, partant, à la police [1174]. Chez Hauriou, nous dit le Professeur Picard, « la police est tout autant le but du service public que le service public est le but de la police » [1175]. En effet, le maître de Toulouse définissait le service public comme « une organisation publique de pouvoirs, de compétences et de mœurs assumant la fonction de rendre au public, d'une façon régulière et continue, un service déterminé dans une pensée de police, au sens élevé du mot » [1176]. Le Professeur Picard lui-même, après avoir démontré la transformation progressive d'activités privées assujetties à la police en activités régies par le droit des services publics, estime qu'il est impossible de trouver un critère de distinction rigoureux entre ces deux notions [1177]. Enfin, le droit positif et la plupart des membres de la doctrine admettent que la police est elle-même un service public [1178].

Pour autant, police et service public sont souvent présentés comme des notions « diamétralement opposées » [1179]. Ce point de vue trouve principalement sa source dans l'abandon de la notion de service public comme concept explicatif et critère du droit administratif. Il est certes simplificateur puisqu'il ignore volontairement un certain nombre de situations limites dans lesquelles l'opposition entre les deux notions s'estompe, mais il illustre parfaitement la dualité des fonctions administratives : l'une de prescription (police), l'autre de prestation (service public) [1180]. Dans cette perspective, la qualification des

[1174] J. Moreau, « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel », *AJDA* 1965.3-17, p. 24, note 6 à propos des arrêts *Terrier* (CE 6 février 1903, *Rec.* 94 ; *S.* 1903.III.25, conclusions Romieu, note Hauriou) et *Thérond* (CE 4 mars 1910, *Rec.* 193 ; *S.* 1911.III.17, conclusions Pichat, note Hauriou ; *RDP* 1910.249, note Jèze).

[1175] E. Picard, *La notion de police administrative*, Paris, LGDJ, 1984, t. I, p. 88.

[1176] M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12ème éd. (1933) revue et remise à jour par A. Hauriou, Paris, Dalloz, 2002, p. 64.

[1177] E. Picard, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, pp. 428 et 440.

[1178] J. Rivero et J. Waline, *Droit administratif*, *op. cit.*, n° 347 ; Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, n° 1680 ; R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, 15ème éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 2001, n° 901 ; R. Latournerie, « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ? », *EDCE* 1960, pp. 129-130 ; J-F. Lachaume, « Quelques remarques sur les critères de l'acte administratif exécutoire émanant d'organismes privés gérant un service public » in *Mélanges Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, coll. Problèmes de Droit public contemporain, 1974, p. 105 ; E. Picard, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 105.

[1179] J-P. Négrin, *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, Paris, LGDJ, 1971, p. 90. Plus globalement, le fait que la grande majorité des ouvrages généraux de droit administratif présente la police et le service public comme les deux formes de l'action administrative révèle nécessairement une forme d'opposition, quand bien même le souci de rigueur amène tous les auteurs à la nuancer.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

relations entre l'administration et une activité privée devient susceptible de nuances : entre régime de police, purement prescriptif, et régime de service public, dans lequel l'opérateur privé agit au nom et pour le compte de l'administration, se trouveraient un ensemble de situations intermédiaires dans lesquelles la collaboration entre l'administration et l'opérateur privé se révèlerait plus ou moins forte. La « collaboration » devant s'entendre comme « la situation dans laquelle une personne participe à une mission que lui confère l'administration » [1181] .

Cet espace une fois ouvert, la doctrine tente souvent de le combler en opérant des distinctions entre termes *a priori* voisins. Ainsi André Demichel distinguait-il les notions de contrôle, de réglementation et de police. Tandis que la réglementation, de nature « statique », correspondrait à un « premier stade d'interventionnisme » affectant l'ensemble du corps social, le contrôle, de nature « dynamique » en serait le « perfectionnement ». De même, le pouvoir de police, qui s'intéresserait à certains objets particuliers et serait « toujours étroitement lié », se distinguerait-il du contrôle, qui ne s'exercerait que sur certains organismes *intuitu personae* et donnerait place à un « pouvoir parfois très largement discrétionnaire » [1182] . Le Professeur Jean-Paul Négrin, lui, opère une distinction entre deux types de contrôle administratif. Le premier, de type tutélaire, s'apparenterait à l'ancienne tutelle administrative sur les personnes publiques décentralisées et se caractériserait par une faculté d'empêcher et une faculté de statuer. Le second, de type hiérarchique, s'apparenterait à l'idée de déconcentration et se caractériserait par un pouvoir de réformation sur les actes et un pouvoir d'instruction sur les agents [1183] . Par ailleurs, cet auteur fait du degré de dépendance par rapport à l'administration un critère de la notion de « service public fonctionnel », notion utilisée pour évoquer la prise encharge, par une personne privée, d'une mission de service public sous la « haute direction » de l'administration [1184] .

Ces distinctions opérées entre différentes formes de contrôle, plus ou moins empreintes de collaboration, se matérialiseraient à travers les sources du contrôle elles-mêmes. Ainsi une distinction est-elle très souvent opérée entre le procédé de

[1180] G. Vedel, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954, pp. 25, 33 et 38. Encore que cette présentation des choses soit elle aussi simplificatrice, ainsi le Professeur de Corail écrit-il que « les théories qui veulent définir le service public en fonction de l'idée de prestation doivent être catégoriquement écartées (…). La qualification de service public doit, selon nous, s'étendre non seulement aux activités administratives qui s'expriment dans des fournitures de prestations mais aussi à toutes celles qui ont pour objectif de réglementer les comportements des personnes privées » (J-L. de Corail, « Le juge administratif et la qualification des interventions de l'Etat dans le domaine de l'économie » in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, p. 314).

[1181] C. Bertrand, *L'agrément en droit public*, *op. cit.*, n° 62.

[1182] A. Demichel, *Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés – Essai d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome XXIX, 1960, pp. 9-12.

[1183] J-P. Négrin, *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, *op. cit.*, pp. 173s. et 223s.

[1184] *Ibid.*, pp. 118s.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

l'autorisation de police et celui de l'agrément. Toujours l'idée soutenue est que l'agrément, très fortement lié aux notions d'intérêt général et de service public, implique une collaboration que l'autorisation exclut et laisse place à un très large pouvoir discrétionnaire de l'administration [1185] . Le régime de droit public des jeux apparaît alors dans toute son originalité puisqu'il fait place à la fois au procédé de l'autorisation de police, dont les conditions de délivrance, une fois n'est pas coutume, révèlent un large pouvoir discrétionnaire de l'administration, mais aussi au procédé de l'agrément.

Le Professeur Chevallier a lui aussi découvert dans la loi et la jurisprudence administrative une catégorie intermédiaire entre police et service public, plus claire que celles présentées précédemment et permettant, elle aussi, de mieux rendre compte du « passage de la technique de l'encadrement à celle de la prise en charge » et qu'il nomme « association au service public ». Il faudrait entendre par là « la situation dans laquelle une personne privée, juridiquement autonome et placée en dehors de la hiérarchie administrative, accepte, sur la base d'un contrat ou du fait de l'intervention contraignante des Pouvoirs publics, d'orienter son action en fonction des exigences de l'intérêt général » [1186] . Bien qu'un peu ancienne, cette analyse nous semble conserver toute sa pertinence. Malheureusement, elle n'a reçu, à notre connaissance, qu'un très faible écho dans la doctrine contemporaine, si bien que l'entre-deux situé entre police et service public demeure toujours une sorte de « no man's land ».

Comment dès lors utiliser ces apports dans notre entreprise de qualification juridique de l'activité des opérateurs de jeu ? Il semble difficile d'établir une graduation rigoureuse de la collaboration entre ceux-ci et l'administration, car cela nous amènerait à utiliser des notions imparfaitement définies ou peu consensuelles, et sans doute à prendre parti dans le débat opposant (ou réunissant) police et service public. Surtout, une telle démarche ne nous semble pas absolument nécessaire. La soumission de l'autorisation de donner à jouer à des conditions nombreuses et extrêmement strictes, le simple constat de l'utilisation, par l'administration, d'une gamme très étendue d'instruments de contrôle, ou encore les pouvoirs et les missions que l'administration confie aux opérateurs de jeu nous semblent être des indices révélateurs d'une maîtrise étatique du jeu empreinte de collaboration. Ce serait donc la « densité des contraintes » [1187] et de la collaboration qui permettrait de distinguer l'activité privée réglementée (ou policée), l'association au service public ou la dévolution d'une mission de service public aux opérateurs de jeu. En d'autres termes, c'est l'évaluation quantitative des obligations imposées aux opérateurs de jeu et des pouvoirs qui leur sont conférés qui permettra de qualifier la fonction juridique de ces derniers parmi les trois hypothèses suivantes : mise en œuvre d'une activité policée, association au service public de la police des jeux ou gestion directe du service public de

[1185] B. Tricot, « L'agrément administratif des institutions privées », *D.* 1948.chron.25-28 ; J. Georgel, « L'agrément administratif », *AJDA* 1962.467-492 ; P. Livet, *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques* , *op. cit.*, pp. 60s ; A. Demichel, *op. cit.*, pp. 200s ; C. Bertrand, *L'agrément en droit public*, *op. cit.*, n° 62 et 63 ; F. Batailler, « Les *Beati possidentes* du droit administratif (Les actes administratifs créateurs de privilèges) », *RDP* 1965.1051-1097.

[1186] J. Chevallier, « L'association au service public », *JCP* 1974.2667, n° 2 et 3.

[1187] *Ibid.*, n° 28.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'organisation du jeu [1188] .

Aussi nous semble-t-il que la meilleure façon de procéder à cette évaluation réside dans une double approche du régime de droit public des jeux : l'une en termes de prescription, de police, et qui traduit le point de vue du maître (titre I), l'autre en termes de prestation, de service public, et qui traduit le point de vue de l'opérateur/collaborateur (titre II).

Titre I : La police des jeux

La notion de police, dérivée du grec *polis* qui signifie cité, est l'une des plus anciennes de notre vocabulaire juridique. Synonyme, au XVIème siècle, de la notion même de droit, elle est considérée, par les auteurs des XVIIème et XVIIIème siècles, comme une « technique de gouvernement propre à l'Etat » désignant le « domaine dans lequel le pouvoir politique et administratif peut intervenir », conception qui conduira les théoriciens allemands à distinguer l'Etat de police de l'Etat de droit. Ce n'est qu'au XIXème siècle que, sous l'influence directe du libéralisme, elle devient une « action précise et subsidiaire de l'Etat libéral » dont la doctrine administrative française s'emparera pour en faire, notamment sous l'influence de Maurice Hauriou, un concept explicatif du droit administratif auquel la notion de « puissance publique » est assimilée [1189] .

Servant à légitimer le pouvoir administratif mais aussi à le limiter à travers l'idée de « nécessité publique », la police est aujourd'hui l'un des concepts les plus sollicités et les plus flous de notre droit public [1190] , comme en témoignent les travaux d'Etienne Picard sur *La notion de police administrative*. Faisant le tour des différentes acceptions que l'on trouve du terme dans le discours juridique, il constate l'existence d'un sens organique et d'un sens fonctionnel, d'un sens formel et d'un sens matériel, d'un sens large et d'un sens étroit, d'un sens traditionnel et d'un sens moderne et, enfin, d'un sens statique et d'un sens dynamique. A l'issue de sa recherche, il voit dans la police « une notion résiduelle, fragmentaire, difforme ou téléologique, ce qui la condamne en tant que notion juridique ». La notion de police ne serait que « la somme de ses représentations techniques particulières et, en même temps, une sorte de magma largement empirique, équivoque et historique, dans la mesure où elle est liée de façon assez floue à une conception libérale de l'activité publique » [1191] .

[1188] A ne pas confondre avec « l'organisation du service public de l'organisation du jeu » qui est toujours le fait du législateur et du gouvernement.

[1189] Gleizal (J-J.), Gatti-Domenach (J.) et Journès (C.), *La police - Le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF, coll. Thémis droit public, 1993, pp. 17s.

[1190] Mais ne doit-on pas y voir l'apanage de tout concept explicatif ?

[1191] E. Picard, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 444.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Cette analyse n'invite pas vraiment à l'utilisation du terme, mais l'expression de « police des jeux » est largement répandue et la police reste, à travers l'enseignement du droit administratif, l'une des deux formes incontournables de l'action administrative avec le service public. Par ailleurs nos préoccupations ne sont pas les mêmes que celles d'Etienne Picard : là où il cherche à reconstruire la notion de police à l'aide de critères rigoureux, cette étude ne s'intéresse qu'à l'une de ses « représentations techniques particulières » et notre méthode sera « largement empirique ». Il semble dès lors possible d'adopter vis à vis du mot « police » une posture largement répandue dans la doctrine juridique et qui consiste à retenir le sens large du mot, sans pour autant lui faire recouvrir, comme autrefois, toute la notion de droit. Ainsi, Jean Rivero et Jean Waline définissent-ils la police comme « l'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société » [1192]. L'avantage d'une telle définition est qu'elle ne préjuge en rien de la nature des procédés mis en œuvre par l'administration dans le cadre de son pouvoir de police : il pourra s'agir autant de procédés normatifs que d'activités matérielles.

De plus, retenir une conception large de la notion permet d'y intégrer l'ensemble des procédés présentés plus haut comme des mécanismes autonomes et distincts de la police. En effet, doit-on cesser de parler de « police des jeux » lorsque, une fois l'autorisation de jeu délivrée à un casino, le ministre de l'Intérieur agréé les membres du personnel affecté au jeu ? Ce qu'on appelle communément la « police des jeux » recouvre incontestablement des formes de collaboration poussée entre l'administration et les opérateurs de jeu. Elle nous semble d'ailleurs illustrer la transformation des rapports de l'Etat à la société si bien décrite par Etienne Picard : « la contrainte, dit-il, devient moins sensible mais beaucoup plus insidieuse, diffuse et efficace aussi : l'administration cherche davantage à dissuader qu'à interdire, à inciter qu'à prescrire, à informer ou prévenir qu'à menacer ou réprimer. La collaboration qui s'établit entre le puissance publique et certaines activités fait qu'elle agréé plus qu'elle n'autorise, qu'elle aide plus volontiers qu'elle n'entrave. Après avoir diversifié ses formes, le procédé strictement normatif atteint lui-même certaines limites : l'administration fournit elle-même la prestation au lieu de la requérir ; elle fait suivre ses agréments d'un contrôle et précéder ses décisions d'une négociation ; elle décrète moins et contracte davantage. En un mot, elle réalise mieux ses objectifs en servant qu'en "fulminant" » [1193]. A défaut d'illustrer l'idée d'un glissement des procédés de police de la contrainte à la collaboration, la police des jeux semble bien révéler la spécificité de l'activité des opérateurs de jeu.

La « police des jeux » est une police*spéciale* [1194] en ce sens que, contrairement à la police*générale*, elle s'applique à une branche particulière d'activité et met en œuvre des moyens plus précis et techniquement plus adaptés à son domaine. Certes, le jeu est aussi

[1192] J. Rivero et J. Waline, *Droit administratif*, *op. cit.*, n° 347.

[1193] E. Picard, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, pp. 245-246.

[1194] « Considérant qu'il résulte des dispositions de la loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques, que la police de cette activité est assurée par le ministre de l'Intérieur », CE sect. 18 mai 1951 [Bensussan], *Rec.* 277.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

un objet de police générale, ainsi que nous avons pu le voir dans la première partie de notre travail. Mais la police des jeux, quant à elle, a pour objet essentiel le contrôle de l'offre de jeu dont l'exploitation est normalement prohibée. Dès lors, nous pouvons en retenir la définition suivante : *ensemble des interventions de l'administration qui tendent à encadrer l'exploitation des jeux dont l'offre publique est interdite par la loi*. Son étude suppose un recensement des divers instruments juridiques mis en œuvre par l'administration ainsi qu'une analyse de leur fonctionnement interne. Elle exige, par ailleurs, une présentation des moyens matériels (et principalement humains) qui accompagnent nécessairement son activité normative.

Le « privilège » que constitue le droit d'exploiter certaines formes de jeux ne peut être acquis qu'à la suite d'une habilitation expresse de l'administration (chapitre I), à la suite de laquelle l'administration continue à exercer un contrôle permanent des opérations de jeu (chapitre II).

Chapitre I : L'habilitation préalable des opérateurs de jeu et de leurs collaborateurs

Dans le cadre de la police des jeux, l'habilitation préalable intervient principalement sous deux formes. Il s'agit d'abord de l'autorisation de jeu, clé de voûte de la maîtrise étatique du jeu en ce qu'elle permet à l'administration de sélectionner les opérateurs de jeu et de contrôler au plan quantitatif l'offre de jeu dispensée sur le territoire national. Le second procédé réside, quant à lui, dans l'agrément de certains opérateurs de jeu, mais surtout, de leurs collaborateurs.

L'autorisation de jeu est l'instrument clé des rapports juridiques de l'Etat au jeu. Celle-ci peut être définie comme *l'acte administratif unilatéral par lequel l'administration octroie à une personne physique ou morale le droit d'organiser un jeu dont l'offre publique est en principe interdite par la loi*. En raison de la règle du parallélisme des formes, c'est le législateur qui, seul, après avoir interdit l'exploitation des jeux, peut autoriser cette dernière. Mais le gouvernement est étroitement associé à cette procédure et interviendra le plus fréquemment au moyen d'actes administratifs unilatéraux pour concrétiser cette autorisation dont le Parlement aura auparavant fixé le cadre. C'est le système classique de l'autorisation préalable dans laquelle Pierre Livet voit un « acte exclusivement permissif, émis par la puissance publique, et transformant une liberté potentielle (ou "retenue") en une liberté réelle » [1195]. Mais si les « autorisations *de* jeu » sont des actes administratifs, leur analyse ne peut ignorer le cadre législatif dans lequel elles s'inscrivent et à propos duquel nous emploierons l'expression « autorisation *du* jeu ».

Acte législatif dans un premier temps, l'autorisation du jeu apparaît comme la manifestation d'un droit souverain, voire d'un droit régalien. Dans sa *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Raymond Carré de Malberg constate que, historiquement, le mot « souveraineté » peut recouvrir trois significations distinctes. Originairement, ce terme désigne le « caractère suprême d'une puissance pleinement indépendante, et en particulier de la puissance étatique ». Dans une autre acception, il désigne « l'ensemble

[1195] P. Livet, *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques* , *op. cit.*, p. 36.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

des pouvoirs compris dans la puissance d'Etat, et il est par suite synonyme de cette dernière ». Enfin, « il sert à caractériser la position qu'occupe dans l'Etat le titulaire suprême de la puissance étatique », en ce sens, « la souveraineté est identifiée avec la puissance de l'organe » [1196].

C'est dans le deuxième sens ci-dessus évoqué que nous employons l'expression « droit souverain ». En effet, il ressort de l'étude historique de la réglementation des jeux que l'autorisation du jeu fut de tous temps un « pouvoir compris dans la puissance d'Etat » et que c'est seulement à la suite d'une manifestation de la volonté expresse de ce dernier (ou d'un seigneur local à la suite de la dilution de l'Etat royal) que le jeu a pu être légalement organisé. Peut-être même pourrait-on parler, en prenant l'histoire pour seul témoin, de « droit régalien », puisque, pour le *Robert*, ce dernier adjectif signifie en droit ancien : « Qui est propre à la royauté, qui appartient au roi ». D'ailleurs, après avoir affirmé que, dans un sens cette fois politique, l'expression « pouvoir régalien » renvoie à une idée de pouvoir « absolu, sans contrôle démocratique », le même *Robert* illustre sa définition par cette citation, qui tombe pour nous à point : « Au cours des dernières années, l'Etat a fait bien souvent appel, et sous des formes diverses, parfois même assez régaliennes, à l'aide financière des sociétés de courses » [1197]. Ainsi est-ce la loi, instrument premier de la puissance d'Etat et dont la maîtrise constitue « la première marque de souveraineté » [1198], qui peut seule autoriser de manière dérogatoire l'exploitation du jeu. A sa suite, « le droit d'autoriser les jeux est un droit qui par sa nature appartient au gouvernement, au pouvoir central », c'est un « droit régalien » [1199].

L'attitude du juge communautaire vis-à-vis des législations ludiques des Etats membres confirme pour partie cette analyse. Elle la confirme dans la mesure où l'utilisation de la notion de raison impérieuse d'intérêt général pour justifier les entraves à la libre circulation dont ces législations sont porteuses traduit l'idée d'une compétence que les Etats membres n'ont, en l'absence d'harmonisation, pas déléguée aux instances communautaires. Elle ne la confirme toutefois que partiellement, puisque l'exercice de cette compétence ne se fait désormais plus « sans contrôle démocratique ». Ainsi la Cour de justice prend-elle soin de vérifier que les entraves à la libre circulation ont effectivement pour fonction la poursuite des objectifs d'intérêt général mis en avant par les Etats membres. Mais une fois cette condition satisfaite, il semble bien que les juges de la Cour du Luxembourg laissent aux autorités nationales un très large pouvoir d'appréciation concernant le choix des modalités d'organisation et de contrôle des activités d'exploitation des jeux. Mieux, dans l'affaire *Läärä*, soumise à l'examen de la Cour en 1999, les juges

[1196] R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, *op. cit.*, p. 79.

[1197] P. Arnoult, *Les Courses de chevaux* (Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1967, 128 p.) in *Le grand Robert de la langue française*, *op. cit.*, t. V, p. 1798.

[1198] P. Sueur, *Histoire du droit public français*, t. I : « La Constitution monarchique », Paris, PUF, coll. Thémis droit public, 2001, p. 143.

[1199] Propos de M. Louis Puech, président de la commission de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de la loi relatif à la réglementation des casinos, *JO* 19 mars 1907, Débats-Chambre des députés, p. 694.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

ont semblé recommander la mesure la plus radicale qui soit : le monopole [1200] . Faisant subir un test d'équivalence à la législation finlandaise, les juges soulevèrent l'hypothèse d'une taxation des opérateurs de jeu dans le cadre d'une réglementation non exclusive en tant que mesure moins contraignante susceptible de satisfaire les objectifs poursuivis par la loi. Mais après examen, les juges déclarent que la législation finlandaise constitue une « mesure certainement plus efficace pour assurer, en raison des risques de délit et de fraude, une stricte limitation du caractère lucratif de telles activités ». Ainsi la Cour estime-t-elle « qu'une autorisation limitée de ces jeux, dans un cadre exclusif, qui présente l'avantage de canaliser l'envie de jouer et l'exploitation des jeux dans un circuit contrôlé, de prévenir les risques d'une telle exploitation à des fins frauduleuses et criminelles et d'utiliser les bénéfices qui en découlent à des fins d'utilité publique, s'inscrit aussi dans la poursuite de tels objectifs » [1201] .

Tant en droit positif que dans une perspective historique, l'autorisation du jeu, et sa traduction administrative, l'autorisation de jeu, apparaissent dès lors bien comme des droits souverains appartenant de manière exclusive au détenteur de la puissance d'Etat (section 2). L'agrément, quant à lui, en est le complément logique : impliquant à la fois la collaboration et le contrôle, il confie à la puissance publique un droit de regard sur le recrutement et le maintien des agents de certains opérateurs de jeu, ou encore de certains de leurs collaborateurs (section 3). Mais avant d'entrer dans l'étude de ces mécanismes, il nous faut faire un détour par l'étude des conditions préalables à l'habilitation, grâce auxquelles le législateur et le pouvoir réglementaire parviennent, en quelque sorte, à organiser le marché des jeux (section 1).

Section 1 - Les conditions préalables à l'habilitation, ou l'organisation du marché des jeux

Les textes qui réglementent l'autorisation du jeu imposent un certain nombre de conditions aux candidats à l'habilitation, et si l'on pouvait en ce domaine parler de service public, nous dirions volontiers que ces conditions déterminent le mode de gestion du service. Mais au moins peut-on dire qu'elles ont pour effet d'organiser le marché des jeux. En effet, les textes législatifs et réglementaires non seulement « cloisonnent » le marché des jeux en différents secteurs (casinos, courses de chevaux, courses de lévriers, paris sur les parties de pelote basque, loteries locales et jeux de La Française des jeux), mais il peut leur arriver, en plus, de déterminer la nature juridique des organismes bénéficiaires de l'habilitation et de fixer, éventuellement, leur composition, leur fonctionnement et leurs pouvoirs. Certes les titulaires de l'autorisation sont également soumis à un ensemble de contrôles postérieurement à l'acquisition de leur privilège, et dont l'acceptation conditionne l'habilitation, mais, pour des raisons de clarté, nous ne les considérons pas comme des conditions « préalables », et leur étude sera faite dans le chapitre II consacré

[1200] Rappelons que dans cette affaire était en cause la législation finlandaise qui accorde à un organisme de droit public le droit exclusif d'exploiter des machines à sous ainsi que la faculté de fabriquer et de vendre des machines à sous et des appareils de loisirs.

[1201] CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., point 37 et 41.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

au contrôle des opérations de jeu.

D'un secteur de jeu à l'autre, les conditions préalables à l'habilitation peuvent se révéler plus ou moins nombreuses. Ainsi les secteurs des casinos et cercles de jeu (§ 1) ou encore celui des paris sur les courses apparaissent-ils de ce point de vue comme les plus réglementés (§ 2). A l'inverse, il ne semble pas nécessaire d'évoquer dans cette section les cas des paris sur les parties de pelote basque, des loteries locales et des jeux de La Française des jeux. Les premiers sont confiés aux sociétés de courses de chevaux autorisées à organiser le pari mutuel dans les conditions fixées par la loi du 2 juin 1891 ; les conditions préalables à leur habilitation sont donc les mêmes qu'en matière de paris sur les courses de chevaux. Pour ce qui est des loteries locales, régies par les articles 5 à 7 de la loi du 21 mai 1836, leur organisation n'est soumise à aucune condition préalable. Enfin, le cas des jeux de La Française des jeux est plus délicat. Alors que dans les autres secteurs le gouvernement fut amené à préciser les conditions de l'habilitation des *opérateurs que la loi désigne*, en ce domaine, le gouvernement détermine avec une liberté totale les conditions d'exploitation des jeux pour lesquels *il a reçu une habilitation* de la loi. Ainsi la Loterie nationale fut-elle, de 1933 à 1978, exploitée en régie. De plus, La Française des jeux est le seul opérateur bénéficiant d'une habilitation générale et intemporelle, octroyée par décret, pour créer des jeux et en fixer les conditions de fonctionnement. Ce système, qui n'empêche cependant pas l'autorité de tutelle de contrôler la quantité d'offre de jeu émise par la société, doit être analysé comme un tout [1202] , à défaut de quoi, nous risquerions de compromettre la clarté sa présentation. Aussi l'aborderons-nous dans la seconde section de ce chapitre.

§ 1 - Les conditions préalables à l'habilitation en matière de casinos et de cercles

Les conditions préalables à l'ouverture des casinos et des cercles de jeu imposent à ces établissements les modalités de leur gestion. Si ces conditions sont nombreuses et précises en matière de casinos (A), celles relatives aux cercles ne doivent toutefois pas être négligées (B).

A - Le mode de gestion des casinos

Il existe aujourd'hui environ 180 casinos en France. En 1993, on n'en comptait encore que 140. L'article 1er de la loi du 15 juin 1907 [1203] dispose que « par dérogation à l'article 1er de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard il pourra être accordé aux casinos des stations balnéaires, thermales ou climatiques (…) l'autorisation temporaire d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés où seront pratiqués

[1202] En effet, les deux questions qui se posent en ce domaine, à savoir l'étendue de l'habilitation législative donnée au gouvernement pour déroger à la prohibition légale des loteries et celle de l'étendue de la compétence de La Française des jeux concernant la création de jeux nouveaux, se trouvent étroitement mêlées.

[1203] *JO* 16 juin 1907, p. 4177 ; modifiée par la loi du 3 avril 1942 (*JO* 24 mai 1942, p. 1862), l'ordonnance n° 59-67 du 7 janv. 1959 (*JO* 8 janvier 1959), la loi n° 77-584 du 9 juin 1977 (*JO* 10 juin 1977, p. 3187), la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 (*JO* 23 décembre 1992, p. 17568) et la loi n° 93-1420 du 31 décembre 1993 (*JO* 1er janvier 1994, p. 18).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

certains jeux de hasard ». Le régime des jeux pratiqués dans les casinos est organisé par le décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 [1204] et l'arrêté du 23 décembre 1959 [1205] , ce dernier texte comprenant notamment un titre Ier intitulé « Conditions d'établissement et d'instruction des demandes d'autorisation de jeux ». Aux termes de ces textes, les autorisations de jeu sont délivrées par arrêté du ministre de l'Intérieur à l'issue d'une procédure dont l'initiative appartient aux communes ou aux syndicat de communes sur les territoires desquelles ces établissements sont implantés.

En effet, en plus d'être soumis à la tutelle des ministères de l'Intérieur et des Finances, les exploitants de casinos se trouvent être des concessionnaires de service public associés à la politique touristique des collectivités qui les accueillent. D'ailleurs, l'article 1er de l'arrêté du 23 décembre 1959 dispose qu'« un casino est un établissement comportant trois activités distinctes : le spectacle, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique sans qu'aucune d'elles puisse être affermée ». Ainsi les premières conditions imposées à ces établissements concernent-elles les activités qui accompagnent nécessairement le jeu et le mode de gestion de cet ensemble. Mais ce n'est pas tout. L'ouverture d'un casino est d'abord soumise à une condition « territoriale » (1), elle suppose également que la (ou les) commune d'accueil du casino ait donné son accord de principe concernant l'ouverture de l'établissement (2) et qu'elle ait procédé au choix du concessionnaire des jeux. Enfin, les textes imposent certaines règles relatives aux modalités d'administration du casino (4).

1) La condition territoriale

Un casino ne peut ouvrir ses portes n'importe où. Initialement, seules les stations balnéaires, thermales ou climatiques pouvaient accueillir un tel établissement [1206] . Cette restriction, héritage du décret napoléonien du 24 juin 1806, a sans doute facilité l'adoption de la loi du 15 juin 1907 en ce qu'elle tient le jeu éloigné des grands centres urbains et, partant, des masses populaires. Dans le même sens, l'article 82 de la loi du 31 juillet 1920 dispose qu'« aucun casino ouvrant des salles de jeux ne pourra être exploité à moins de 100 km de Paris » [1207] . Mais le principe de ces restrictions a été considérablement atténué.

[1204] *JO* 29 décembre 1959, p. 12489 ; modifié par le décret n° 69-681 du 19 juin 1969 (*JO* 22 juin 1969), le décret n° 87-684 du 20 août 1987 (*JO* 21 août 1987, p. 9614), le décret n° 96-808 du 10 septembre 1996 (*JO* du 17 sept. 1996), le décret n° 2002-514 du 12 avril 2002 (*JO* 16 avril 2002, p. 6655) et le décret n° 2002-814 du 3 mai 2002 (*JO* 5 mai 2002, p. 8742).

[1205] *JO* 29 décembre 1959, p. 12489 ; modifié par l'arrêté du 9 août 1962 (*JO* 21 août 1962), l'arrêté du 10 septembre 1969 (*JO* 19 sept. 1969, p. 9376), l'arrêté du 20 novembre 1976 (*JO* 4 déc. 1976, p. 6979), l'arrêté du 7 novembre 1986 (*JO* 20 nov. 1986, p. 13977), l'arrêté du 26 août 1987 (*JO* 29 août 1987, p. 9916), l'arrêté du 9 mai 1997 (*JO* du 31 mai 1997, p. 8501), l'arrêté du 26 mars 2001 (*JO* 18 avril 2001, p. 5952), l'arrêté du 12 avril 2002 (*JO* 16 avril 2002, p. 6659) et l'arrêté du 4 décembre 2002 (*JO* 14 déc. 2002, p. 20658).

[1206] Sur les conditions dans lesquelles une commune peut être classée parmi les stations balnéaires, thermales ou climatiques, voir les articles L. 133-11 à L. 133-21 du Code du tourisme. 350 commune françaises bénéficient aujourd'hui de cette qualification.

[1207] *JO* 1er août 1920.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

L'interdiction d'ouvrir un casino à Paris et dans ses alentours a rapidement fait l'objet d'une dérogation, semble-t-il spécialement instituée au bénéfice du casino d'Enghien. Ainsi l'article 24 de la loi de finances du 31 mars 1931 énonçait-il que sont exceptés de ces dispositions « les casinos des stations thermales légalement reconnues situées à moins de 100 km de Paris et sous réserve que le jeu de la boule et les jeux similaires y demeurent interdits » [1208] . Or, la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 [1209] a supprimé cette réserve, si bien que, hormis le caractère exorbitant du droit d'entrée dans les salles de baccara (il ne peut y être inférieur à 75 € alors qu'il est, partout ailleurs, de 10 €), la règle instituée par l'article 82 de la loi du 31 juillet 1920 ne semble plus servir qu'à empêcher l'ouverture de casinos dans la capitale elle-même, la suite nous montrera comment.

C'est la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 [1210] qui a apporté la plus importante dérogation à la restriction territoriale instituée par la loi du 15 juin 1907. Selon l'article 57 de cette loi, devenu l'article L. 133-14 du Code du tourisme, des casinos peuvent désormais être ouverts dans les « villes ou stations touristiques constituant la ville principale d'une agglomération de plus de 500 000 habitants et participant pour plus de 40 %, le cas échéant avec d'autres collectivités territoriales, au fonctionnement d'un centre dramatique national, d'un orchestre national et d'un théâtre d'opéra présentant en saison une activité régulière d'au moins vingt représentations lyriques ». Plusieurs villes comme Lyon, Bordeaux et bientôt Lille et Toulouse ont tiré profit de cette règle et l'on peut raisonnablement penser que les salles de jeux des casinos seront bientôt accessibles à la majorité de nos concitoyens, à l'exception des parisiens. En effet, Paris répond sans doute aux critères posés par la loi de 1988, mais la règle posée par la loi de finances de 1920 est encore valable et l'exception qui y fut faite par la loi de 1931 ne concerne que « les casinos des stations thermales légalement reconnues ». Dès lors, afin qu'un casino puisse légalement ouvrir ses portes à Paris, il faudrait soit abroger l'article 82 de la loi de finances du 31 juillet 1920, soit reconnaître, dans les formes prescrites par la loi, le caractère de station thermale à notre capitale.

2) L'avis préalable de la commune

L'ouverture d'un casino ou le renouvellement d'une autorisation de jeu dépendent *in fine* de la décision du ministre de l'Intérieur. Mais l'initiative en revient au conseil municipal des villes concernées par la loi qui doivent, d'une part, se prononcer par un avis conforme sur l'opportunité de l'ouverture ou du maintien [1211] d'un tel établissement et, d'autre part, dresser un cahier des charges déterminant les droits et obligations du concessionnaire des jeux (article 2 alinéa 1 de la loi du 15 juin 1907) [1212] .

Bien que cela puisse contrarier le principe de libre administration des collectivités

[1208] *JO* 1er avril 1931.

[1209] *JO* 3 juillet 1998, p. 10127.

[1210] JO 6 janvier 1988, p. 217.

[1211] Les autorisations de jeu sont temporaires et doivent être renouvelées tous les cinq ans.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

territoriales, la commune d'accueil ne semble disposer d'aucun choix concernant le mode de gestion du casino : il s'agit nécessairement d'une concession. En effet, la loi précise que l'autorisation ne peut être délivrée que dans le respect des conditions qu'elle énonce, parmi lesquelles l'établissement d'un cahier des charges, puis affirme que « l'arrêté d'autorisation fixe la durée de la concession » [1213] . De plus, tous ces termes sont repris dans l'article 3 du décret du 22 décembre 1959 qui précise en outre que la procédure mise en œuvre doit satisfaire aux conditions posées par l'article 42 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 [1214] , dite loi « Sapin », dont les dispositions sont relatives aux délégations de services publics. On peut cependant objecter que, depuis l'adoption de la loi de décentralisation n° 82-213 du 2 mars 1982 [1215] , le cahier des charges n'est plus, conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi du 15 juin 1907, soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle [1216] , ce qui n'a posé aucun problème aux juridictions administratives. La question de savoir si une commune peut exploiter les jeux directement, en régie, reste donc en partie posée.

Dans l'hypothèse où le casino, les sources ou les établissements de bains appartiendraient à un syndicat de communes, il revient alors au comité du syndicat de diligenter l'ensemble de la procédure [1217] . Cet avis doit être renouvelé pour toute autre demande d'autorisation (extension, renouvellement, transfert) mais tandis qu'aucun casino ne peut ouvrir ses portes sans l'accord du conseil municipal de la commune d'accueil, on peut se demander ce qu'il en est des autres demandes : s'agit-il d'un avis simplement obligatoire ou d'un avis conforme ? La question est très hypothétique, on imagine mal une commune s'opposant au renouvellement de l'autorisation de jeu ou à une demande d'extension du nombre de jeux autorisés car dans les deux cas elle est financièrement intéressée par le succès de la requête. A défaut de jurisprudence sur ce point, on peut supposer qu'il s'agit d'un avis simplement obligatoire : alors que la loi du 15 juin 1907 évoque, en son article 2, « l'avis conforme du conseil municipal » pour la demande d'ouverture d'un casino, l'article 8 de l'arrêté du 23 décembre 1959 dispose simplement que, concernant les autres autorisations, « l'assemblée délibérante émet un avis sur ces demandes », il ne s'agirait donc que d'éclairer la décision du ministre mais

[1212] Initialement prévue par la loi du 15 juin 1907, cette formalité est en outre imposée par l'article 42 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 (*JO* 30 janvier 1993) modifiée *relative à la transparence de la vie économique et des procédure publiques*, dite loi Sapin, en tant que celle-ci fixe un cadre juridique s'appliquant en principe à toute procédure de délégation de service public. Ainsi le conseil municipal doit-il se prononcer au vu d'un rapport précisant les caractéristiques des prestations que doit assurer le concessionnaire.

[1213] Article 1er et 2 de la loi du 15 juin 1907.

[1214] *JO* 30 janvier 1993.

[1215] *JO* 3 mars 1982, p. 730.

[1216] Conseil d'Etat, section de l'Intérieur, avis n° 357 274 du 4 avril 1995, *EDCE* 1995.415.

[1217] Article 3 alinéa 4 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

non de le contraindre.

L'avis préalable peut être attaqué devant le juge administratif au cas où la délibération serait viciée. Ainsi fut annulée celle à laquelle avait participé un conseiller municipal intéressé personnellement dans le renouvellement de la concession d'un casino : il était le chef du secrétariat des jeux de la société concessionnaire [1218] . Cet avis préalable ne revêt pas le caractère d'une mesure de police, domaine dans lequel seul le maire (à l'exclusion du conseil municipal ou du syndicat de communes) dispose d'attributions [1219] . Parfois même, l'avis conforme du conseil municipal ne suffit pas à délier la compétence du ministre : encore faut-il que les élus locaux aient établi le cahier des charges mentionné par la loi. Ainsi le Conseil d'Etat a-t-il jugé qu'en cas de renouvellement de l'autorisation de jeu, pour lequel la loi n'a prévu aucune simplification de procédure, le ministre excède ses pouvoirs en délivrant un arrêté d'autorisation sans attendre que le conseil ait approuvé un nouveau cahier des charges ou renouvelé l'ancien, alors même qu'il n'avait émis un avis favorable à la demande susmentionnée que sous condition qu'un nouveau cahier des charges fut mis en vigueur [1220] .

En aucun cas, donc, les pouvoirs publics ne sauraient imposer à une commune l'installation d'un casino sur son territoire [1221] . En revanche, peut-être en va-t-il autrement pour le choix du concessionnaire.

3) Le choix du concessionnaire des jeux

Dans un avis du 4 avril 1995 [1222] , la section de l'intérieur du Conseil d'Etat a estimé, au vu de sa jurisprudence, que le cahier des charges visé par la loi du 15 juin 1907 ayant le caractère d'une concession de service public, la procédure de délégation devait obéir aux dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 qui imposent notamment certaines formalités de publication ainsi que la réunion d'une commission d'appel d'offres, le tout dans un objectif de transparence et de libre concurrence [1223] . Une fois les travaux de la commission achevés, le maire, après discussion avec les entreprises ayant présenté une offre, saisit le conseil municipal du choix auquel il a procédé. Il appartient ensuite au conseil de ratifier ou non la proposition du maire et de l'autoriser à signer le contrat de délégation et, le cas échéant, la convention portant sur les locaux [1224] . Alors le

[1218] CE 9 janvier 1952 [Sieur Vidal], *Rec.* 22.

[1219] CE 3 juillet 1908 [Ville de Cauterets], *D.* 1910.III.33.

[1220] CE 12 avril 1935 [Ville d'Evian-les-Bains], *S.* 1935.III.95.

[1221] Sur ce point l'adoption de la loi du 15 juin 1907 n'a rien changé au droit en vigueur à l'époque de l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 avril 1902 *Commune de Néris-les-Bains* (préc.).

[1222] CE, section de l'intérieur, avis n° 357 274 du 4 avril 1995, préc.

[1223] Voir l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 juin 1994 *Commune de Cabourg*, *RFDA* 1994.728, conclusions S. Lasvignes ; *AJDA* 1994.502, observations C. Maugüe et L. Touvet.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

délégataire retenu par la commune doit, conformément à l'article 4 de l'arrêté du 23 décembre 1959, adresser au sous-préfet un dossier de demande d'autorisation de jeu.

On peut toutefois se demander si ce choix s'impose au ministre : dans l'affirmative ce dernier serait libre d'accorder ou non une autorisation de jeu au candidat retenu par la commune mais ne serait pas en mesure de délivrer l'autorisation à un autre. L'intérêt que revêt cette question semble n'être que très théorique : elle n'a jamais été portée devant le juge administratif et, ainsi qu'a pu le relever la Cour des comptes dans son *Rapport annuel au président de la République* (2001), la concurrence réelle en ce domaine reste « très faible, voire nulle ». Dans 90 % des cas examinés par la Cour, l'appel d'offre n'a donné lieu qu'à une seule candidature (celle de l'exploitant en place) et dans les cas où la concurrence a joué, c'est presque toujours l'exploitant en place qui fut retenu [1225] .

Deux affaires illustrent parfaitement les difficultés rencontrées pour garantir l'égal accès des candidats aux délégations de casinos. Dans un jugement du 11 février 2000, le tribunal administratif de Grenoble a annulé la délibération du conseil municipal d'Aix-les-Bains par laquelle ce dernier a confié l'exploitation du casino au délégataire en place au motif que l'appel à candidature, prévoyant que l'exploitation des jeux se ferait dans un bâtiment dont l'un des candidats, le délégataire en place, était propriétaire, avait méconnu le principe d'égalité entre les candidats [1226] . Plus révélateur encore, cet arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes du 21 novembre 2003 annulant, là encore, la décision d'attribution de la concession au délégataire en place. En effet, la commune avait motivé son choix en se fondant sur le fait que cette société resterait titulaire des autorisations de jeu, notamment concernant l'exploitation des machines à sous, ou pouvait bénéficier très rapidement du renouvellement des autorisations. En revanche, soutenait-elle, le requérant, candidat malheureux, n'aurait pu obtenir les autorisations nécessaires dans les mêmes délais, notamment en raison de la règle non écrite d'après laquelle le ministre de l'Intérieur n'autorise l'exploitation des machines à sous qu'à l'expiration d'un délai de dix-huit mois après l'ouverture d'un nouveau casino (l'autorisation d'ouverture se limitant généralement aux jeux traditionnels), ce qui pouvait entraîner pour elle des pertes financières conséquentes [1227] . Ainsi la Cour considère-t-elle que l'autorité délégante a « illégalement tenu compte d'un avantage qu'un des candidats tenait de sa situation de précédent délégataire du service public ». Mais, ainsi que le concède le conseiller Jacquier, en exigeant de la commune de ne pas tenir compte d'un avantage qui découle plus de l'application d'une règle de police non écrite

[1224] Dans l'hypothèse où l'immeuble dans lequel fonctionne le casino appartiendrait à la commune, le bail intervenu entre la municipalité et l'exploitant doit être distinct du cahier des charges (article 3 alinéa 9 de l'arrêté du 23 décembre 1959).

[1225] Cour des comptes, « Les relations entre les collectivités publiques et les casinos » in *Rapport au président de la République 2001*, Paris, Les éditions des Journaux officiels, 2002, pp. 710-711.

[1226] TA Grenoble 11 février 2000 [SA Groupe Partouche], *Bulletin juridique des contrats publics* 2000.331, conclusions J-D. Jayet.

[1227] Les communes se montreraient de plus en plus exigeantes au regard des retombées économiques et financières attendues de l'ouverture d'un casino, lire sur ce point S. Menu « Casinos : les communes cherchent le jackpot », *La lettre du cadre territorial*, n° 299, 1er juillet 2005, pp. 21-25.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

que des circonstances particulières de l'affaire, la Cour demande à la commune concédante de « faire preuve d'un certain héroïsme » [1228] .

Malgré tout, la liberté du ministre concernant le choix du délégataire semble être établie par les travaux préparatoires de la loi de 1907, du moins l'était-elle dans l'esprit du député Marcel Régnier dont le rapport prévoit que le gouvernement « statuera seul sur les différentes demandes d'autorisation et (qu') il pourra autoriser certains établissements malgré l'avis défavorable du conseil municipal » [1229] . Mais la situation était, en 1907, sensiblement différente : l'initiative de la demande d'ouverture d'un casino appartenait uniquement aux établissements de jeu et les communes étaient encore soumises à la tutelle du ministre de l'Intérieur. La loi de 1907 avait pour objectif de donner une existence juridique aux casinos des villes thermales qui fonctionnaient depuis de nombreuses années grâce à la tolérance de l'administration et certaines de ces villes étaient dotées de plusieurs établissements de jeu. Il était ainsi prévu que, dans chacune d'elles, la demande d'autorisation soit formulée auprès du ministre par les différents candidats à la concession, à la suite de quoi le préfet du département devait provoquer l'avis du conseil municipal sur le principe de l'autorisation des jeux. En cas d'acceptation, ce dernier devait négocier avec chaque demandeur les clauses d'un cahier des charges qui, une fois établi, devait être joint à la demande. Le rapport du député Marcel Régnier ainsi que l'article 5 du décret des 21-23 juin 1907 [1230] , premier texte d'application de la loi, précisaient que si la commune se refusait à négocier le contenu d'un cahier des charges avec un ou plusieurs demandeurs, alors le ministre devait, dans son arrêté d'autorisation, imposer, parmi les cahiers des charges existant déjà, le plus favorable aux intérêts de la commune. Le ministre de l'Intérieur pouvait donc lui imposer tant un cahier des charges déterminé qu'un délégataire précis. C'était la conséquence logique de la tutelle qu'exerçait le ministre de l'Intérieur sur les affaires importantes des communes.

Cette tutelle a, on le sait, disparu avec la loi de décentralisation n° 82-213 du 2 mars 1982. En outre, les modalités du choix du délégataire ont sensiblement évolué et, selon l'article 4 de l'arrêté du 23 décembre 1959, seul le candidat retenu par la commune peut formuler une demande d'autorisation. On voit dès lors mal comment le ministre pourrait matériellement effectuer un choix parmi les candidats. De surcroît, ses pouvoirs doivent être conciliés avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. La concession étant un contrat *intuitu personae*, le ministre ne saurait imposer à la commune le choix d'un délégataire, en revanche, il reste libre d'accorder ou non l'autorisation de jeu au candidat sélectionné.

Toutefois, le contrat liant la commune au casino semble être une concession de service public tout à fait particulière dans laquelle le principe de libre administration des collectivités territoriales peut connaître de singulières atténuations. Dans un article de 1999, le Professeur Bertrand Mathieu soulignait l'éventuelle inconstitutionnalité de l'article

[1228] CAA Nantes 21 novembre 2003 [Société anonyme Groupe Emeraude], *AJDA* 2003.2366, note C. Jacquier.

[1229] *JO*, Documents-Chambre des députés, session ordinaire de 1907, annexe n° 820, p. 221.

[1230] *JO* 23 juin 1907.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

1er de l'arrêté du 9 mai 1997 limitant à 18 ans la durée du cahier des charges des casinos. En effet, d'après l'article 40 de la loi Sapin du 29 janvier 1993, les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée proportionnellement à la durée normale d'amortissement des investissements réalisés par le délégataire. Mais, dit-il, le Conseil constitutionnel [1231] ayant considéré que cet article n'entendait pas, en renvoyant à un décret, permettre à l'autorité réglementaire de définir par des règles générales la durée normale d'amortissement du bien, la limitation de durée imposée par l'arrêté viendrait en violation du principe de libre administration des collectivités territoriales [1232] . Or, dans un arrêt *Commune de Ramatuelle* du 3 octobre 2003, le Conseil d'Etat, considérant que les concessions de casino « ne peuvent être conclues que dans le respect des exigences de la police spéciale des jeux », a jugé, de manière parfaitement laconique, que cette « règle spéciale (…) se combine, sans les méconnaître, avec les dispositions (…) de la loi du 29 janvier 1993 », et que les auteurs de l'arrêté n'ont pas méconnu les exigences de la libre administration des collectivités territoriales [1233] .

4) Les modalités d'administration du casino

Aux termes de l'article 3 de la loi du 15 juin 1907 et de l'article 12 de l'arrêté du 23 décembre 1959, le casino doit être doté d'un directeur responsable et d'un comité de direction dont la désignation, pour le premier, et la composition, pour le second, dépendent de la personne qui exploite l'établissement et de la nature des jeux autorisés.

Le comité de direction du casino est composé d'au moins trois ou quatre membres, dont le directeur responsable, en fonction de la nature des jeux autorisés. Pour les établissements seulement autorisés à exploiter la boule et/ou le vingt-trois et les jeux dits de cercle, le comité se compose de trois membres. Pour les casinos également autorisés à exploiter des jeux de contrepartie autres que ceux précédemment mentionnés (la roulette par exemple), le comité comporte au moins quatre membres. Enfin, lorsque le casino est aussi autorisé à exploiter les machines sous, un membre du comité de direction est « spécialement chargé de leur contrôle ».

L'arrêté détermine encore la personne devant assumer les fonctions de directeur responsable. Si l'établissement n'est pas exploité par une société (cas aujourd'hui rarissime), il s'agit de la personne à qui a été délivrée l'autorisation de jeu. En revanche, si le casino est exploité par une société, d'une part, celle-ci doit être constituée conformément à la loi française et avoir son siège dans la commune d'accueil de l'établissement [1234] , d'autre part, la forme de cette société conditionne la désignation du

[1231] CC n° 92-316 DC 20 janvier 1993, *Rec.* 14.

[1232] B. Mathieu, « Les jeux d'argent et de hasard en droit français », *LPA*, n° 6, 8 janvier 1999, pp 14-15.

[1233] CE 3 octobre 2003 [Commune de Ramatuelle], *LPA* 2004, n° 158, p. 19. Dans sa note accompagnant la reproduction de l'arrêt, Mathieu-Vincent Beautsar critique cette position en considérant que les exigences de la police des jeux et de la loi du 15 juin 1907 sont sans incidence sur la durée des concessions de casino. Pour lui, la limitation de leur durée est ancienne et s'explique seulement par la législation des baux communaux en vigueur à l'époque de l'adoption de la loi (voir également la note de Gabriel Eckert sur cet arrêt, *Contrats et marchés publics* 2003, n° 12, p. 27).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

directeur responsable. En toute hypothèse, les textes font en sorte que la direction du casino soit assurée de manière transparente : le directeur responsable doit être celui qui assure la direction effective de la société bénéficiaire de l'autorisation. D'ailleurs, l'article 3 de la loi du 15 juin 1907 précise que le directeur et les membres du comité de direction « ne pourront, en aucun cas, se substituer un fermier des jeux ». Et l'article 11 de l'arrêté d'ajouter que « sans préjudice des sanctions pénales, la simple constatation de l'existence d'une convention secrète ou d'une contre-lettre ayant pour objet de contrevenir aux prescriptions des lois, règlements, arrêtés ou instructions relatifs à la réglementation des jeux (…) soit de modifier les conditions d'exploitation de l'autorisation de jeux (…) entraîne le retrait de l'autorisation de jeux ».

Ainsi le directeur responsable sera-t-il le commandité pour les sociétés en commandite simple ou le gérant pour les sociétés en commandite par actions (les commanditaires ne pouvant être membres du comité de direction). De même s'agira-t-il d'un gérant obligatoirement choisi parmi les associés pour les sociétés en nom collectif et les sociétés à responsabilité limitée. En outre, dans ces cas, deux au moins des membres du comité de direction devront être choisis parmi les associés, les membres ainsi réunis devant être, à eux tous, titulaires d'un nombre de parts d'intérêt représentant au moins la majorité du capital social. Enfin, pour les sociétés anonymes, le directeur responsable doit être, selon les cas, soit le président du conseil d'administration ou un directeur général obligatoirement choisi parmi les administrateurs, soit le président du directoire ou un directeur général unique. Quant au comité, il doit comprendre au moins deux ou trois membres (en fonction de la composition évoquée plus haut) appartenant au conseil d'administration ou au directoire.

Comme en matière de cercles, les membres du comité de direction ainsi que tout employé des salles de jeux doivent être agréés par le ministre de l'Intérieur.

B - Le mode de gestion des cercles

Aux termes de l'article 47 de la loi de finances du 30 juin 1923 [1235] « Les jeux de hasard ne peuvent être pratiqués dans les cercles constitués sous le régime de la loi du 1er juillet 1901 qu'en vertu d'une autorisation toujours révocable du ministre de l'Intérieur » [1236]. C'est le décret n° 47-798 du 5 mai 1947 [1237] et l'arrêté du 15 juillet 1947 *portant instruction de la réglementation des jeux dans les cercles* [1238] qui fixent le régime juridique de ces

[1234] Sur l'interprétation de cette règle, voir CAA Nantes 18 juin 2004 [Commune de Carnac], req. n° 03NT01143.

[1235] *JO* 1er juillet 1923, p. 6166 ; modifiée par l'article 14 de la loi du 19 décembre 1926, l'article 82 de la loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 et l'article 272 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992.

[1236] Rappelons que les autres jeux peuvent être pratiqués librement après déclaration au préfet du département (article 2 du décret du 5 mai 1947). Cette déclaration doit être accompagnée d'un certain nombre de pièces destinées à renseigner l'administration sur, notamment, les statuts du cercle, la composition de son conseil d'administration, la composition du comité de direction des jeux ou encore l'aménagement des locaux (dispositions combinées des articles 9 et 11 de l'arrêté du 15 juillet 1947).

[1237] *JO* 7 mai 1947, p. 4241 ; modifié par l'article 6 du décret n° 2002-814 du 3 mai 2002.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

maisons de jeu. La forme associative est donc obligatoire, le cercle doit poursuivre un but principal « social, sportif, artistique, littéraire ou autre » et « doit justifier de l'aide réelle qu'il y apporte » [1239] .

Les cercles de jeux constitués sous la forme d'associations sont aujourd'hui en nombre très restreint et leur disparition progressive (dans les vingt dernières années une vingtaine de cercles ont disparu sans qu'aucune autorisation nouvelle ne soit accordée) semble directement liée à la multiplication des autorisations d'ouverture de casinos. On en compte aujourd'hui onze à Paris [1240] et quatre en province [1241] . D'après l'article 13 de l'arrêté du 15 juillet 1947, aucun cercle ne peut ouvrir dans les « stations où il existe un ou plusieurs casinos régis par la loi du 15 juin 1907 » [1242] , à l'exception de ceux qui furent créés antérieurement à l'ouverture desdits casinos ou encore avant l'adoption de la loi du 30 juin 1923. Il fut un temps décidé que, à l'instar des casinos, aucun cercle dit « ouvert » (voir ci-dessous) ne puisse être constitué à Paris ou dans un rayon de 100 km autour de cette ville. Mais cela ne dura guère : issue de l'article 68 de la loi du 16 avril 1930, cette règle fut abrogée par l'article 24 de la loi du 31 mars 1931, d'ailleurs, tous les cercles parisiens, sans exception, sont aujourd'hui des cercles ouverts.

Les articles 3, 4 et 16 de l'arrêté du 15 juillet 1947 déterminent le mode d'exploitation des jeux selon que le cercle est dit « ouvert » ou « fermé ». Pour ces derniers, la direction des jeux est assurée, sous l'autorité du président du conseil d'administration, par un comité de direction comprenant un vice-président spécialement désigné à cet effet (qui prend le titre de directeur des jeux), un principal collaborateur et au moins deux autres membres. Les membres du comité sont désignés parmi les membres de l'association, et tous assurent leurs fonctions de manière bénévole. Enfin, le produit des jeux doit être entièrement versé dans la caisse du cercle au seul profit de l'association et du but qu'elle poursuit. Dans les cercles ouverts, en revanche, la direction des jeux est en quelque sorte affermée. Elle est assurée par un directeur des jeux, un principal collaborateur et deux membres au moins qui tous peuvent ne pas être membres du cercle. Le contrat intervenu entre le conseil d'administration et le directeur des jeux, qui détermine notamment la part du produit des jeux devant revenir au cercle, doit être approuvé par l'administration.

[1238] *JO* 19 juillet 1947, p. 6921 ; modifié par l'arrêté du 29 janvier 1953 (*JO* 6 février 1953, p. 1127), l'arrêté du 23 janvier 1956 (*JO* 1er février 1956, p. 1330), l'arrêté du 24 juin 1987 (*JO* 4 juillet 1947, p. 7329) et l'arrêté du 28 mars 2001 (*JO* 18 avril 2001, p. 5953).

[1239] Article 6 de l'arrêté du 15 juillet 1947.

[1240] Il s'agit de l'Automobile-Club de France (VIIIème), l'Aviation-Club de France (VIIIème), le Central-Académie de billard des boulevards (IXème), le Clichy-Montmartre billard club (IXème), le Club anglais (IXème), l'Eldo (IIIème), le Gaillon (VIIIème), le Haussmann (IIème), l'Industrie et Commerce (IXème), le Nouveau cercle de l'Union (IIème) et le Wagram billard club (XVIIème).

[1241] Il s'agit du Cercle de l'Avenir (Arles), du Cercle de l'Union (Lyon), du César Billard Palace (Reims) et du Cercle des Pyrénées (Toulouse).

[1242] Dans la mesure où ce texte est antérieur à la loi autorisant l'ouverture des casinos dits « urbains », l'expression « stations » devrait s'entendre ici dans un sens large et recouvrir l'ensemble des localités où un casino se trouve implanté.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Dans l'un et l'autre cas, le principal collaborateur du directeur des jeux et les autres membres du comité sont désignés par le directeur lui-même en accord avec le conseil d'administration du cercle. Le directeur des jeux est seul responsable du fonctionnement régulier du service et le comité des jeux doit comprendre un nombre suffisant de membres, de sorte que jamais la partie ne fonctionne en dehors de la présence d'une personne ayant qualité pour recevoir les agents de contrôle et leur fournir tous renseignements utiles. Là encore, toutes les personnes employées à un titre quelconque dans les salles de jeux doivent être agréées par l'administration.

Enfin, l'arrêté impose également des conditions relatives à la disposition des locaux du cercle. Celui-ci doit être absolument indépendant de tout « café, restaurant, hôtel, dancing ou établissements similaires existant dans le même immeuble ou dans un immeuble limitrophe » et le cercle doit comporter « une entrée spéciale nettement séparée de celle de tout établissement ouvert au public ». De même le cercle doit-il comporter des « locaux spéciaux, distincts des salles de jeux », devant « permettre le développement du but poursuivi par l'association » [1243] .

§ 2 - Les conditions préalables à l'habilitation en matière de paris sur les courses

Les conditions progressivement établies en matière de paris sur les courses de chevaux (A) se retrouvent, mais de manière simplifiée, en matière de courses de lévriers (B). Mais parler ici de « conditions » peut paraître insuffisant : c'est toute l'architecture de l'institution des courses qui est fixée par les textes d'application de la loi du 2 juin 1891 *ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux*.

A - L'architecture de l'institution des courses de chevaux

Le monde du cheval est aujourd'hui organisé par décret. Certes, avec l'adoption de la loi du 2 juin 1891 fut reconnu le rôle primordial que jouent les sociétés de courses de chevaux dans l'organisation de ces manifestations et des paris qui y sont associés. Toutefois, l'article 5 alinéa 2 de la loi habilite le pouvoir réglementaire à fixer les conditions de l'intervention de ces organismes privés. Ainsi a-t-il progressivement établi un réseau pyramidal de structures permettant aux sociétés de courses de remplir, sous le contrôle de l'administration, les missions qui leur incombent, à savoir : réglementer le déroulement des courses, préparer le calendrier des courses et des paris, répartir les aides du Fonds commun de l'élevage et des courses et mener des politiques sociales en faveur de leur personnel ainsi que des jockeys et des drivers. Cette organisation participe également d'une démocratisation [1244] de l'institution des courses en assurant une triple parité. La première est relative à la représentation, d'une part, des sociétés de courses, et d'autre

[1243] Article 7 de l'arrêté du 15 juillet 1947.

[1244] Huguette Mayer, dans un « Commentaire du décret n° 83-878 du 4 octobre 1983 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel » avait déjà relevé un tel processus dans ce texte qui donnait à l'institution une partie des outils dont elle dispose aujourd'hui, *JCP* 1984.I.3163.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

part, des autres acteurs de la « filière cheval » (propriétaires, éleveurs, entraîneurs, jockeys ou drivers, appelés aussi « membres socioprofessionnels »). La seconde permet un rééquilibrage dans la représentation des sociétés de province vis-à-vis de leurs homologues parisiens. Enfin, la troisième est liée à la représentation des deux grandes spécialités de courses de chevaux : le galop et le trot.

C'est le décret n° 97-456 du 5 mai 1997 *relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel* [1245] qui détermine aujourd'hui ce cadre juridique, en plus des conditions dans lesquelles seront délivrées aux sociétés de courses les différentes autorisations (qui concernent l'ouverture des hippodromes, l'organisation des courses et, enfin, l'organisation des paris).

Les *sociétés de courses* , toutes régies par les dispositions de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, constituent les « cellules de base » de l'institution des courses. Elles sont de deux sortes : les sociétés mères, dont il sera question plus loin, et les autres, également appelées sociétés de courses de province. La Cour des comptes en dénombrait 247 en 2003 [1246] . Leurs statuts, qui doivent être conformes à des statuts types arrêtés par le ministre de l'Agriculture [1247] , sont également approuvés par lui. Elles comprennent obligatoirement une assemblée générale ainsi qu'un conseil d'administration (qui choisit un président parmi ses membres) et un bureau, chacun élu par l'assemblée pour deux ans renouvelables [1248] . Elles ont principalement pour objet l'organisation des courses et la gestion des hippodromes [1249] . Elles peuvent constituer, pour satisfaire cet objet, des *organismes communs*, les uns à vocation générale, les autres à vocation sociale [1250] . Une liste des sociétés de courses membres du PMU et de ces organismes communs est fixée par arrêté des ministres de l'Agriculture et du Budget [1251] . Notons que les organismes communs à vocation sociale, lorsqu'ils sont financés par les gains non réclamés des joueurs, voient leurs « conditions d'organisation et de fonctionnement » approuvés par arrêté des mêmes ministres et qu'elles font l'objet d'un contrôle économique et financier renforcé.

[1245] *JO* 8 mai 1997, p. 7012 ; modifié par le décret n° 2002-1346 du 12 novembre 2002 (*JO* 14 novembre 2002, p. 18720).

[1246] Cour des comptes, « L'Etat et les courses de chevaux » in *Rapport au président de la République 2003*, *op. cit.*, p. 536.

[1247] Voir sur ce point, l'arrêté du 26 décembre 1997 (*JO* 14 février 1998, p. 2344). Ces statuts prévoient notamment qu'une société de courses à laquelle l'autorisation d'organiser des courses n'a pas été accordée trois années consécutives est dissoute de plein droit.

[1248] Article 7 du décret du 5 mai 1997. En l'absence de précisions supplémentaires, le décret évoqué dans les notes suivantes sera toujours celui-là.

[1249] Article 1er alinéa 2 du décret.

[1250] Articles 12, 31, 34, 35, et 36 du décret.

[1251] Article 34 du décret. Voir sur ce point l'arrêté du 22 janvier 2003 *fixant la liste des sociétés de courses et de leurs organismes communs dont les comptes et budgets sont soumis à une approbation nationale* (*JO* 14 février 2003, p. 2709).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Deux « *société mères* » sont spécialement agréées par le ministre de l'Agriculture pour remplir leurs missions dans chacune des spécialités que sont le trot et le galop [1252]. Leur assemblée générale, dite « comité », est composée de 50 membres dont le mandat est de quatre ans [1253]. Parmi eux, 25 sont des membres socioprofessionnels élus par trois différents collèges : celui des propriétaires, celui des éleveurs et celui des entraîneurs, jockeys ou drivers [1254]. Le reste du comité est constitué de « membres associés en raison de leur compétence » [1255] ainsi que du président ou du vice-président des fédérations régionales de courses, évoquées plus loin. Un conseil d'administration de 12 membres représentatifs du comité est désigné par ce dernier pour quatre ans, il doit se réunir au moins six fois par an [1256]. Chaque société mère créé, selon les modalités prévues par ses statuts, des *comités régionaux* constitués de représentants élus des éleveurs, propriétaires, entraîneurs, jockeys ou drivers, dont les présidents participent notamment à l'élection des membres socioprofessionnels du comité [1257]. Les sociétés mères ont de nombreuses et importantes missions : elles proposent au ministre le code des courses de leur spécialité, statuent sur les difficultés découlant de leur application, délivrent les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver, participent à l'élaboration du calendrier des réunions et des programmes des courses ainsi qu'à la détermination des conditions d'attribution des primes aux éleveurs, enfin, elles proposent au ministre la répartition des subventions pour prix de courses [1258].

Qu'il s'agisse des sociétés de province ou des société mères, les fonctions de président, de membre du bureau ou du conseil d'administration sont gratuites [1259].

[1252] Article 2 du décret. La première est la société mère France Galop, société organisatrice des courses parisiennes de plat et d'obstacle. Elle est née en 1995 de la fusion de la Société d'Encouragement et des Steeple-chases de France, de la Société du Sport de France et de la Société Sportive d'Encouragement. Elle gère les hippodromes de Longchamp, Auteuil, Saint-Cloud, Chantilly, Maisons-Laffitte, Deauville et leurs centres d'entraînement (voir le site Internet : www.france-galop.com/INSTITUT/fgalop.htm). La seconde est la société mère le Cheval Français, créée en 1864, elle gère les hippodromes de Vincennes, Enghien et Cabourg et remplit, dans la spécialité du trot, les mêmes missions que son homologue France Galop (voir le site Internet : www.cheval-francais.com/sinforme/qui/index.htm).

[1253] Article 5 alinéa 6 du décret. Les alinéas 3 et 4 prévoient en outre certaines incompatibilités, notamment concernant les personnes ayant fait l'objet d'une mesure d'exclusion des hippodromes ou d'une sanction grave de la part des sociétés mères.

[1254] Article 5 alinéa 2 du décret du 5 mai 1997. Ces qualités, soumises à de strictes conditions, sont définies par l'article 2-1° du décret du 5 mai 1997. Ils sont élus dans les conditions et proportions fixées par les statuts.

[1255] Désignés dans les conditions fixées par les statuts (article 5 du décret du 5 mai 1997).

[1256] Article 6 du décret.

[1257] Articles 5 alinéa 2 et 13 du décret.

[1258] Article 12-II du décret.

[1259] Article 8 du décret.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Les *fédérations régionales des courses* sont constituées des sociétés de courses autres que les sociétés mères et de représentants élus des socioprofessionnels siégeant dans les comités régionaux des sociétés mères. Les statuts de ces fédérations sont conformes à un statut type agréé par le ministre de l'Agriculture, et la Fédération nationale des courses françaises, créée par l'article 19 du décret du 5 mai 1997, fixe dans ses statuts le périmètre de ces fédérations régionales [1260] . Elles sont administrées par 24 délégués dont 12 représentent les sociétés de courses (6 pour le galop, 6 pour le trot), et 12 représentent les membres socioprofessionnels (idem) [1261] . Les fédérations régionales participent à l'élaboration du calendrier des réunions de courses de leur région et formulent des avis concernant les aides demandées par les sociétés de courses de leur ressort au Fonds commun de l'élevage et des courses (FCEC). Les représentants « galop » et les représentants « trot » forment respectivement le *conseil régional du galop* et le *conseil régional du trot*, ces conseils proposent aux sociétés mères une classification des hippodromes, une répartition des subventions allouées pour la dotation de prix de courses ainsi qu'un programme annuel des courses [1262] . L'ensemble des sociétés de courses forment quant à elles une *commission régionale des sociétés de courses* [1263] .

Les sociétés mères et les fédérations régionales forment la *Fédération nationale des courses françaises* dont les statuts sont approuvés par le ministre de l'agriculture et qui se réunit en congrès au moins une fois tous les trois ans. Elle est administrée par un conseil composé de six membres auxquels s'ajoutent trois participants qui disposent seulement de voix consultatives [1264] . Les six membres sont des représentent des sociétés de courses, dont deux représentants de la société mère de trot, deux représentants de la société mère de galop (dont leurs présidents qui président le conseil à tour de rôle pour un an), et deux représentants des autres sociétés désignés par et parmi les présidents et vice-présidents des fédérations régionales au titre de chacune des spécialités. Parmi les simples participants, deux sont mandatés par l'administration. Il s'agit du directeur de l'espace rural et de la forêt ainsi que d'un contrôleur d'Etat, qui exerce le contrôle économique et financier de l'Etat dans les conditions fixées par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 [1265] . Le troisième participant est le président-directeur général du groupement d'intérêt économique PMU. La Fédération a elle aussi des missions d'importance : elle définit la politique de l'institution des courses, fixe avec les pouvoirs publics les orientations budgétaires des sociétés mères, propose au ministre de l'Agriculture les projets de calendrier des réunions de courses transmis par les sociétés mères, gère le

[1260] Article 14 du décret.

[1261] Article 15 du décret.

[1262] Article 15 alinéas 6 et 7 et article 18 alinéas 6 à 10 du décret.

[1263] Article 16 du décret.

[1264] Article 20 du décret.

[1265] Article 35 du décret du 26 mai 1955 (*JO* 1er juin 1955, p. 5547).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Fonds commun de l'élevage et des courses, définit les orientations en matière de politique sociale et mène des « activités d'intérêt général, notamment en matière de dopage » [1266]. Au sein de cette Fédération nationale, les présidents et vice-présidents des fédérations régionales des courses constituent une *commission nationale des régions* [1267].

Notons que le *Fonds commun de l'élevage et des courses* [1268], compte séparé tenu dans les écritures de la Fédération nationale des courses, reçoit l'intégralité des subventions (hormis celles pour prix de courses) destinées par les sociétés mères aux autres sociétés de courses ainsi que la part de 0,7 % des mises engagées au PMU destinées à l'élevage. Ces ressources financent exclusivement les primes versées aux éleveurs et les aides aux sociétés de courses de province (hormis les prix). Les conditions d'attribution de ces subventions (décidées par le ministre de l'Agriculture) font chaque année l'objet de propositions d'une *commission nationale de répartition du Fonds commun* [1269]. Elle est composée des 6 membres du conseil d'administration de la fédération nationale (ou de leurs représentants) et de six représentants de l'Etat. Parmi eux, on trouve un conseiller maître à la Cour des comptes, qui préside la commission et dont la voix est prépondérante en cas de partage, trois représentants du ministre de l'Agriculture, dont le directeur de l'espace rural et de la forêt (commissaire du gouvernement), et deux représentants du ministre du Budget, dont le contrôleur d'Etat siégeant au conseil de la Fédération nationale des courses françaises [1270]. Par ailleurs, une *commission de contrôle du Fonds commun* donne un avis au ministre avant qu'il n'en approuve les comptes, elle est composée d'un représentant de chacune des sociétés mères, d'un représentant du ministre de l'Agriculture et d'un représentant du ministre du Budget, président, dont la voix est prépondérante en cas de partage [1271].

Enfin, les sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel hors les hippodromes en confient la gestion, pour leur compte, à un groupement d'intérêt économique, le *PMU* [1272], dont les statuts sont approuvés par les ministres de l'Agriculture et du Budget. L'assemblée de ses membres est composée de représentants

[1266] Article 22 du décret.

[1267] Article 21 du décret. Ses compétences sont précisées dans les statuts de la Fédération nationale.

[1268] Articles 23 à 26 du décret.

[1269] Plus précisément, cette commission se réunit au moins deux fois par an. Réunie en « commission d'équipement », elle « examine les demandes d'aides à l'équipement et fait des propositions dans le cadre du budget alloué ». De plus, outre ses fonctions en matière de primes aux éleveurs, elle « met en œuvre les actions communes au bénéfice des sociétés de courses autres que les sociétés mères » et « soumet le budget prévisionnel du fonds à l'approbation du ministre de l'Agriculture » qui prend par arrêté les décisions de répartition correspondantes (article 25-I alinéas 5 et 6 du décret).

[1270] Article 25 du décret.

[1271] Article 25-II du décret.

[1272] Articles 27 à 29 du décret.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

de chacune des sociétés susmentionnées [1273], du contrôleur d'Etat siégeant à la Fédération nationale des courses, d'un commissaire du gouvernement désigné par le ministre de l'Agriculture [1274], ainsi que deux personnalités désignées par les ministres de l'Agriculture et du Budget pour leurs compétences en matière informatique et de contrôle des jeux et paris. Assistent en outre à l'assemblée, à titre consultatif, trois membres du personnel désignés par les organisations syndicales les plus représentatives du personnel dans l'entreprise. Le PMU est administré par un conseil dont la présidence et la majorité reviennent aux professionnels des courses, contrairement à la situation antérieure découlant du décret du décret du 4 octobre 1983. Il est composé de dix membres nommés par l'assemblée. Il s'agit du président-directeur général, proposé par les sociétés membres, d'un directeur général délégué, proposé par le président [1275], de quatre représentants des sociétés membres et de quatre représentants de l'Etat dont deux sont proposés par le ministre de l'Agriculture et deux par le ministre du Budget. Lors des délibérations du conseil, chaque membre dispose d'une voix, toutefois, le président-directeur général dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des suffrages. Il est précisé en outre que le contrôleur d'Etat et le commissaire du gouvernement, membres de l'assemblée du PMU, assistent aux réunions du conseil sans prendre part au vote. Le PMU a pour missions de proposer au ministre de l'Agriculture le règlement du pari mutuel et d'organiser le pari mutuel hors les hippodromes.

Dans son *Rapport au président de la République 2003*, la Cour des comptes a très vivement critiqué la gestion des sociétés de courses ainsi que l'opacité des circuits financiers des courses. En effet, si les enjeux recueillis ont régulièrement augmenté jusqu'en 1990, leur stagnation a, depuis, mis en déséquilibre l'institution des courses alors même que ses charges de fonctionnement n'ont cessé de croître [1276]. Malgré les protocoles passés avec les sociétés de courses [1277] à la suite desquels l'Etat a plusieurs fois élevé la part du prélèvement sur les enjeux leur revenant, subventionné annuellement

[1273] On en compte 71 (pour obtenir la liste de ces sociétés et de leurs représentants, ainsi que d'autres informations relatives à l'organisation générale du PMU, voir le site Internet : www.pmu.fr/pmu/html/fr/entreprise/pc_organisation.htm).

[1274] On peut supposer qu'il s'agit du directeur de l'espace rural et de la forêt mais le décret ne le précise pas.

[1275] Leur mandat est de quatre ans renouvelables. Nous verrons que tous deux sont agréés par le ministre de l'Agriculture et le ministre du Budget. On relèvera avec intérêt que l'actuel président-directeur général du PMU, Bertrand Belinguier, était auparavant président-directeur général de la compagnie d'assurances Gan international (nommé en 1996) et que sa nomination, en 1997, doit beaucoup aux appuis de Jean-Luc Lagardère (alors président de la société mère France Galop), d'Alain Juppé (Premier ministre) et de Jean Arthuis (ministre de l'Economie). Notons également que Benoît Parlos, directeur général délégué, était entre autres, avant sa nomination, le chef de la direction générale de la concurrence et de la consommation au ministère de l'Economie et des Finances.

[1276] De 1995 à 2000, « les encouragements (aux propriétaires de chevaux) ont augmenté de 10,1 %, les frais de gestion du PMU de 36 % et les charges de fonctionnement des sociétés de 105,8 % » (Cour des comptes, « L'Etat et les courses de chevaux » in *Rapport au président de la République 2003*, *op. cit.*, p. 542).

[1277] 10 décembre 1992, 28 décembre 1995, 4 février 2001.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

les sociétés de courses [1278] , pris en charge le coût des plans sociaux du PMH et du PMU et aidé ce dernier à revaloriser les commissions versées aux buralistes, les sociétés de courses n'ont pas respecté les contreparties auxquelles elles s'étaient engagées. Ainsi ont-elles continué à distribuer des encouragements « excédant leurs facultés financières » (principalement au bénéfice de quelques grandes écuries), de même, les « avantages exorbitants » et les « rémunérations avantageuses » dont bénéficient certains personnels des sociétés de courses et de leurs organismes communs n'ont-ils pas été remis en cause [1279] . Afin de rendre par ailleurs moins opaques les circuits financiers des courses, la Cour des comptes préconise la suppression de plusieurs fonds (Fonds commun de l'élevage et des courses et fonds des gains non réclamés) « dont l'utilité se révèle incertaine » et propose leur intégration en une seule comptabilité, « simplification qui permettrait de faire apparaître clairement le déficit global et donc le coût réel, pour les sociétés de courses, de la structure fédérale de l'institution des courses » [1280] .

Ainsi que nous l'avons annoncé, cette architecture a été transposée, mais de manière simplifiée, au domaine des courses de lévriers.

B - L'architecture de l'institution des courses de lévriers

L'article 9 de la loi du 28 décembre 1931 disposait que, parmi les ressources de la caisse de crédit aux départements et aux communes pour le perfectionnement de l'outillage national, départemental et communal (que cette loi créé), figureraient « les deux tiers du prélèvements sur les sommes engagées au pari mutuel lors des manifestation sportives autres que les courses de chevaux au cas où interviendrait une réglementation relative à ces manifestations ». Ainsi fut institué le pari mutuel sur les courses de lévriers [1281] , dont le fondement légal se trouve aujourd'hui dans l'article 60 de la loi de finances n° 47-1465 du 8 août 1947 relatif au taux du prélèvement sur les sommes qui y sont engagées. C'est le décret n° 83-922 du 20 octobre 1983 *relatif aux sociétés de courses de lévriers autorisées à organiser le pari mutuel* qui en fixe aujourd'hui les conditions d'organisation.

Les sociétés de courses de lévriers sont elles aussi régies par les dispositions de la

[1278] Pour la première fois depuis un siècle.

[1279] Cour des comptes, « L'Etat et les courses de chevaux », *op. cit.*, p. 538. Le rapport souligne « l'incapacité de l'Etat à résister aux demandes des professionnels des courses », notamment en raison du « recul continuel devant les menaces de grève du personnel des courses, soucieux de préserver ses avantages » (p. 540). « Tout se passe comme si (…) les efforts de l'Etat et les sacrifices imposés aux parieurs avaient permis le maintien des avantages, notamment salariaux dont bénéficient les salariés de l'Institution » (p. 543).

[1280] *Ibid.*, p. 548.

[1281] La question s'est posée de savoir si l'article 9 de la loi du 28 décembre 1931 avait seulement prévu l'éventualité d'une autorisation législative de pari mutuel sur les manifestations sportives autres que les courses de chevaux, ou s'il avait délégué au gouvernement le pouvoir d'autoriser par décret ces manifestations. C'est cette seconde interprétation de la loi qu'a privilégiée le Conseil d'Etat dans un arrêt *Fédération nationale des Sociétés de courses de lévriers* du 12 juin 1936, *S.* 1936.III.119.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

loi du 1er juillet 1901 et doivent voir leurs statuts approuvés par le ministre de l'Agriculture. Toutefois, et c'est une nouveauté, « les sociétés nouvelles sont astreintes à une période probatoire de deux ans au moins, pendant laquelle elles organisent des courses sans pari mutuel sous le contrôle des agents du ministère de l'Agriculture et de la fédération des sociétés de courses de lévriers » [1282] .

Pour être autorisées à organiser des courses avec pari mutuel, les sociétés adhèrent à la Fédération française des courses de lévriers, dont les statuts sont, là encore, approuvés par le ministre de l'Agriculture. Ses fonctions rappellent celles qui, en matière de courses de chevaux, appartiennent à la fois aux sociétés mères et à la Fédération nationale des courses françaises. En effet, celle-ci a pour mission d'établir le code des courses de lévriers et le calendrier des épreuves pour les soumettre au ministre de l'Agriculture, mais elle délivre également, après enquête du service des courses et jeux du ministère de l'Intérieur, les autorisations de faire courir. Enfin, elle peut organiser des « services techniques » après y avoir été autorisée par le ministre de l'Agriculture [1283] .

Les conditions préalables à l'habilitation une fois satisfaites, les opérateurs de jeu peuvent enfin se voir délivrer les autorisations de jeu.

Section 2 - L'autorisation de jeu, un droit régalien

L'exploitation des jeux en l'absence d'autorisation préalable est bien entendue sanctionnée par l'application des peines prévues aux articles 1er à 4 de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 *relative aux jeux de hasard* , ainsi qu'à l'article 4 de la loi du 2 juin 1891 *réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux* [1284] .

L'étude des autorisations de jeu ne peut se dispenser d'une approche sectorielle. Ainsi verrons-nous successivement l'autorisation de jeu dans les casinos et les cercles (§ 1), l'autorisation des paris sur les courses (§ 2), l'autorisation des paris sur les parties de pelote basque (§ 3) et l'autorisation des loteries (§ 4). Enfin, il conviendra en dernier lieu de ne pas oublier les dispositions particulières à certaines collectivités d'Outre-mer dont l'autonomie justifie qu'elles s'approprient ce droit régalien (§ 5).

§ 1 - Les autorisations de jeu dans les casinos et les cercles

Casinos et cercles de jeux présentent de nombreuses similitudes. D'abord, les jeux qui s'y pratiquent recèlent, par leur nature, une certaine homogénéité. Tous ces jeux réunissent un nombre limité de joueurs qui, sauf en ce qui concerne les machines à sous, se réunissent autour d'une table de jeu et, soit s'affrontent les uns aux autres, soit s'opposent

[1282] Articles 1er et 2 du décret du 20 octobre 1983.

[1283] Article 5 du décret du 20 octobre 1983. Toutes ces autorisations, à l'exception de l'approbation du code des courses de lévriers, sont réputées acquises à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la date de la réception de la demande.

[1284] L'article 5 de la loi du 15 juin 1907 sur les casinos, l'article 49 de la loi du 30 juin 1923 sur les cercles et l'article 2 de la loi du 21 mai 1836 sur les loteries renvoient expressément à ces textes en cas d'inobservation des règles relatives à l'autorisation des jeux.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

à la banque, généralement tenue par l'établissement de jeu lui-même, mais qui peut l'être aussi par des joueurs. Les conditions dans lesquelles ces jeux sont offerts au public sont elles aussi particulières : les locaux où ils se déroulent sont spécialement affectés à cette activité et leur accès n'est pas ouvert à tous. Enfin, les modalités juridiques présidant à l'ouverture et au contrôle des casinos (A) et des cercles (B) présentent de nombreux points communs.

A - L'autorisation de jeu dans les casinos

L'arrêté d'autorisation pris par le ministre de l'Intérieur détermine les conditions essentielles de l'exploitation des jeux et rappelle à son bénéficiaire le respect d'un certain nombre de règles. Il fixe la nature et le nombre des jeux autorisés, la durée de l'autorisation ainsi que les heures d'ouverture et de fermeture des salles de jeux. Il prévoit en outre l'interdiction d'affermer les activités du casino, l'interdiction faite aux directeurs et membres du comité de direction de participer aux jeux directement ou par personne interposée et l'interdiction de céder à titre gratuit ou onéreux l'autorisation de jeu. Enfin il contient les dispositions relatives aux mesures de surveillance et de contrôle, aux conditions d'admission dans les salles de jeux et aux taux et mode de perception du prélèvement opéré, en vertu de l'article 4 de la loi du 15 juin 1907 [1285] .

La procédure qui sera présentée dans les lignes suivantes ne concerne pas uniquement les demandes d'ouverture de casinos. Elle s'applique également aux demandes tendant à obtenir l'autorisation de pratiquer des jeux nouveaux, l'allongement de la période des jeux, le renouvellement de l'autorisation ou son transfert au bénéfice d'une autre personne [1286] . Les casinotiers soulignent volontiers la lenteur et le caractère « tatillon » de cette procédure. Relayant leurs revendications, le sénateur François Trucy estime qu'il est « anti-économique » de faire attendre les casinos plusieurs années avant de satisfaire leurs demandes, notamment en matière de machines à sous, et juge préférable de ne pas « saucissonner » cette autorisation en plusieurs tranches [1287] . Assez logiquement, cette tension entre impératifs économiques et impératifs de police traverse tout le régime de la police des jeux.

La loi ne dit pas quels sont les jeux susceptibles d'être pratiqués dans les casinos. Il appartient donc au pouvoir réglementaire de déterminer la liste de ceux qui peuvent y être offerts au public, liste qui, depuis 1907, a été régulièrement allongée, passant ainsi de trois types de jeux en 1907 à quinze aujourd'hui. L'article 1er alinéa 2 du décret des 21-23 juin 1907 [1288] , premier texte d'application de la loi, disposait en effet que « les seuls jeux de hasard qui pourront être autorisés sont : 1° Le baccara à deux tableaux ; 2° L'écarté ;

[1285] Dispositions combinées de l'article 2 alinéa 2 de la loi du 15 juin 1907 et de l'article 2 du décret du 22 décembre 1959.

[1286] Article 8 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

[1287] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 289.

[1288] *JO* 23 juin 1907.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

3° Le jeu des petits chevaux et ses variétés ». Désormais, en vertu de l'article 1er du décret du 22 décembre 1959, peuvent être autorisés : « a) La boule et le vingt-trois ; b) Les autres jeux dits "de contrepartie", à savoir la roulette, la roulette dite "américaine", la roulette dite "anglaise", le trente-et-quarante, le black jack, le craps, le stud poker de casino et le punto banco ; c) Les jeux dits "de cercle", à savoir le baccara chemin de fer, la baccara à deux tableaux à banque limitée, le baccara à deux tableaux à banque ouverte et l'écarté ; d) Les jeux pratiqués avec des appareils définis au premier alinéa de l'article 1er de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 et qui procurent un gain en numéraire [1289] ».

L'ensemble des casinos dispose ainsi du monopole de l'exploitation de certains jeux de contrepartie, comme par exemple la roulette, dont nous verrons qu'il ne peuvent être pratiqués dans les cercles. De même, et surtout, ils disposent du monopole de l'exploitation des machines à sous, qui constitue leur principale source de revenus. En effet, de leur introduction dans les casinos par la loi n° 87-306 du 5 mai 1987 jusqu'en 1999, le produit brut des jeux (PBJ) [1290] de l'ensemble de ces établissements a crû de 988 % et la part du PBJ imputable à ces machines était, toujours en 1999, de 91,1 % [1291]. Cette exclusivité est au cœur d'enjeux économiques très importants, aussi est-il souvent remis en cause par des parlementaires qui se font le relais de certains groupes de pression. Tel est le cas de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie ou encore de la Confédération française des professionnels en jeux automatiques. Ils souhaitent ardemment que les machines dites « douces », c'est-à-dire des machines à sous comportant des mises et des gains limités, puissent être exploitées dans les cafés, bars, hôtels et restaurants à l'instar d'autres pays européens tels l'Espagne ou l'Allemagne. Les arguments avancés par ces élus sont constants : le développement des machines clandestines et la criminalité spécifique qui l'accompagne, l'évasion fiscale et, bien sûr, la création d'emplois [1292]. Nous ne serons donc pas étonnés de voir cette proposition figurer à la fin du rapport du sénateur Trucy [1293].

La délivrance et le renouvellement des autorisations de jeu au profit des casinos obéit

[1289] Il s'agit des machines à sous. La référence au premier alinéa de l'article 1er de la loi du 12 juillet 1983 a de quoi surprendre dans la mesure où cette disposition, qui reprend l'ancien article 410 du Code pénal, prohibe la tenue de maison de jeux de hasard. C'est au contraire à l'alinéa 1er de l'article 2 qu'est donnée la définition des appareils de jeu dont le fonctionnement repose sur le hasard, tandis que l'alinéa 5 de ce même article en autorise l'exploitation dans les casinos.

[1290] Produit des jeux avant prélèvements.

[1291] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, pp. 146-147.

[1292] Voir sur ce point *JOAN* 26 février 1996, p. 1080, question n° 34241 ; *JOAN* 25 mars 1996, p. 1646, question n° 35404 ; *JOAN* 5 août 1996, p. 4280, question n° 39747 ; *JOS* 26 septembre 1996, p. 2482, question n° 12633 ; *JOAN* 3 avril 2000, p. 2216, question n° 39851 ; *JOS* 25 janvier 2001, p. 243, question n° 21844 ; *JOAN* 5 mars 2001, p. 1376, question n° 39852 ; *JOAN* 23 juillet 2001, p. 4304, question n° 62311 ; *JOAN* 27 août 2001, p. 4942, question n° 59993 ; *JOAN* 19 novembre 2001, p. 6635, question n° 63947 ; *JOAN* 27 janvier 2004, p. 677, question n° 15371 ; *JOAN* 17 février 2004, p. 1259, question n° 7567 ; *JOAN* 16 mars 2004, p. 2084, question n° 14713 ; *JOAN* 16 mars 2004, p. 2100, question n° 30326.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

à une procédure assez complexe qui s'ajoute à la phase « communale » de l'habilitation. Le ministre de l'Intérieur retrouve ici la plénitude de sa compétence et, contrairement à ce qui semble être la règle en matière d'autorisations de police, la délivrance (1) comme la révocation [1294] (2) des autorisations de jeu révèlent un large pouvoir discrétionnaire de l'autorité de tutelle.

1) La délivrance des autorisations de jeu

Pour plus de clarté, il semble opportun de distinguer la phase préalable à la décision du ministre (a) et la décision elle-même (b).

a) La phase préalable à la décision du ministre

C'est le délégataire désigné par la commune qui adresse un dossier [1295] de demande d'autorisation de jeu au sous-préfet. Son contenu, déterminé aux articles 6 et 7 de l'arrêté, révèle l'importance du contrôle effectué par l'administration et varie en fonction de la nature de la demande (première demande, renouvellement, extension, transfert) ainsi que de la nature des jeux dont l'autorisation est demandée. Outre l'ensemble des pièces relatives à l'enquête (voir paragraphe suivant), à l'avis du conseil municipal et au cahier des charges, le dossier doit contenir, pour l'essentiel, le plan détaillé de l'établissement, des renseignements relatifs au(x) propriétaire(s) de l'immeuble du casino ainsi que, au cas où la demande serait formulée par une personne morale, les statuts de la société, la liste des associés et leurs parts d'intérêt respectives ainsi que des renseignements complets sur toute personne qui détiendrait, directement ou indirectement, 34 % du capital de la société demanderesse. De même doivent figurer des renseignements complets sur le directeur responsable et les membres du comité de direction accompagnés des pièces nécessaires à une demande d'agrément. En cas de renouvellement de l'autorisation, un ensemble d'informations relatives aux résultats de l'exploitation du casino au cours des trois dernières années doit être joint au dossier. Enfin, pour toute demande d'autorisation de pratiquer les jeux de contrepartie autres que la boule et le vingt-trois et d'exploiter les machines à sous, doivent figurer la comptabilité commerciale de l'établissement, visée par le comptable du Trésor, un certificat de ce dernier constatant la régularité de la situation fiscale de l'établissement (tant vis-à-vis de l'Etat que de la commune) et, concernant les machines à sous seulement, un avis motivé du préfet ainsi que le plan de financement de l'investissement envisagé.

Le sous-préfet diligente l'enquête administrative à laquelle est soumis le dossier. Il en

[1293] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, pp. 292-293.

[1294] Qu'il s'agisse des autorisations de jeu ou des agréments, nous emploierons toujours le terme « révocation » (ou encore celui d'« abrogation »), qui correspond à la disparition non rétroactive d'une autorisation. En effet, le « retrait » d'une autorisation implique la rétroactivité de la décision d'annulation, ce qui est difficilement imaginable en ce qui concerne notre matière. D'ailleurs, le mot « retrait » est souvent employé à tord.

[1295] Celui-ci est rédigé suivant un modèle prévu à l'annexe I de l'arrêté du 23 décembre 1959.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

fixe la date et désigne à cet effet un commissaire enquêteur par un arrêté dont la commune assure la publication. Pendant huit jours la demande d'autorisation et le cahier des charges sont à la disposition de toute personne qui désire en prendre connaissance. A l'issue de cette période, le commissaire enquêteur reçoit à la mairie, pendant un jour, les déclarations de toutes les personnes intéressées, puis il rédige le procès verbal, donne son avis motivé et transmet le dossier au maire.

Dans l'hypothèse où le registre d'enquête contiendrait une ou plusieurs déclarations hostiles à l'ouverture du casino ou encore si le commissaire enquêteur émet un avis défavorable, le conseil municipal ou, le cas échant, le comité du syndicat de communes, est amené à émettre un avis définitif par une délibération motivée. A la suite de quoi, le dossier est transmis au sous-préfet qui à son tour le transmet, revêtu de son avis, au ministre de l'Intérieur [1296] .

Avant de prendre sa décision, le ministre doit soumettre la demande pour avis à la « commission supérieure des jeux » (CSJ), institution spécialement créée, par le décret du 6 novembre 1934 modifié [1297] , pour examiner les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation de jeu des casinos et des cercles. Composée de 15 haut fonctionnaires [1298] et 5 élus [1299] , la CSJ se réunit une demi-journée par mois pour statuer sur des dossiers comprenant toutes les pièces mentionnées précédemment et préparés par la Direction des libertés publiques au ministère de l'Intérieur. Cette dernière fixe en outre l'ordre du jour de la commission, assure le secrétariat des séances et désigne les rapporteurs, toujours extérieurs à la commission [1300] . Semblant répondre aux souhaits formulés par le sénateur Trucy dans son rapport [1301] , un décret du 5 septembre 2003 est

[1296] Articles 4 et 5 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

[1297] *JO* 8 novembre 1934 ; modifié par le décret du 9 avril 1935 (*JO* 17 avril 1935), le décret du 8 avril 1936 (*JO* 22 avril 1936), le décret du 4 décembre 1936 (*JO* 6 décembre 1936), le décret du 23 octobre 1953 (*JO* 24 octobre 1953), le décret n° 58-879 du 20 juillet 1959 (*JO* 25 juillet 1959), le décret n° 61-1314 du 5 décembre 1961 (*JO* 7 décembre 1961), le décret n° 69-757 du 23 juillet 1969 (*JO* 30 juillet 1969), décret n° 75-978 du 22 octobre 1975 (*JO* 26 octobre 1975), le décret n° 87-837 du 14 octobre 1987 (*JO* 15 octobre 1987), le décret n° 88-1135 du 15 décembre 1988 (*JO* 21 décembre 1988) et le décret n° 2003-856 du 5 septembre 2003 (*JO* 9 septembre 2003, p. 15494).

[1298] Deux conseillers d'Etat ; deux conseillers maîtres à la Cour des comptes ; deux inspecteurs des finances ; deux inspecteurs généraux de l'administration au ministère de l'Intérieur ; le directeur de l'aménagement et des professions touristiques au secrétariat d'Etat auprès du ministre du Tourisme ou son représentant ; le directeur de la comptabilité publique au ministère de l'Economie et des Finances ou son représentant ; le directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur ou son représentant ; le directeur de la réglementation et du contentieux au ministère de l'Intérieur ou son représentant ; le secrétaire général pour les départements d'Outre-mer au secrétariat d'Etat aux départements et territoires d'Outre-mer ou son représentant ; le directeur général de la santé au ministère de la Santé ou son représentant et le directeur du théâtre, des maisons de la culture et des lettres au secrétariat d'Etat à la culture ou son représentant.

[1299] Le président de l'Association nationale des maires des stations climatiques, balnéaires, thermales ou touristiques ou un maire membre de cette association, désigné par lui, le représentant ; un député, désigné par le président de l'Assemblée nationale ; un sénateur, désigné par le président du Sénat et deux maires de communes classées station hydrominérale, climatique, balnéaire ou touristique.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

intervenu pour permettre l'audition d'un « représentant qualifié de l'exploitant » et du maire de la commune d'implantation [1302].

Afin de préserver l'indépendance de la commission, l'identité de ses membres est confidentielle (ou censée l'être) et leurs fonctions sont gratuites. Ils jugent, dit-on, en droit et en opportunité et peuvent à ce titre entendre le directeur des Renseignements généraux, sous l'autorité duquel est placée la Sous direction des courses et jeux. Après avoir examiné les conditions juridiques présidant à l'ouverture d'un casino (critères d'implantation, application de la loi Sapin) elle examine l'état de la concurrence locale et les intérêts économiques en jeu sans pour autant perdre de vue les impératifs de la morale publique. Elle rend alors un avis qui laisse entière la liberté du ministre de l'Intérieur. Au delà de l'éclairage technique qu'elle peut apporter à ce dernier, la CSJ estime, selon le rapport du sénateur Trucy (qui en est membre), que sa mission est clairement de freiner les demandes de création de casinos et d'autorisation de jeu, notamment concernant les machines à sous [1303], ce qui explique probablement la lenteur de son fonctionnement : elle met en moyenne six mois à un an pour formuler un avis. Ces demandes sont en effet incessantes et, au fond, les membres de la CSJ ont sans doute conscience d'être les représentants de la seule institution susceptible d'assurer la cohérence et la régularité de la politique des pouvoirs publics en matière de casinos, notamment en ce qu'ils sont probablement moins sensibles aux sirènes de la rentabilité que ne le sont les ministres de l'Intérieur successifs. Il nous est impossible de savoir quelle est la proportion des avis positifs rendus par la commission, en revanche, il semblerait que ces derniers soient – sauf cas exceptionnel – toujours suivis par le ministre.

Fortement critiquée par les exploitants de casinos, la CSJ a également vu son fonctionnement épinglé par la Cour des comptes dans son Rapport de 2001. Elle s'est en effet vue reprocher son manque de transparence notamment en ce que l'observation de ses décisions ne permet pas de dégager les critères au vu desquels elle rend ses avis et dans la mesure où ses motivations apparaissent souvent hermétiques et fluctuantes [1304]. A sa décharge néanmoins, il convient de noter que ni la loi du 15 juin 1907 ni ses textes d'application ne donnent de quelconque critère qui serait susceptible de guider la décision du ministre dans l'attribution des autorisations. Cette incertitude est d'autant plus gênante que la jurisprudence administrative est presque inexistante en ce domaine : les décisions

[1300] Ceux-ci sont choisis parmi des conseillers d'Etat, des auditeurs à la Cour des comtes, des inspecteurs des Finances ou des membres de l'inspection générale de l'administration.

[1301] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 288.

[1302] Il pourra être procédé à cette audition en l'absence du maire, sauf opposition expresse de ce dernier.

[1303] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 107.

[1304] Cour des comptes, *Rapport au président de la République 2001*, *op. cit.*, pp. 698-699.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

ministérielles ne font quasiment jamais l'objet de recours. La raison semble en être simple et nous est donnée par le sénateur Trucy : « on ne contrarie pas une autorité devant laquelle les casinos sont contraints de repasser tous les cinq ans pour obtenir le renouvellement de leurs autorisations ! » [1305] .

b) La décision du ministre

En tant que décision individuelle défavorable, le rejet d'une demande d'autorisation de jeu (ouverture, extension ou renouvellement), doit être motivé, conformément aux dispositions combinées de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 [1306] et de la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 [1307] . Dans le cadre de cette étude, il semble opportun de distinguer les demandes d'ouverture d'un casino et d'extension de l'offre de jeu d'une part, et les demandes de renouvellement de l'autorisation d'autre part. La raison en est simple : seules les premières tendent à une augmentation de l'offre de jeu dispensée sur le territoire. La question est ici de savoir quelle va être l'étendue des pouvoirs du ministre et, partant, l'intensité du contrôle exercé par le juge administratif sur sa décision [1308] . Les éléments jurisprudentiels sur ce point se faisant rares, une réponse exhaustive ne peut être que partiellement spéculative.

L'article 1er alinéa 1 de la loi du 15 juin 1907 dispose qu'il « pourra être accordé aux casinos (…) l'autorisation temporaire d'ouvrir au public des locaux spéciaux (…) où seront pratiqués certains jeux de hasard ». C'est le ministre de l'Intérieur qui, aux termes de l'article 2 de la loi, dispense cette autorisation [1309] . L'emploi du verbe « pouvoir » semble

[1305] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 144.

[1306] CAA de Marseille 22 mars 2001 [Ministre de l'Intérieur], req. n° 98MA00487, concernant une révocation ; CAA de Marseille 6 juillet 2000 [Contini], req. n° 00MA00962, pour un non renouvellement.

[1307] *JO* 17 janvier 1986.

[1308] Rappelons que le juge exerce un contrôle dont l'intensité varie avec le pouvoir discrétionnaire reconnu à l'auteur de l'acte litigieux. Il exerce toujours un contrôle complet sur la *légalité externe* de l'acte en y recherchant un vice d'incompétence ainsi qu'un vice de forme. De même, concernant la *légalité interne* de l'acte, recherche-t-il toujours un éventuel détournement de pouvoir ou de procédure. En revanche, concernant le cas d'ouverture de la violation de la loi, si le juge recherche toujours une erreur de droit, son contrôle des motifs de fait est susceptible d'être plus ou moins poussé. Ainsi le juge vérifie-t-il toujours l'exactitude matérielle des faits, mais au-delà de ce contrôle, soit il se contente d'apprécier qu'il n'y pas d'erreur manifeste d'appréciation, soit il décide de mettre en œuvre un contrôle de la qualification juridique des faits ou, plus encore, un contrôle de proportionnalité. Ainsi le pouvoir discrétionnaire de l'auteur de l'acte déféré sera-t-il plus ou moins vaste selon que le juge contrôle la qualification juridique des faits voire la proportionnalité de la décision (contrôle normal ou poussé) ou se contente de vérifier l'absence d'erreur manifeste d'appréciation (contrôle minimum).

[1309] « L'arrêté d'autorisation (…) est notifié par le préfet au directeur responsable et à chacun des membres du comité de direction du casino. Le préfet en adresse en outre une ampliation au maire et au trésorier-payeur général » (article 10 de l'arrêté du 23 décembre 1959). « Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur la demande d'autorisation vaut décision de rejet » (article 3 du décret du 22 décembre 1959).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

bien souligner la liberté du ministre. Les casinotiers n'ont donc aucun droit à la délivrance ou à l'extension d'une autorisation de jeu et le ministre peut, pour des motifs d'opportunité, en accorder comme en refuser le bénéfice. Ainsi, dans un arrêt du 14 octobre 1970 concernant le refus du ministre de l'Intérieur d'autoriser, au casino d'Enghien, la pratique de la roulette et du trente et quarante, le Conseil d'Etat a estimé que « le ministre de l'Intérieur a le droit de refuser pour des motifs d'opportunité l'exploitation de la roulette dans un casino, sans que l'appréciation à laquelle (il) se livre (…) (ne) puisse être discutée devant le juge administratif ». Il ajoute que le refus du ministre d'autoriser le trente et quarante pouvait lui aussi être « fondé sur des motifs d'opportunité tenant notamment aux dangers que (…) la pratique de ce jeu pourrait présenter pour la population parisienne » alors même que ce jeu était autorisé dans certains cercles parisiens [1310] .

La liberté que la loi confère au ministre semble lui permettre de poursuivre une politique des jeux fondée sur la maîtrise de l'implantation des casinos et de leur capacité d'offre de jeu. Mais les objectifs de cette politique et les critères qui guident la décision ministérielle demeurent obscurs : nul ne sait par exemple pourquoi tel exploitant verra l'extension de son parc de machines à sous acceptée et tel autre pas. De plus, la politique mise en œuvre varie en fonction des alternances politiques et de la personnalité des ministres de l'Intérieur successifs. Après que les casinos furent autorisés à exploiter les machines à sous à l'initiative de la droite en 1987, Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur du gouvernement Rocard (1988-1991), a systématiquement refusé toute nouvelle autorisation d'exploiter ces appareils [1311] . Une certaine continuité n'est cependant pas à exclure ; ainsi peut-on relever l'observation constante, par les différents ministres, de la règle non écrite de « l'année probatoire » voulant qu'un casino récemment ouvert ne puisse être autorisé à exploiter les machines à sous avant d'avoir fonctionné pendant au moins un an [1312] . Les jeux traditionnels tendant à être systématiquement déficitaires,

[1310] CE 14 octobre 1970 [Société d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien ; Ministre de l'Intérieur c/ Société d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien], *Rec.* 580. Cet arrêt apporte également un éclairage sur la notion, supprimée en 1998, de « jeux similaires » de l'article 24 de la loi du 31 mars 1931 (qui autorise l'ouverture de casinos à moins de 100 km de Paris à la condition que la boule et les jeux similaires n'y soient pas autorisés). D'après la Haute assemblée, l'expression viserait les jeux « qui à la fois présentent des caractéristiques techniques analogues à ceux du jeu de la boule et comportent pour l'ensemble du public des risques comparables ». L'interprétation donnée par le Conseil d'Etat ne laisse pas de surprendre puisqu'elle a amené ce dernier à considérer que la roulette n'est pas un jeu similaire à la boule (sorte de roulette à 9 cases, supposant des mises faibles et comportant des rapports de gain peu intéressants pour le joueur), ce qui semble priver l'expression de toute utilité car aucun autre jeu pratiqué dans les casinos ne se rapproche plus de la boule que la roulette. Sur ce point voir également CE 19 novembre 1997 [Société Forges Thermal], *Rec.* 1093 ; CE 25 juin 1948 [Société d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien ; Société fermière des Casinos de Nice], *Rec.* 301 (annulation de l'arrêté du ministre qui avait refusé la pratique de la roulette, non pour des motifs d'opportunité, mais en se basant sur l'article 24 de la loi du 31 mars 1931 alors même que la boule et la roulette ne sont pas des jeux similaires) ; CE 13 février 1942 [Société d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien-les-Bains], *Gaz. Pal.* 1942.II.46 (annulation de la décision du ministre refusant la pratique du jeu de trente et quarante au casino d'Enghien sous prétexte que le statut de ce casino ne pourrait être modifié que par une loi).

[1311] *JOAN* 26 sept. 1988, p. 2676, question n° 627 ; *JOAN* 3 oct. 1988, p. 2750, question n° 1715 ; *JOAN* 10 avril 1989, p. 1690, question n° 8168.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

cette pratique paraît exclure les candidats les plus faibles économiquement et participer à une concentration du marché entre les mains de quelques groupes dont la puissance et les espoirs d'expansion dépendent de la volonté ministérielle, qui s'accommode fort bien d'un nombre limité d'interlocuteurs bien identifiés.

Mais si, le ministre dispose d'un pouvoir absolument discrétionnaire pour refuser d'accéder à une demande d'ouverture d'un casino ou d'extension de l'offre de jeu [1313], on peut supposer qu'il en va différemment dans l'hypothèse où il accèderait à ces demandes. En effet, le juge pourra vérifier si le casino remplit les conditions légales et réglementaires pour bénéficier de l'autorisation. Ainsi dans un arrêt du 19 novembre 1997, le Conseil d'Etat a-t-il vérifié que le ministre, en autorisant la pratique de la roulette anglaise au casino d'Enghien, n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation [1314].

La demande de renouvellement de l'autorisation de jeu doit, quant à elle, être formulée 4 mois avant l'expiration de l'arrêté antérieur (curieusement, les textes ne fixent pas la durée des autorisations, il semblerait qu'elle soit, en moyenne, de cinq ans [1315]). La question est ici de savoir si les casinos bénéficient, en l'absence d'irrégularité dans leur gestion, d'un droit acquis au maintien de l'autorisation, ou si le ministre peut, comme en matière d'ouverture et d'extension de l'offre de jeux, décider la fermeture d'un établissement pour de purs motifs d'opportunité.

La jurisprudence administrative ne recèle que deux arrêts en matière de renouvellement, l'un rendu en 2000 et l'autre en 1993. Il s'agit à chaque fois d'un refus du ministre dont la légalité a été confirmée par le juge, celui-ci ayant dans les deux cas recherché l'éventualité d'une erreur manifeste d'appréciation. Dans l'arrêt le plus récent, le refus était fondé à la fois sur les mauvais renseignements recueillis sur le principal actionnaire de la société demanderesse et sur des anomalies comptables [1316]. Dans l'autre espèce, le refus était fondé sur la mauvaise influence qu'était susceptible d'exercer l'un des actionnaires de la société requérante, qui faisait l'objet d'un mandat d'amener de

[1312] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 132 ; Cour des comptes, *Rapport au président de la République 2001*, *op. cit.*, p. 711.

[1313] A condition toutefois que les motifs avancés puissent justifier la décision. Si le Conseil d'Etat ne sanctionne jamais le refus fondé sur des motifs d'opportunité, il lui est arrivé d'annuler le refus du ministre fondé sur un motif de droit erroné : CE 13 février 1942 [Société d'exploitation des eux et thermes d'Enghien-les-Bains], préc. ; CE 25 juin 1948 [Société d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien ; Société fermière des Casinos de Nice], préc.

[1314] CE 19 novembre 1997 [Société Forges Thermal], préc. Certes dans cette affaire le juge a principalement vérifié que la roulette anglaise n'était pas un « jeu similaire » à la boule, mettant ainsi l'accent sur l'appréciation des faits opérée par le ministre. Mais on peut supposer que si le demandeur à l'instance avait soulevé un moyen tiré d'une erreur de droit, le juge aurait sur ce point opéré un contrôle effectif qui s'avère totalement inutile dans les hypothèses où le ministre refuse d'accéder à la demande.

[1315] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 144.

[1316] CAA de Marseille 6 juillet 2000 [Contini], préc. ; CAA Marseille 28 mai 2004 [Marion X], req. n° 00MA011654.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

la part des autorité judiciaires [1317] . Dans son article sur la *Police des spectacles et des jeux*, le Professeur Marie-Christine Rouault estime que par cet arrêt de 1993 le Conseil d'Etat abandonne sa jurisprudence issue de l'arrêt du 14 octobre 1970 *Société d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien* [1318] et recherche pour la première fois une erreur manifeste d'appréciation [1319] . Mais les faits sont, dans ces deux affaires, différents : tandis que l'arrêt SEIT de 1993 porte sur le refus de renouveler une autorisation, celui du 14 octobre 1970 concernait un refus d'extension de l'offre de jeu. Si nos spéculations sont justes, le fait que le juge vérifie l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le refus du ministre de renouveler l'autorisation (ce qui ôte, assez justement, un peu de précarité à la situation du *beati possidentes*) ne signifie pas qu'il procèderait à la même vérification concernant un refus d'extension de l'offre de jeu pour lequel aucune erreur dans les motifs de fait ne semble concevable compte tenu de l'étendue des pouvoirs du ministre et de la finalité de sa mission (une maîtrise de l'implantation des casinos et de leur offre de jeux).

Certes l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 novembre 1997 [1320] semble confirmer l'hypothèse formulée par Mme Rouault : le juge y affirme qu'en autorisant la roulette au casino d'Enghien le ministre n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation. Mais, encore une fois, si la réponse favorable du ministre est susceptible d'être contrôlée (erreur de droit, qualification des faits concernant la notion de « jeux similaires »), tel ne devrait logiquement pas être le cas en matière de refus d'ouverture ou d'extension de l'offre de jeu. Depuis 1993, date de l'arrêt SEIT, nous n'avons relevé aucune espèce relative à un refus d'ouverture de casino ou d'extension de l'offre de jeu, mais on voit mal comment le Conseil d'Etat pourrait censurer une telle décision [1321] .

2) La révocation des autorisations de jeu

Là encore la loi oblige le ministre à motiver toute révocation de l'autorisation de jeu. En outre, conformément à l'article 8 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 [1322] , et sauf urgence ou circonstances exceptionnelles, cette révocation ne peut intervenir qu'après que son destinataire ait été mis à même de présenter des observations écrites (le principe du contradictoire s'impose en effet à toutes les décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi de 1979, exception faite des cas où il est statué sur une demande

[1317] CE 3 mai 1993 [Société d'exploitation d'industries touristiques], *JCP* 1993.IV.1598. Plus loin, nous l'appellerons sommairement l'arrêt SEIT.

[1318] Préc.

[1319] « Police des spectacles et des jeux »in *J-Cl. dr. adm.*, fasc. 211, 1995, n° 206.

[1320] CE 19 novembre 1997 [Société Forges Thermal], req. n° 141297.

[1321] A moins bien sûr que le ministre ait appuyé sa décision sur une motivation erronée, mais rappelons encore une fois qu'il peut la fonder sur de simples considérations d'opportunité.

[1322] *JO* 3 décembre 1983, p. 3492.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

présentée par l'intéressé lui-même) [1323] .

Selon l'article 2 alinéas 3 et 4 de la loi du 15 juin 1907, l'autorisation « peut être révoquée par le ministre de l'Intérieur en cas d'inobservation du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel », elle peut en outre être « demandée, pour les mêmes causes, par le conseil municipal, au ministre, qui statuera dans le délai d'un mois », le refus de ce dernier pouvant faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat. A nouveau, l'utilisation du verbe « pouvoir » suppose qu'en cas d'inobservation du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel, le ministre n'est pas obligé de révoquer l'autorisation. En l'absence de jurisprudence sur ce point, on peut néanmoins supposer que le juge administratif vérifiera l'absence d'erreur de droit et d'erreur manifeste dans l'appréciation du ministre et sanctionnera le maintien d'une autorisation alors même que les dirigeants du casino bénéficiaire auraient gravement violé les dispositions du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté d'autorisation. En outre, la formule ne semble pas exclure que le ministre puisse révoquer l'autorisation pour un motif autre que ceux évoqués. On peut alors se demander si l'évolution d'une situation de fait rendant opportun, par exemple, le redéploiement d'une offre de jeu concentrée sur une partie du territoire au profit d'une autre localité qui en est dépourvue, justifierait que le ministre révoque une ou plusieurs habilitations.

Seul le ministre est compétent pour rapporter une autorisation, ainsi fut annulée la décision du directeur général des courses et jeux mettant fin à l'exploitation du casino de La Roche-Posay [1324] . Notifiée oralement, cette décision semblait revêtir un certain caractère d'urgence et l'on peut supposer qu'elle aurait pu être ultérieurement couverte par un acte écrit du ministre. Mais pour le juge, l'incompétence de l'agent était, semble-t-il, insurmontable. Par ailleurs, les textes n'ayant prévu aucune possibilité de délégation, celle-ci demeure totalement exclue. En revanche, l'urgence permet au ministre de passer outre l'obligation qui lui est faite de laisser l'intéressé présenter ses observations. Tel fut le cas lorsque le directeur responsable du Grand casino de Cannes fut incarcéré pour abus de biens sociaux et corruption active pour des faits directement liés à la gestion de l'établissement, sans avoir pris aucune disposition pour assurer son remplacement [1325] . C'est qu'en effet l'article 13 de l'arrêté du 23 décembre 1959 impose au directeur responsable d'être présent dans l'établissement pendant les heures de fonctionnement des jeux ou, à défaut, d'être présent dans la station (toute absence excédant deux jours devant être notifiée à l'autorité de tutelle). Ainsi fut validée par le Conseil d'Etat la révocation d'une autorisation motivée par le fait que son titulaire s'était absenté de la station pour assurer l'exploitation d'un autre établissement de jeux situé à New York [1326] .

Confirmation du lien étroit unissant ces deux actes, la révocation de l'autorisation de jeu met naturellement fin au contrat de concession passé entre le casino et la commune. Toutefois, à chaque fois que le juge fut amené à approuver la résiliation de plein droit de

[1323] CAA de Marseille 22 mars 2001 [Ministre de l'Intérieur], préc.

[1324] CE 3 novembre 1983 [Lobry], *Rec.* 568.

[1325] CAA de Marseille 22 mars 2001 [Ministre de l'Intérieur], préc.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'acte contractuel, il a fondé sa décision, non pas sur le simple constat que l'autorisation avait été rapportée, mais sur une clause du contrat de concession qui prévoyait cette issue en cas de révocation [1327]. Il s'agit sans doute là d'une clause présente dans tout contrat de concession de casino permettant de prévenir d'éventuels conflits entre les pouvoirs du ministre et le principe de libre administration des collectivités territoriales.

A l'inverse, si rien ne semble s'opposer à ce que la commune use, dans l'intérêt du service, de son pouvoir de modification unilatérale du contrat [1328], ou encore sanctionne unilatéralement son co-contractant en cas de manquement à ses obligations [1329], reste le problème de la déchéance du concessionnaire. La commune ne peut, sauf clause contraire, la prononcer elle-même : elle doit s'adresser au juge [1330]. Ainsi la Cour administrative d'appel de Bordeaux a-t-elle, en 1991, confirmé le jugement du tribunal administratif de Toulouse ayant prononcé la déchéance de la concession d'exploitation du casino d'Ax-les-Thermes pour des manquements graves et répétés aux obligations prévues au cahier des charges en matière d'organisation de spectacles. Par ailleurs, l'autorisation de jeu avait été retirée par le ministre de l'Intérieur et le directeur de l'établissement avait été condamné pour diverses infractions à la législation des jeux et à la législation fiscale [1331]. Cependant, l'obligation de saisir le juge souffre peut-être quelques exceptions : le tribunal administratif de Strasbourg, dans un jugement du 23 mars 2004, a considéré que des motifs d'intérêt général pouvaient justifier la résiliation

[1326] CE 12 janvier 1940 [Lartigue], *Gaz. Pal.* 1940.I.341. C'est l'article 3 de l'arrêté interministériel du 29 octobre 1921 qui à l'époque a fondé la décision : « le directeur est tenu de rester en permanence dans la station, tant que les jeux fonctionnent, et il ne peut s'absenter exceptionnellement et pour une courte durée, qu'à la condition de se faire remplacer par un membre du comité de direction ». Le remplacement avait été effectué mais l'absence du directeur n'était manifestement pas exceptionnelle, ni de courte durée.

[1327] CE 8 juillet 1987 [Société d'exploitation du casino de Capvern-les-Bains], req. n° 64829 ; CE 4 juillet 1984 [Société d'exploitation du casino de Luchon], req. n° 5179 ; CE 28 mai 1982 [Société d'exploitation du casino municipal de Luc-sur-Mer], req. n° 25640. La résiliation peut intervenir sans indemnité (CAA Marseille 1er mars 2004 [Sté Grand casino des jeux de Beaulieu-sur-Mer], req. n° 01MA01521) et le concédant peut obtenir l'expulsion du concessionnaire qui, se maintenant sur les lieux, risquerait de compromettre, par sa présence, le fonctionnement du service (CE 8 juillet 1987 [Société d'exploitation du casino de Capvern-les-Bains], préc.).

[1328] CE 21 mars 1910 [Compagnie générale française des tramways], *Rec.* 216.

[1329] CE Sect. 27 janvier 1933 [Le Loir], *Rec.* 136 ; CE 21 mai 1982 [Société de protection intégrale du bâtiment], *Rec.* 183.

[1330] CE 20 janvier 1905 [Compagnie départementale des eaux], *Rec.* 57 ; CE 21 novembre 1980 [Syndicat intercommunal d'organisation de la station de Peyresourde-Balestas], *Rec.* 438.

[1331] CAA Bordeaux 15 février 1991 [SA du casino d'Ax-les-Thermes], *Dr. adm.* 1991, n° 384. Notons que le Tribunal administratif de Pau a, en 1977, déclaré recevable le recours d'un tiers à la concession demandant l'annulation pour excès de pouvoir du refus, par l'autorité concédante, de contraindre son concessionnaire à respecter les clauses du cahier des charges ayant un caractère réglementaire. Tel est le cas de la clause désignant limitativement les jeux qui pourraient y être pratiqués. Non fondée en droit, la demande du tiers fut rejetée (TA Pau 12 juillet 1977 [Epoux Lebègue], *Rec.* 979).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

unilatérale d'une concession de casino [1332] .

Notons que la commune dispose d'une autre voie de droit pour obtenir la fin du contrat : elle peut demander au ministre la révocation de l'autorisation, ce qui entraînera automatiquement la déchéance du concessionnaire. Là encore on peut supposer que le ministre dispose d'une marge d'appréciation lui permettant de tolérer de simples irrégularités, en revanche, une violation grave des clauses du cahier des charges ou de l'arrêté ministériel devrait, sans doute, l'obliger à satisfaire la demande de la commune.

Notons pour finir que l'autorisation de jeu, sans laquelle un casino est dénué de valeur marchande, est incessible et que la personne qui l'a obtenue en est le seul titulaire. Toutefois, l'autorisation peut être transférée à un tiers par arrêté du ministre de l'Intérieur si l'établissement change de propriétaire ou de locataire [1333] . Une enquête est aujourd'hui en cours sur les conditions de la vente du casino d'Annemasse. En 1993, ce dernier fut racheté à l'état de projet, et pour une faible somme, par Robert Feliciaggi et Michel Tomi, deux personnes réputées proches du ministre de l'Intérieur de l'époque, Charles Pasqua. Le 20 avril 1994 ils obtinrent de ce dernier, contre l'avis de la commission supérieure des jeux, une autorisation de jeu alors même que celle-ci avait été refusée peu de temps auparavant aux anciens propriétaires de l'établissement. Plutôt que d'en assurer l'exploitation MM. Feliciaggi et Tomi décidèrent de revendre le casino pour une somme d'environ 100 millions de francs. La justice soupçonne aujourd'hui qu'une partie de cette somme – 7,5 millions de francs – déposée par M. Feliciaggi sur le compte de Marthe Mondoloni, présidente du PMU gabonais et fille de Michel Tomi, a contribué au financement de la campagne européenne de M. Pasqua en 1999 [1334] .

Avérée ou pas, cette affaire laisse néanmoins les observateurs perplexes quant à l'étendue des pouvoirs d'un ministre qui, seul, peut faire la pluie et le beau temps sur le petit monde des casinos, mais aussi sur celui des cercles de jeu.

B - L'autorisation de jeu dans les cercles

Autant nous disposions de peu d'éléments découlant de la jurisprudence administrative pour interpréter les dispositions juridiques présidant à la délivrance des autorisations de jeu en matière de casinos, autant cette jurisprudence est quasi inexistante en ce qui concerne les cercles.

C'est de manière négative et un peu complexe que le décret du 5 mai 1947, en son article 1er alinéa 2, détermine le champ des jeux de hasard qui peuvent être pratiqués dans les cercles régulièrement autorisés. En effet, leurs membres peuvent s'adonner à

[1332] TA Strasbourg 23 mars 2004 [Société Amnéville loisirs c/ Ville d'Amnéville, Préfet de la Moselle c/ Commune d'Amnéville], *AJDA* 2004.1135, note J-D. Dreyfus. Mais le juge n'ayant pas retenu les motifs avancés par la commune concédante, il a annulé la résiliation.

[1333] Article 8 alinéa 2 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

[1334] Voir l'article de P. Ceaux et P. Lhomme « Casino d'Annemasse : jeu trouble autour du ministre Pasqua » in *Le Monde* du 5 avril 2002.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

« tous les jeux de hasard autres, d'une part, que la boule, la roulette, le trente et quarante et autres jeux de contrepartie, d'autre part, le baccara à un tableau dit "Faucheuse", et les jeux qui viendraient à être interdits par décision du ministre de l'Intérieur comme ne présentant pas toutes les garanties de sincérité désirables ». Ainsi, contrairement aux casinos, l'arrêté d'autorisation n'est censé, en principe, fixer ni le nombre ni la nature des jeux qui peuvent être pratiqués, seulement les textes précisent-ils ceux qui ne peuvent pas l'être. Toutefois, l'alinéa 3 du même article précise que la pratique de ceux des jeux de hasard qui, au lieu de cartes, comporteraient l'emploi d'un « appareil quelconque » est subordonnée à une autorisation spéciale du ministre. Cet article précise par ailleurs que, concernant la variété du jeu de billard dite « de la baraque » ou du « multicolore », aucune nouvelle autorisation ne peut être accordée dans les villes dont la population est inférieure à 100 000 habitants. Parmi les jeux de hasard les plus fréquemment pratiqués on trouve ainsi le baccara à deux tableaux, le baccara chemin de fer, le multicolore, la chouette, l'écarté ou encore le poker.

La pratique des jeux dans les cercles n'implique toutefois pas forcément la délivrance d'une autorisation. Là encore il convient d'opérer une distinction entre les jeux dits « de commerce » et les jeux de hasard, distinction ancienne puisque seuls les premiers pouvaient être organisés dans les maisons de jeu à la fin de l'Ancien Régime. Comme nous l'avons vu, la distinction entre ces deux catégories de jeux ne repose pas sur la plus ou moins grande influence qu'exercerait le hasard sur l'issue d'un jeu, celle-ci étant impossible à quantifier, mais plutôt sur sa nature plus ou moins dangereuse, qu'il appartiendra au juge répressif de déterminer. Ainsi la chambre criminelle de la Cour de cassation a-t-elle jugé, dans un arrêt du 28 mai 1930, que le poker ne rentrant pas dans la catégorie des jeux de commerce, il ne pouvait être pratiqué dans un cercle qui s'était vu retirer son autorisation d'organiser des jeux de hasard [1335]. Les jeux de commerce (principalement le bridge, le tarot et le rami) peuvent donc être pratiqués entre les membres du cercle après déclaration au préfet du département [1336], mais seulement à certaines conditions. En effet, aucune personne ne doit pouvoir parier sur les chances d'un autre joueur, aucun jeu de hasard ne doit être pratiqué dans le même établissement, la direction des jeux doit être assurée par l'association elle-même et la perception au profit de la cagnotte du cercle doit être modérée : il ne peut s'agir que d'un droit fixe obligatoire par séance, exigible d'avance, qui est déterminé par le conseil d'administration et approuvé par le préfet.

La demande d'autorisation de pratiquer les jeux de hasard est formulée par le président du conseil d'administration et le trésorier de l'association, le directeur des jeux et son principal collaborateur [1337]. Le dossier de demande, dont le contenu est assez proche de son équivalent en matière de casinos [1338], est établi en deux exemplaires

[1335] Crim. 28 mai 1930 [Arnaud], *DH.* 1930.397. Logiquement le prévenu fut condamné aux peines prévues par l'article 410 du Code pénal relatif à la tenue de maison de jeux, l'article 49 de la loi du 30 juin 1923 prévoyant que sera puni des peines mentionnées à cet article (aujourd'hui l'article 1er de la loi du 12 juillet 1983) quiconque administre, dirige ou exploite un cercle où les jeux seraient pratiqués sans autorisation.

[1336] La déclaration doit être accompagnée d'un certain nombre de pièces qui figurent également dans le dossier de demande d'autorisation de pratiquer des jeux de hasard (article 11 de l'arrêté du 15 juillet 1947).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

respectivement destinés au préfet (qui instruit la demande) et au ministre de l'Intérieur. Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur la demande d'autorisation vaut décision de rejet [1339].

L'article 1er du décret du 5 mai 1947 précise seulement que l'autorisation est accordée par le ministre de l'Intérieur après avis de la commission supérieure des jeux [1340]. Faisant ensuite écho à la formule de l'article 47 de la loi du 30 juin 1923, l'article 6 du décret dispose que « l'arrêté d'autorisation est toujours révocable ». Ainsi, non seulement le ministre semble disposer d'un pouvoir totalement discrétionnaire pour refuser l'autorisation de jeu (à condition bien sur de motiver sa décision), mais les cercles eux-mêmes semblent n'avoir aucun droit acquis au renouvellement de leur autorisation, l'arrêté pouvant être révoqué à tout moment.

Enfin, comme en matière de casinos, l'autorisation de pratiquer les jeux de hasard est strictement personnelle et incessible, même à titre gratuit, cette règle valant autant pour le cercle lui-même que pour le tiers sur lequel le comité d'administration s'est déchargé de ses attributions en matière de jeux [1341]. Ainsi le juge des référés ne peut-il intervenir, à la demande du créancier auquel des parts auraient été cédées sur les bénéfices à provenir d'un cercle, afin de désigner un administrateur pour prendre possession du cercle, en expulser tout occupant et en assurer le fonctionnement pas une personne de son choix [1342].

§ 2 - L'autorisation des paris sur les courses

[1337] Article 8 de l'arrêté du 15 juillet 1947.

[1338] « Le dossier de la demande d'autorisation comprend : 1° La demande d'autorisation ; 2° La liste des membres du conseil d'administration ; 3° S'il y a lieu, la copie du précédent arrêté d'autorisation ; 4° Le texte des statuts du cercle ; 5° Le plan des locaux, en deux exemplaires, certifié exact par le président du conseil d'administration et le directeur des jeux et comportant l'affectation de chaque pièce ; 6° Les baux ou les titres de propriété en vertu desquels l'association dispose des locaux ; 7° La liste des membres du comité de direction comportant l'état civil complet de chacun d'eux ; 8° Dans le cas de cercles ouverts, la copie conforme du contrat intervenu entre le conseil d'administration et le directeur des jeux précisant les avantages et obligations de chacune des parties ; 9° L'avis motivé du service de police chargé de la surveillance du cercle ; 10 ° 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 tous éléments susceptibles de faire apparaître si le jeu est ou n'est pas le but exclusif ou principal de l'association ; 11° L'avis du préfet compte tenu de l'activité générale du cercle et des garanties que présentent ses dirigeants » (article 9 de l'arrêté du 15 juillet 1947).

[1339] Article 1-1 du décret du 5 mai 1947.

[1340] Aucune audition d'un représentant du cercle n'est prévue, les textes ne l'ayant établie que pour les casinos.

[1341] Article 5 du décret du 5 mai 1947. Si le cercle change de nom, transporte son siège dans un autre local, modifie profondément la composition de son comité de direction des jeux ou encore ouvre à nouveau ses portes après une fermeture de trois mois, il est alors considéré comme un autre cercle et doit solliciter un nouvelle autorisation.

[1342] T. com. Marseille 27 novembre 1929 [Vuilliard c/ Vancon et autres], *Gaz. Pal.* 1930.I.71.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

En matière de courses de chevaux (A) comme en matière de courses de lévriers (B), l'autorisation des paris est étroitement liée à cette autre autorisation qui est celle d'organiser les courses.

A - L'autorisation des paris sur les courses de chevaux

Aux termes des articles 1er, 2 et 5 de la loi du 2 juin 1891 : « aucun champ de courses ne peut être ouvert sans l'autorisation préalable du ministre de l'Intérieur » (article 1er), « sont seules autorisées les courses de chevaux ayant pour objet exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par des sociétés dont les statuts sociaux auront été approuvés par le ministre de l'agriculture, après avis du conseil supérieur des haras » (article 2), « les sociétés remplissant les conditions prescrites par l'article 2 pourront, en vertu d'une autorisation spéciale et toujours révocable du ministre de l'agriculture, (…) organiser le pari mutuel » (article 5).

Comme ce fut le cas en matière de casinos, les éléments jurisprudentiels dont nous disposons pour apprécier l'étendue des pouvoirs du ministre de l'Agriculture quant à la délivrance de ces autorisations sont quasi-inexistants.

Il résulte de la loi que l'autorisation d'exploiter les paris sur les courses de chevaux est étroitement liée à la délivrance de deux autres autorisations d'importance : celle d'ouvrir un champ de courses et celle d'organiser des courses de chevaux. Le décret du 5 mai 1997 est assez elliptique sur la manière dont sont concrètement accordées ces autorisations : il évoque seulement la délivrance de l'autorisation d'organiser les courses et la manière dont est préparé chaque année le calendrier des réunions de courses *servant de support au pari mutuel* (adopté par arrêté du ministre de l'Agriculture sur proposition de la Fédération nationale des courses françaises). En réalité, le préfet, sur délégation du ministre de l'Agriculture, délivre chaque année – et par un seul acte – aux sociétés en ayant fait la demande l'autorisation d'ouvrir leur hippodrome, d'organiser les courses ainsi que les paris les accompagnant. A cette autorisation est annexée le calendrier des réunions pour lesquelles la société a reçu cette habilitation. Autrement dit, cette (triple) autorisation n'est délivrée qu'après que le ministre de l'Agriculture ait adopté, en partenariat avec l'institution des courses, le calendrier des réunions servant de support au pari mutuel [1343].

Les propositions en ce sens sont d'abord formulées par les sociétés elles-mêmes au sein des instances locales que sont les conseils régionaux par spécialité et les fédérations régionales des courses. Rappelons que ces organes sont constitués des sociétés de province et des conseils régionaux des membres socioprofessionnels des sociétés mères. On constate alors que toutes les sociétés membres des fédérations régionales sont habilitées à organiser des courses et des paris, ou l'ont été dans les trois dernières années. Ensuite, les fédérations régionales transmettent « aux sociétés mères, en tenant compte des orientations définies par celles-ci, le calendrier des réunions de courses de leur région » [1344]. A leur suite, les sociétés mères « établissent, en vue de leur transmission à la Fédération nationale des courses françaises, le projet de calendrier des

[1343] Les modalités concrètes de délivrance de cette autorisation à chaque société de courses nous ont été décrites par le capitaine de police Patrick Rodrigues, agent de la section lyonnaise des Renseignements généraux.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

réunions de courses de leur spécialité servant de support aux opérations de pari mutuel hors les hippodromes ainsi que celui des réunions de courses organisées sur les hippodromes dont elles ont l'exploitation » et « transmettent, après concertation mutuelle, à la Fédération nationale des courses françaises le projet de calendrier des réunions de courses établi par les fédérations régionales des courses » [1345] . Puis, la Fédération nationale des courses propose « à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture les projets de calendriers des réunions de courses transmis par les sociétés mères » [1346] .

Dans un arrêt *Syndicat national des propriétaires de trotteurs et autres* du 12 juin 1981, le Conseil d'Etat a considéré que si « la juridiction administrative est compétente pour connaître de la légalité des décisions par lesquelles le ministre de l'agriculture arrête ou modifie le calendrier des courses de chevaux *et, par suite, pour se prononcer, le cas échéant, sur la régularité des propositions soumises à l'approbation du ministre* », ces dernières, « n'ont pas le caractère de décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir » [1347] . En l'espèce, l'organe de proposition était le président de la Fédération nationale des sociétés de courses [1348] . Or, les sociétés de courses, même les sociétés mères, ont toujours été vues par le Conseil d'Etat comme n'étant pas investies d'une mission de service public [1349] , dès lors, les décisions de leurs représentants ne peuvent être vues comme des décisions administratives susceptibles de recours pour excès de pouvoir. Toutefois, la précision apportée par l'arrêt dans le premier membre de phrase, que nous avons mise en valeur, n'exclut pas que, à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision d'approbation elle-même, les juges ne se livrent à un contrôle « par transparence » des propositions faites au ministre, selon une technique déjà mise en œuvre [1350] . Enfin, il résulte de ces dispositions que le ministre reste libre d'accepter ou non le calendrier proposé et peut demander à la Fédération nationale d'y apporter des modifications. Ce faisant, il détermine annuellement le volume des paris sur les courses de chevaux offerts sur le territoire national.

Enfin, après le calendrier des réunions, le programme des courses doit encore être arrêté. Ainsi, les société mères « établissent, en concertation avec les conseils régionaux de leur spécialité (…), les programmes des courses de leur spécialité avant qu'ils soient

[1344] Article 18 alinéa 2 du décret du 5 mai 1997.

[1345] Article 12-II alinéas 8 et 9 du décret du 5 mai 1997.

[1346] Article 22 alinéa 5 du décret du 5 mai 1997. Cette approbation est réputée acquise en cas de silence du ministre pendant un délai de deux mois à compter de la réception de la demande.

[1347] CE 12 juin 1981 [Syndicat national des propriétaires de trotteurs et autre], *Rec.* 261 (c'est nous qui soulignons).

[1348] Ancêtre de la Fédération nationale des courses françaises créée par le décret du 5 mai 1997.

[1349] CE 25 sept. 1996 [Bellenger], *Rec.* 1178 ; CE 24 févr. 1999 [Wildenstein et autre], *Rec.* 712.

[1350] J-P. Négrin, *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, *op. cit.*, p. 185 ; voir notamment CE 8 janvier 1954 [Romme, Ménard], *RDP* 1954.791, note Waline.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

soumis pour approbation au ministre chargé de l'agriculture » [1351] . Une fois déterminé le calendrier des réunions et les programmes de chacune d'entre elles, le préfet peut alors, sur délégation du ministre, autoriser chaque société de courses à ouvrir son hippodrome, organiser les courses figurant au calendrier ainsi que les paris sur et/ou hors hippodrome les accompagnant.

Comme nous l'avons relevé plus haut, le décret du 5 mai 1997 n'évoque précisément, en son article 3, que la délivrance de l'autorisation d'organiser les courses, mais dans la mesure où cette autorisation est matériellement couplée avec celle d'ouvrir un hippodrome et d'organiser les paris, on peut supposer que les dispositions de cet article sont valables pour l'arrêté d'autorisation dans son ensemble. Aux termes de cet article : « l'autorisation d'organiser des courses de chevaux est accordée pour un an, après avis du préfet, par le ministre chargé de l'agriculture ; elle peut être retirée, avant son terme normal, aux sociétés qui auraient méconnu des dispositions législatives ou réglementaires ou manqué aux obligations résultant de leurs statuts. Les statuts doivent prévoir qu'une société de courses à laquelle l'autorisation d'organiser des courses de chevaux n'a pas été accordée trois années de suite est dissoute de plein droit ». Le ministre de l'Agriculture dispose d'un assez large pouvoir d'appréciation en ce domaine. En effet, dans un arrêt *Ministre de l'agriculture et de la pêche c/ Société des courses de Vannes*, rendu le 26 juin 1996, le Conseil d'Etat a rejeté un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le refus du ministre d'autoriser l'organisation de courses par cette société. Se penchant sur les motifs avancés par l'autorité réglementaire, il a considéré que celui tiré de « l'intérêt qui s'attache à une bonne répartition des hippodromes et des courses » était légalement fondé [1352] . Dès lors, si aux termes du décret une autorisation de ce genre ne peut être retirée, avant son terme, qu'aux sociétés ayant méconnu les dispositions légales ou statutaires au respect desquelles elles sont astreintes, il semble bien que le refus de délivrer ou de renouveler ces autorisations puisse s'appuyer sur de simples motifs d'opportunité et que le contrôle du juge sur ces décisions sera quasi-inexistant (tandis que l'acceptation du ministre donnera lieu à un ensemble de vérifications de la part du juge).

Cette liberté du ministre paraît assez logique dans la mesure où l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 dispose que l'autorisation d'organiser les paris, à laquelle est couplée celle d'organiser les courses, est « spéciale et toujours révocable » [1353] . La formule n'est pas sans rappeler celle usitée par la loi du 30 juin 1923 relative aux cercles de jeux et à propos de laquelle nous avions suggéré, pour les organismes bénéficiaires, l'hypothèse d'une absence de droit acquis à l'obtention et au renouvellement de ces autorisations. Logiquement, et toujours en l'absence de jurisprudence, nous renouvelons notre hypothèse dans ce domaine-ci.

Une fois délivrée cette autorisation, le groupement d'intérêt économique regroupant

[1351] Article 12-II alinéa 10 du décret du 5 mai 1997. Cette approbation est réputée acquise en cas de silence du ministre chargé de l'agriculture pendant un délai de deux mois à compter de la réception de la demande.

[1352] CE 26 juin 1996 [Ministre de l'Agriculture et de la Pêche c/ Société des courses de Vannes], *Rec.* 1178.

[1353] Article 5 de la loi du 2 juin 1891.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

les 71 sociétés de courses préalablement autorisées à organiser le pari mutuel hors hippodromes pourra alors exploiter le Pari mutuel urbain [1354]. Concernant les paris sur hippodromes, le décret du 5 mai 1997 est définitivement muet. Les sociétés de courses autorisées à les organiser appliqueront dans ce cadre le règlement du pari mutuel arrêté par le ministre de l'Agriculture sur proposition du PMU [1355]. En pratique, cependant, les sociétés de courses confient la gestion des paris sur hippodromes à quatre organismes spécialisés, totalement ignorés par les textes. Le premier est un groupement d'intérêt économique créé par les sociétés de courses parisiennes pour la gestion de leurs paris sur hippodrome : le GTHP (Groupement technique des hippodromes parisiens également appelé GIE PMH). La société PMC (Périphériques et matériels de contrôle, héritière de la société Carus, spécialisée dans la prise de paris depuis 1887) et la société Autotote France interviennent quant à elles sur l'ensemble des hippodromes de province, à l'exception de ceux de la région angevine où les paris sont collectés par la société du Pari mutuel angevin. Dans la mesure où les paris collectés sont également susceptibles de faire l'objet d'une réception hors hippodrome, ces sociétés sont reliées informatiquement au réseau PMU. Enfin, si ces sociétés sont contrôlées par des agents des Renseignements généraux lorsqu'elles organisent les paris, elles ne font en revanche l'objet d'aucun contrôle en amont : leurs statuts n'ont pas à être approuvés et elles ne font l'objet d'aucune forme d'habilitation (autorisation ou agrément).

Relevons encore à propos du PMU que, d'après l'article 27 alinéa 2 du décret du 5 mai 1997, « lorsque ce groupement d'intérêt économique autorise des personnes privées à exploiter des postes d'enregistrement des paris, cette autorisation doit intervenir après enquête et avis favorable du ministre de l'intérieur ». Ainsi, dans un arrêt *Ministre de l'agriculture* [1356] *c/ Abbad* du 7 octobre 1987, le Conseil d'Etat a confirmé un jugement du tribunal administratif de Strasbourg ayant annulé le refus du ministre d'agréer la licence d'exploitation d'un poste d'enregistrement du PMU. En effet, la Haute assemblée voit dans cette décision une mesure de police qui aurait du être motivée au regard de la loi du 11 juillet 1979. Or, le ministre s'étant borné à informer l'intéressé du « résultat défavorable de l'enquête menée (…) sans donner aucune précision sur les faits » ayant fondé son refus, elle considère que sa décision est intervenue en violation de la loi [1357].

Enfin, pas moins de 17 sortes de paris différents peuvent être engagés sur les courses. Le classement de ces paris fait l'objet d'un arrêté particulier [1358], et leur règlement est déterminé par l'arrêté du 13 septembre 1985 modifié *portant règlement du pari mutuel* [1359].

[1354] Article 27 du décret du 5 mai 1997.

[1355] Article 39 du décret du 5 mai 1997.

[1356] C'est lui qui, à l'époque des faits, délivrait encore l'autorisation.

[1357] CE 7 octobre 1987 [Ministre de l'Agriculture c/ Abbad], *Rec.* 303.

[1358] Arrêté du 28 décembre 2004 portant classement des paris susceptibles d'être engagés au pari mutuel (*JO* 5 janvier 2005, p. 230).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

B - L'autorisation des paris sur les courses de lévriers

L'autorisation des paris sur les courses de lévriers obéit exactement à la même logique qu'en matière de courses de chevaux. Aux termes de l'article 3 du décret du 20 octobre 1983 modifié *relatif aux sociétés de courses de lévriers autorisées à organiser le pari mutuel* , « le ministre de l'agriculture fixe chaque année le nombre de réunions avec pari mutuel et, après avis du commissaire de la république du département où elles doivent avoir lieu, accorde aux sociétés l'autorisation de les tenir ; celle-ci peut-être retirée avant son terme normal aux sociétés qui auraient méconnu les prescriptions législatives ou réglementaires, manqué aux obligations découlant pour elles de leurs statuts et du Code des courses ou pour des raisons d'ordre public ». Rappelons que le calendrier des épreuves, avec ou sans pari mutuel, est établi par la Fédération des sociétés de courses de lévriers et approuvé par le ministre de l'Agriculture [1360] .

Bien que le décret ne précise pas la nature éventuellement « spéciale et révocable » de l'autorisation annuelle, celle-ci semble assez peu discutable. En effet, là encore, l'autorisation peut être retirée avant son terme normal pour un certain nombre de motifs (dont deux ne figurent pas dans la réglementation des courses de chevaux) [1361] . Aussi cette rédaction suppose-t-elle que le refus de délivrer l'autorisation ou de la renouveler est, comme en matière de courses de chevaux, à la discrétion du ministre. On peut alors supposer qu'en cas de décision positive du ministre, le juge administratif vérifiera que la société demanderesse remplit les conditions légales et réglementaires pour bénéficier de l'autorisation et s'assurera de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation de l'autorité réglementaire. Au contraire, en l'absence de défaut de motivation, une décision négative du ministre offrirait bien peu de « prises » au juge pour qu'il puisse exercer son contrôle.

Enfin, trois types de paris peuvent être engagés sur les courses de lévriers et leur règlement est prévu par l'arrêté du 26 mai 1993 modifié *portant règlement du pari mutuel sur les courses de lévrier* [1362] .

§ 3 - L'autorisation des paris sur les parties de pelote basque

L'article 68 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 *portant dispositions diverses d'ordre économique et financier* habilite les sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel sur les courses de chevaux à collecter, dans l'enceinte de leur hippodrome, des paris engagés sur les parties de pelote basque. Le décret n° 97-309 du 1er avril 1997

[1359] *JO* 18 sept. 1985, p. 10714. Pour un aperçu des nombreuses modifications apportées à ce texte, voir, en annexe, le Tableau de législation et de jurisprudence sur le jeu.

[1360] Article 5 alinéa 1 du décret du 20 octobre 1983.

[1361] Ainsi les versements irréguliers et tardifs par une société de courses à l'Etat de la part du prélèvement sur les sommes engagées lui revenant sont-ils de nature à justifier la révocation de l'autorisation accordée (CE 18 mai 1956 [Société d'encouragement aux courses de lévriers], *Rec.* 763).

[1362] *JO* 14 août 1993, p. 11487.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

relatif aux paris sur les parties de pelote basque [1363] dispose en son article 1er que « l'organisation et le fonctionnement des paris engagés sur des parties de pelote basque sont confiés aux sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel dans les conditions fixées à l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 ». L'habilitation posée par la loi de 1996 est donc générale et ne donne lieu à la délivrance d'aucune autre permission. C'est donc l'autorisation réglementaire de collecter des paris sur les courses de chevaux qui permet simultanément la collecte des paris sur les parties de pelote basque.

L'article 2 du décret du 1er avril 1997 précise que le pari mutuel prendra comme support les seules parties organisées conformément au code du « jaï alaï » établi par la Fédération française de pelote basque et approuvé par le ministre des Sports et le ministre de l'Intérieur. L'organisation des parties de pelote basque « est assurée par *une* société à objet sportif dont les statuts sont approuvés par le ministre chargé des sports sur proposition de la fédération française de pelote basque » [1364] .

C'est à la Fédération que revient en outre la mission de proposer chaque année le calendrier des parties de pelote basque servant de support au pari mutuel au ministre des Sports, qui l'arrêtera après avis du ministre de l'Agriculture (article 5 du décret). On peut ici supposer que la marge de manœuvre dont dispose le ministre est comparable à celle du ministre de l'Agriculture lorsqu'il arrête le calendrier des réunions de courses hippiques sur proposition de la Fédération nationale des courses françaises.

Quatre type de paris peuvent être pratiqués dans ce cadre et leur règlement est fixé par l'arrêté du 11 décembre 2001 *portant règlement du pari mutuel sur les parties de pelote basque* [1365] .

§ 4 - L'autorisation des loteries

Les loteries qui, par dérogation à la prohibition énoncée par les articles 1er et 2 de la loi du 21 mai 1836, peuvent être autorisées par le pouvoir réglementaire sont de deux sortes. Les premières, de faible importance et que nous appelons les loteries « locales », font l'objet d'un certain nombre de dispositions dérogatoires figurant dans la loi de 1836 elle-même (A). Les secondes, qui correspondent à l'ensemble des jeux de La Française des jeux, société d'économie mixte disposant du monopole des loteries de grande ampleur, résultent des dispositions de l'article 136 de loi de finances du 31 mai 1933 et de l'article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 (B).

A - L'autorisation des loteries locales

La loi du 21 mai 1836 contient trois dérogations à la prohibition qu'elle énonce. Peuvent ainsi être autorisées des loteries de bienfaisance (article 5), des lotos traditionnels (article

[1363] *JO* 8 avril 1997, p. 5324.

[1364] Article 3 du décret du 1er avril 1997. Contrairement à ce qui se passe en matière de courses de chevaux et de lévriers, seule une société semble être compétente pour organiser les parties de jaï alaï servant de support aux opérations de jeu.

[1365] *JO* 4 janvier 2002, p. 246.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

6) et des loteries foraines (article 7).

Aux termes de l'article 5 de la loi, peuvent être autorisées les « loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance, à l'encouragement des arts ou au financement d'activités sportives à but non lucratif, lorsqu'elles auront été autorisées par le préfet du département où est situé le siège social de l'organisme bénéficiaire et, à Paris, par le préfet de police. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cette dérogation ». Jusqu'à l'adoption de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, cet article ne prévoyait pas l'intervention du préfet mais renvoyait à un décret en Conseil d'Etat qui lui-même la prévoyait. Or, le nouveau décret d'application de cet article n'étant pas encore entré en vigueur, on peut supposer que l'ancien décret est toujours valide, notamment en ce que son contenu demeure conforme à la rédaction nouvelle de l'article.

Ainsi le décret n° 87-430 du 19 juin 1987 *fixant les conditions d'autorisation des loteries* dispose, en son article 2, que les dérogations prévues à l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 sont accordées par le préfet du département où est situé le siège social de l'organisme bénéficiaire et, à Paris, par le préfet de police. Si le capital d'émission dépasse 30 000 €, le préfet statue après avis du trésorier-payeur général [1366]. Enfin, l'article 4 du décret énonce que l'autorisation peut-être subordonnée par le préfet à la fixation d'un montant maximum des frais d'organisation prélevés par l'organisme demandeur et à l'engagement, pris par ce dernier, de justifier de l'affectation des sommes ainsi recueillies. Ce dernier article permet ainsi d'éviter que des personnes spécialisées, en tant que prestataires de services, dans l'organisation de loteries de bienfaisance au profit d'organismes non lucratifs ne prélèvent sur le produit de l'opération des frais d'organisation abusifs. En effet, une telle attitude aurait pour effet de réduire à la portion congrue la part du produit devant être affectée aux causes mentionnées par la loi et de détourner de son but la dérogation prévue par elle.

Contrairement aux deux autres, la dérogation de l'article 5 figurait déjà dans la version originelle du texte tel qu'il fut adopté en 1836 [1367]. Aussi disposons-nous de quelques décisions jurisprudentielles en précisant le fonctionnement. Dans un arrêt *Dame de la Romagère* du 31 janvier 1908, le Conseil d'Etat a annulé pour excès de pouvoir l'arrêté du préfet de l'Allier soumettant l'autorisation délivrée à la Société des dames de la Miséricorde de Montluçon à la condition qu'une somme de 500 francs serait prélevée sur

[1366] Article 3 du décret du 19 juin 1987. Ce montant est, selon le décret, fixé par arrêté conjoint du ministre de l'Economie et des Finances et du ministre de l'Intérieur. Celui actuellement en vigueur résulte de l'arrêté du 19 juin 1987 (*JO* 21 juin 1987, p. 6712) modifié par l'arrêté du 10 juillet 2001 (*JO* 18 juillet 2001, p. 11529). En l'absence de précisions supplémentaires, on peut supposer que l'avis du trésorier-payeur général est un avis simple. Par ailleurs, la formule « loteries d'objets mobiliers » ne doit pas induire en erreur : elle n'exclut pas que les lots soient constitués de sommes d'argent mais tend plutôt à exclure les loteries d'objets immobiliers.

[1367] Seulement l'a-t-on enrichie, avec l'article 15-I de la loi n° 86-1019 du 9 septembre 1986, de la finalité relative au financement d'activités sportives à but non lucratif. Certes, c'est une ordonnance du 29 mai 1844 qui, jusqu'en 1936, régissait les conditions de délivrance des autorisations, mais les pouvoirs des autorités compétentes pour y procéder sont demeurés, dans leurs principes, inchangés.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

le produit de la loterie pour être affectée au bureau de bienfaisance de la commune. Ainsi que le notait Hauriou dans sa note accompagnant la reproduction de l'arrêt, le Conseil d'Etat rappelle ici les « principes fondamentaux de la moralité administrative » qui impliquent une « séparation radicale (…) entre les préoccupations d'ordre public et les préoccupations fiscales ». En effet, en l'absence de texte législatif en autorisant la perception, une somme d'argent ne peut être exigée comme condition d'une autorisation de police [1368]. En revanche, le Conseil d'Etat a reconnu que le ministre de l'Intérieur qui, en autorisant une loterie au bénéfice des caisses de secours et de retraite des associations de la presse, interdit, dans un « but de moralité publique » et pour éviter tout « spéculation sur les billets », la vente desdits billets au-dessus du prix marqué de 20 francs (cette interdiction valant pour le placement des billets mais aussi pour toutes les transactions pouvant intervenir ultérieurement) n'a pas excédé les limites de sa compétence [1369]. De même, le ministre de l'Intérieur peut-il retirer l'autorisation qu'il a donnée dès lors que son bénéficiaire viole les clauses de l'arrêté d'autorisation [1370]. Enfin le Conseil d'Etat a considéré, dans un arrêt *Ministre de l'Intérieur contre Sieurs Napias et autres* du 12 juin 1968, que la légalité d'une loterie de bienfaisance n'était pas affectée par la circonstance que celle-ci était assortie d'une opération publicitaire. En effet, même si des commerçants avaient retiré de l'opération un avantage publicitaire, il n'était pas établi qu'en délivrant les autorisations nécessaires « le sous-préfet de Dax ait poursuivi un but autre que l'intérêt des associations bénéficiaires » [1371].

Ces décisions ne répondent cependant pas à la question de savoir si l'autorité compétente pour délivrer les autorisations peut en refuser le bénéfice pour des motifs d'opportunité. Bien que la loi de 1836 et son décret d'application ne prennent pas les précautions que nous avons pu relever dans les domaines précédemment étudiés, il nous semble que la réponse doit être affirmative. En effet, les organismes potentiellement bénéficiaires de cette disposition sont fort nombreux et la reconnaissance d'un droit à leur profit risquerait de mettre en péril l'objectif de limitation de l'offre de jeux. Or, justement, pour satisfaire cet objectif, le pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente doit être le plus large possible.

L'article 6 de la loi du 21 mai 1836 dispose quant à lui que la prohibition des loteries n'est pas applicable « aux lotos traditionnels, également appelés "poules au gibier",

[1368] CE 31 janvier 1908 [Dame de la Romagère], *S.* 1908.III.153, note Hauriou.

[1369] CE 3 juillet 1908 [Chambre syndicale des banquiers et changeurs], *S.* 1910.III.144.

[1370] CE 17 décembre 1909, *S.* 1912.III.78. Ces clauses prévoyaient notamment que, jusqu'à concurrence d'un certain montant, les sommes recueillies par la vente des premiers billets devaient être versées à un établissement de crédit pour servir à la constitution d'un fonds spécial des lots, or seule une partie de ces fonds n'a pu être versée, le surplus ayant été employé à la couverture de certains frais d'organisation. Par ailleurs, l'arrêté disposait que les billets ne pourraient être cédés à des intermédiaires qu'au comptant, or, un certain nombre de billets avaient été simplement déposés chez des intermédiaires.

[1371] CE 12 juin 1968 [Ministre de l'Intérieur c/ Sieurs Napias et autres], *Rec.* 352. Dans le cadre de cette opération, les commerçants de la localité concernée avaient créé et alimenté un fonds commun pour financer l'achat des lots et émis des bons de participation ouvrant droit, concurremment à la vente directe, à la remise de billets.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

"rifles" ou "quines", lorsqu'ils sont organisés dans un cercle restreint, dans un but social, culturel, scientifique, éducatif, sportif ou d'animation locale et se caractérisent par des mises de faible valeur, inférieures à 20 €. Ces lots ne peuvent, en aucun cas, consister en sommes d'argent ni être remboursés. Ils peuvent néanmoins consister dans la remise de bons d'achat non remboursables » [1372] . L'absence d'autorisation préalable en ce domaine ne semble pas porter atteinte à la cohérence du système dans son ensemble. Bien qu'entrant dans la notion juridique de « jeu », ces opérations ne présentent pas les dangers sociaux et les risques de fraude observables ailleurs, les risques de pertes, comme les possibilités de gain, y étant très limités. En revanche, cette situation facilite peut-être l'exploitation commerciale de lotos traditionnels par des sociétés de services « pour le compte » d'associations [1373] .

Enfin, l'article 7 de la loi du 21 mai 1836 institue une dernière dérogation relative aux « loteries proposées au public à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines ». Cette mesure doit être combinée avec l'article 2 alinéa 4 de la loi du 12 juillet 1983 *relative aux jeux de hasard* selon laquelle la prohibition des appareils de jeux ne s'applique pas à ceux qui sont proposés au public dans l'enceinte des fêtes foraines. Les deux textes renvoient à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser leurs conditions d'application. Ainsi le décret n° 87-264 du 13 avril 1987 [1374] prévoit-il que ces jeux n'offrent que des lots en nature, qu'ils fonctionnent avec une mise unitaire maximum de 10 francs [1375] et ne proposent pas de lots dont la valeur excède trente fois la mise. En outre, les personnes exploitant ces jeux, qui doivent avoir pour activité exclusive la tenue d'établissements destinés au divertissement du public, sont soumises au régime prévu par les articles 1er et 2 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 *relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe* [1376] .

A côté de ces loteries locales, d'importance relativement limitée, figurent les jeux de La Française des jeux dont on peut dire, sans abus, qu'elle dispose du monopole des

[1372] Avant l'adoption de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, cet article prévoyait qu'un arrêté conjoint du ministre de l'Economie et des Finances et du ministre de l'Intérieur fixerait le montant maximum et la valeur des lots susceptible d'être gagnés. Aux termes de l'arrêté du 10 juillet 2001 (*JO* 19 juillet 2001, p. 11623), ce montant était de 400 €. Ce n'est plus aujourd'hui le cas, mais le montant des lots offerts ne saurait être vraiment élevé dans la mesure où les mises elles-mêmes sont limitées.

[1373] Concernant la requalification, par le juge répressif, de prestations de service relatives à l'organisation de lotos traditionnels en organisation de loteries prohibées, voir Crim. 1er décembre 2004 [Sté Viberd et autres], req. n° 04-80420. Entre autres anomalies, la Cour relève que la société organisait en moyenne quatre loteries par semaine dans des locaux loués à cette fin, affrétant des cars pour procéder au ramassage des joueurs (300 à 400 personnes) et qu'elle ne reversait qu'1 % de la recette à la société mandataire.

[1374] *JO* 16 avril 1987, p. 4315 ; modifié par le décret n° 95-718 du 9 mai 1995, *JO* 12 mai 1995, p. 7994.

[1375] Ce décret n'a semble-t-il pas été actualisé au moment du passage à l'euro.

[1376] *JO* 5 janvier 1969, p. 195. Sur la requalification d'une prétendue loterie foraine en parc d'attraction où étaient illégalement exploités de tels jeux, voir Crim. 15 déc. 2004, *Bull.* n° 323.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

loteries de grande ampleur.

B - L'autorisation des jeux de La Française des jeux

La Française des jeux est une société d'économie mixte créée en 1978 [1377] dont le capital social est détenu à hauteur de 72 % par l'Etat, 20 % par les émetteurs de dixièmes de billets de la loterie nationale [1378], 5 % par le fonds commun de placement des salariés et 3 % par la société civile des courtiers mandataires de la société. Conformément à la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 *relative à la démocratisation du secteur public* [1379], son conseil d'administration, désigné pour cinq ans, est composé de 18 membres dont 9 représentants de l'Etat [1380], 6 administrateurs élus par les salariés et 3 administrateurs nommés par l'assemblée générale des actionnaires. L'Etat y est donc majoritaire. Il résulte par ailleurs de la combinaison de l'article 13 de la Constitution [1381] et de l'article 21 des statuts de la société, approuvés par le ministre du Budget [1382], que le président du conseil est désigné parmi ses membres et sur leur proposition, par décret du président de la République [1383]. Enfin, la société est soumise au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques, conformément au décret n° 53-707 du 9 août 1953 [1384], et au contrôle économique et financier de l'Etat, conformément au décret n° 55-733 du 26 mai 1955 [1385].

[1377] Renommée en 1990, elle s'était appelée auparavant Société de la Loterie nationale et du Loto national (jusqu'en 1989), puis, très brièvement, Société France Loto (F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 73).

[1378] Il s'agit de l'Union des blessés de la face et de la tête (9,2 %), de la Fédération Maginot (4,2 %), du Change de la bourse (2,6 %), de la Confédération des tabacs (2 %), de la Mutuelle du Trésor (1 %), de la Comalo (0,6 %) et de l'Emission Berger (0,4 %), F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 74.

[1379] *JO* 27 juillet 1983, p. 2326.

[1380] Désignés conjointement par le ministre du Budget et le ministre de l'Economie (article 20 du décret du 9 novembre 1978).

[1381] Article 13 de la Constitution : « Le président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres… ».

[1382] Article 17 du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 modifié *relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933*. Les modifications qui y ont été apportées résultent des textes suivants : décret n° 87-330 du 13 mai 1987 (*JO* 19 mai 1987, p. 5479), décret n° 89-212 du 12 avril 1989 (*JO* 14 avril 1989, p. 4734), décret n° 90-430 du 23 mai 1990 (*JO* 26 mai 1990, p. 6251), décret n° 91-1014 du 3 octobre 1991 (*JO* 5 oct. 1991, p. 13020), décret n° 97-783 du 31 juillet 1997 (*JO* 12 août 1997, p. 1197) et décret n° 2002-651 du 29 avril 2002 (*JO* 2 mai 2002, p. 7914).

[1383] Nommé par décret en date du 14 octobre 2000 (*JO* 15 octobre 200, p. 16439) et reconduit en 2004, la président actuel de la société, Christophe Blanchard-Dignac, avait auparavant occupé les fonctions de dirigeant de La Poste (1994) et, à partir de 1995, de chef de la direction du Budget au ministère de l'Economie et des Finances.

[1384] *JO* 10 août 1953, p. 7051.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

La Française des jeux est chargée d'organiser deux sortes de jeux pour lesquels le gouvernement a reçu deux habilitations de la loi [1386] . Il s'agit d'une part de loteries, et d'autre part de jeux faisant appel à la combinaison du hasard et de résultats d'événements sportifs. Au fond, on peut considérer qu'il s'agit, dans les deux cas, de loteries, c'est-à-dire, selon la formule désormais classique de la loi du 21 mai 1836, d'opérations offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort. Mais ces deux types de jeux ayant fait l'objet d'habilitations législatives et réglementaires séparées, il semble préférable de les distinguer en les nommant différemment.

L'autorisation des jeux de La Française des jeux pose deux question juridiques d'importance : celle de l'étendue de l'habilitation législative donnée au gouvernement pour déroger à la prohibition légale des loteries et celle de l'étendue de la compétence de La Française des jeux concernant la création de jeux nouveaux. Pour une fois, la jurisprudence nous apporte sur ces différentes questions des éléments de réponse assez précis. Bien que les décisions concernées portent toutes sur l'organisation des loteries (première catégorie), le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'organisation des différents lotos sportifs (deuxième catégorie) ayant été calqué sur celui déjà existant en matière de loteries, les résultats que nous retirerons de cette analyse vaudront pour les uns comme pour les autres.

L'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933 dispose que : « dans le délai d'un mois à compter de la promulgation de la présente loi, le gouvernement fixera par décret les conditions et les modalités d'*une* loterie dont le produit sera, après prélèvement d'une somme de 100 millions de francs, affecté à la Caisse de solidarité contre les calamités agricoles, rattachée selon la procédure du fonds de concours au chapitre 14 du budget des pensions dont le crédit sera réduit à due concurrence » [1387] . Lorsqu'on sait la quantité de jeux différents aujourd'hui offerte par La Française des jeux, on peine à croire que cette simple phrase en soit le fondement essentiel. Certes, les conditions qu'elles pose sont peu nombreuses, mais l'interprétation souple qu'en a faite le Conseil d'Etat a sans doute contribué au développement de la loterie d'Etat en donnant au gouvernement une liberté presque sans limites.

Lorsque le gouvernement créa le loto national, par un décret n° 75-613 du 10 juillet 1975 [1388] , sa décision fit l'objet d'un recours pour excès de pouvoir déposé, entre autres, par la Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France. La question se posait de savoir si l'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933, qui autorise le gouvernement à fixer les conditions et les modalités d'*une* loterie, permettait à ce dernier de diversifier le mécanisme du jeu initialement institué. L'article 1er du décret,

[1385] *JO* 1er juin 1955, p. 5547. Ce contrôle est prévu par l'article 23 du décret du 9 novembre 1978.

[1386] Article 136 de la loi du 31 mai 1933 et article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984.

[1387] C'est nous qui soulignons.

[1388] *JO* 11 juill. 1975, p. 7135.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

sans doute inspiré par l'usage légal du singulier pour désigner la loterie, prévoyait qu'à côté de la loterie simple, créée par le décret du 22 juillet 1933 [1389], les souscripteurs de billets de la Loterie nationale pourraient « miser sur les résultats du tirage supplémentaire d'une séquence de numéros qui pourra être effectué lors du tirage de chaque tranche de la loterie nationale ». Présenté comme une modalité supplémentaire de la Loterie nationale, le mécanisme institué n'en constitue pas moins un jeu nouveau, ne serait-ce que parce qu'il repose sur un principe mathématique tout à fait différent : alors que la Loterie nationale était un jeu basé sur le principe de contrepartie, le loto national est, lui, basé sur celui de répartition [1390]. Le Conseil d'Etat valida la démarche, toute en nuance, du gouvernement, mais le fit à l'aide d'une formule qui ne permettait pas vraiment de savoir si le lien fonctionnel entre la Loterie nationale et le loto national conditionnait vraiment la légalité du jeu nouvellement créé [1391]. Quoiqu'il en fut, le loto national apparaissait bien, « par une sorte de fiction juridique » [1392], comme un tirage supplémentaire d'une séquence de numéros effectué à l'occasion du tirage de l'une des tranches de la Loterie nationale.

Deux ans plus tard le gouvernement, par le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 [1393], mettait fin à l'exploitation en régie de la Loterie nationale et en confiait l'exploitation à une société d'économie mixte. Saisi de la question de la légalité de ce transfert, le Conseil d'Etat jugea que « les dispositions de l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 ne fixent aucune restriction aux pouvoirs qu'elles confèrent au gouvernement en vue de régler, par voie de décret, l'organisation de la loterie prévue par ce texte » [1394]. En effet, la loi ne laisse aucun doute quant à la liberté du gouvernement pour décider du mode de gestion du service : celle-ci est totale. En revanche, persistaient les questionnements relatifs à l'étendue de la compétence gouvernementale pour créer des jeux nouveaux.

Dans un arrêt *Syndicat des casinos autorisés de France* du 17 mars 1995, le Conseil d'Etat fut contraint de dépasser sa jurisprudence de 1980 en précisant qu'un lien entre la Loterie nationale, qui en 1995 avait déjà disparu depuis cinq ans, et les jeux nouvellement créés n'était pas nécessaire. Il lui était demandé de se prononcer sur la légalité du décret n° 87-330 du 13 mai 1987 dont l'article 3, qui étendait presque à l'infini la gamme de jeux

[1389] *JO* 23 juillet 1933.

[1390] Conclusions du commissaire du gouvernement Denis-Linton sur CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos autorisés de France], *RDP* 1995, p. 814.

[1391] « Le gouvernement a pu légalement diversifier le mécanisme de la loterie (…) en permettant par une simple modalité de la loterie nationale aux titulaires de billets de miser sur les résultats du tirage supplémentaire d'une séquence de numéros, effectué à l'occasion du tirage de l'une des tranches de la loterie nationale », CE 22 mars 1978 [Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et autres], *Rec.* 147.

[1392] L. Touvet et J-H. Stahl, note sous CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos autorisés de France], *AJDA* 1995, p. 376.

[1393] *JO* 10 nov. 1978, p. 3812.

[1394] CE 26 novembre 1980 [Syndicat chrétien de l'administration centrale des Finances], req. n° 15729.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

susceptibles d'être offerts par la Société de la Loterie nationale, était à l'origine de tous les jeux de loterie instantanés, également appelés jeux « de grattage ». Hésitant sans doute quant au sens de la formule employée par les juges en 1980, les rédacteurs du décret « ont cherché à maintenir un lien factice » [1395] entre les jeux nouveaux et la loterie d'origine : « les souscripteurs de billets (…) de la loterie nationale ont la possibilité (…) de miser sur les résultats d'un ou plusieurs tirages d'une séquence de numéros, lettres, couleurs ou symboles, qui pourront être effectués lors du tirage de chaque tranche de la loterie nationale ». La référence à la Loterie nationale semblait ici « parfaitement artificielle » [1396], mais les jeux nouvellement créés perdaient-ils pour autant leur fondement légal ? Non, répondit le Conseil d'Etat qui, dans une interprétation manifestement extensive de la loi considéra que si « l'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933 habilite le Gouvernement à fixer par décret les conditions d'organisation d'*une loterie* (…), cette habilitation législative (…) autorise le Gouvernement, non seulement à organiser un système de loterie simple comportant un tableau de lots prédéterminés (…), mais plus généralement à instituer *des loteries* , c'est-à-dire des jeux donnant aux parieurs une espérance de gain fondée sur le hasard, et assortie de conditions suffisantes de publicité et de contrôle public » [1397].

Comme l'ont fait remarquer L. Touvet et J-H. Stahl, « le Conseil d'Etat n'a pas voulu considérer la loi de 1933 comme une dérogation ponctuelle, valable pour une seule loterie autorisée ». Celle-ci n'ayant posé aucune condition relative aux modalités de la loterie autorisée, « le Conseil d'Etat a préféré entendre la disposition législative comme ayant soustrait, de manière générale, l'Etat au principe d'interdiction des loteries posé par la loi de 1836 » [1398]. On peut toutefois se demander si cette interprétation n'est pas un peu excessive au regard de l'objectif de limitation de l'offre de jeux que la Cour de justice des Communauté européennes avait pourtant clairement dégagé dans l'arrêt *Schindler* du 24 mars 1994, un an avant cet arrêt.

Néanmoins, les choses sont désormais claires : dès lors que les jeux qu'il crée sont assortis de conditions suffisante de publicité et de contrôle public, le gouvernement dispose d'une liberté totale, tant concernant leur mode d'exploitation que concernant leur nature et leur nombre. Mais encore faut-il que le gouvernement créé lui-même ces jeux. Or, le décret du 13 mai 1987, après avoir étendu la gamme des jeux susceptibles d'être proposés au public, se contentait de renvoyer à un règlement particulier arrêté par le président-directeur général de la Société de la Loterie nationale et publié au *Journal officiel*, le soin de préciser les conditions d'application de cette disposition. Ainsi fut posée la question de la légalité de la délégation de pouvoir tacitement consentie par l'article 3 du décret au président-directeur général de la Société de la Loterie nationale.

[1395] Conclusions du commissaire du gouvernement Denis-Linton sur CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos autorisés de France], *art. cit.*, p. 815.

[1396] L. Touvet et J-H. Stahl, note sous CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos autorisés de France], *art. cit.*, p. 376.

[1397] CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos autorisés de France], *RDP* 1995.820 (c'est nous qui soulignons).

[1398] L. Touvet et J-H. Stahl, note sous CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos autorisés de France], *art. cit.*, p. 377.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Contrairement à ce que lui proposait le commissaire du gouvernement Denis-Linton, le Conseil d'Etat retint l'illégalité de la délégation ainsi consentie. Pour qu'elle soit jugée légale, une délégation de compétence, en plus d'être prévue par un texte (ce qui est en l'espèce le cas), ne doit être que partielle [1399] . Or, l'article 3 du décret du 13 mai 1987 avait bien pour effet de déléguer à l'autorité subordonnée la compétence pour créer tout nouveau tirage (autrement dit tout jeu nouveau) qui pourrait s'inscrire dans la gamme infinie des possibilités offertes par ce même article, ce qui revenait ni plus ni moins à déléguer dans son entier la compétence gouvernementale pour créer de nouvelles loteries. Ainsi la Haute assemblée a-t-elle jugé qu'en s'abstenant d'édicter « les caractéristiques essentielles de ces tirages, et notamment les conditions de détermination des gains (…) les auteurs du décret attaqué n'ont pas exercé leur compétence ». A la suite de quoi le Conseil d'Etat a annulé l'article 3 du décret du 13 mai 1987 ainsi que le règlement particulier du jeu « Tapis vert » pris sur son fondement.

Il résulte donc de cet arrêt que si l'autorité subordonnée peut valablement fixer les *modalités techniques* des jeux nouvellement créés, il appartient exclusivement au pouvoir réglementaire de déterminer les *caractéristiques essentielles* de ces jeux, au rang desquelles les conditions de détermination des gains. Demeurent cependant un certain nombre d'incertitudes, qu'aucun arrêt n'est venu depuis lever. La première réside dans la notion de « caractéristiques essentielles » des jeux que seul le gouvernement peut déterminer. Mais surtout, la formule du Conseil d'Etat ne permet pas de savoir si le gouvernement peut se contenter de *déterminer largement* ces conditions essentielles pour laisser à l'autorité subordonnée la liberté de créer les jeux qui y répondront, ou si le gouvernement doit fixer les *conditions essentielles de chaque jeu* nouvellement créé. La différence est cruciale, notamment au regard, là encore, des objectifs dégagés par la jurisprudence communautaire : dans le premier cas le pouvoir réglementaire n'a aucune prise sur le nombre de jeux susceptibles d'être créés par La Française des jeux, alors que dans la seconde hypothèse, il maîtrise l'offre quantitative de jeux proposés par elle dans la mesure où toute création de jeu nouveau suppose son intervention préalable, comme c'est le cas dans tous les autres secteurs du jeu. En d'autres termes : la compétence pour créer des jeux nouveaux revient-elle à La Française des jeux ou au gouvernement ?

Toujours dans leur commentaire sur cet arrêt, L. Touvet et J-H. Stahl considèrent que la notion de « caractéristique essentielle » renvoie au principe sur lequel sont assis les jeux : contrepartie ou répartition. De même pensent-ils qu'elle renvoie à la détermination de la part du montant total des mises devant revenir aux joueurs après déduction des frais d'organisation et des prélèvements légaux. Ils concluent ensuite qu'il « appartient au pouvoir réglementaire de fixer lui-même les caractéristiques essentielles *de chaque jeu nouveau*, quitte à renvoyer la fixation des modalités techniques et subalternes au président de (la) société d'économie mixte » [1400] . Voyons donc comment le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 modifié relatif aux loteries et le décret n° 85-390 du 1er avril 1985 modifié [1401] relatif aux jeux de pronostics sportifs aménagent la compétence du

[1399] CE 8 février 1950 [Chauvet], *Rec.* 85.

[1400] L. Touvet et J-H. Stahl, note sous CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos autorisés de France], *art. cit.*, p. 378 (c'est nous qui soulignons).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

président-directeur général de La Française des jeux.

Contrairement à ce qu'ont affirmé les auteurs susmentionnés, le pouvoir réglementaire ne fixe pas les caractéristiques essentielles *de chaque jeu nouveau*. Les décrets de 1978 et de 1985 procèdent de la même manière. Ils définissant de manière générale et abstraite les caractéristiques essentielles des jeux qui peuvent être proposés au public. Mais la détermination de ces caractéristiques est faite de manière si large qu'elle laisse à la créativité de l'autorité subordonnée une liberté quasi-totale, tant qualitativement que quantitativement. Seulement lui est-il imposé une fourchette pour la fixation de la part du total des mises devant revenir aux joueurs (entre 45 et 70 % pour les loteries, entre 25 et 70 % pour les jeux de pronostics sportifs) [1402] .

Ainsi l'article 2 du décret du 9 novembre 1978 dispose qu'« il est mis à la disposition du joueur, en représentation de sa mise, un support qui peut être représenté par tout moyen technique », l'article 4 du décret du 1er avril 1985 disposant quant à lui qu'« il est mis à la disposition du joueur, après versement de sa mise, un moyen technique matériel ou immatériel appelé support, comportant toutes les caractéristiques utiles à la participation du jeu » (cela peut donc être un billet, comme un appareil électronique par exemple). L'intervention du hasard, peut être « antérieure, concomitante ou postérieure à la mise à disposition du support » [1403] . « Les gains ou lots attribués aux gagnants peuvent être en numéraire ou en nature » [1404] , surtout : « les jeux peuvent être fondés sur le principe de répartition ou sur celui de contrepartie » [1405] . Bref, les caractéristiques essentielles des jeux proposés sont définies de manière si large que leur effet est, justement, de faire en sorte qu'aucune d'entre elles ne soit un obstacle à la créativité de l'autorité subordonnée, qui reste libre d'inventer et de commercialiser, dans ce « cadre », tous les jeux qu'elle souhaite. Ainsi, aux termes de l'article 21 du décret du 9 novembre 1978 et de l'article 20 du décret du 1er avril 1985 : « le président-directeur général de la société (…) établit les règlements des jeux et fixe, à cet effet, leurs caractéristiques techniques, les conditions de participation offertes au public, les montants des mises, les modalités techniques de détermination et d'attribution aux gagnants des gains ou lots, les modalités de paiement ou de mise à disposition de ceux-ci et les délais de forclusion relatifs à ces paiements ou mises à disposition ».

En définissant comme il l'a fait les caractéristiques essentielles des jeux susceptibles

[1401] *JO* 2 avril 1985, p. 3830. Rappelons que le fondement de ce texte réside dans l'article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 qui dispose qu'« afin de contribuer au développement du sport, est autorisée la création d'un jeu faisant appel à la combinaison du hasard et des résultats d'événements sportifs. Les modalités et les conditions d'organisation en seront fixées par décret ». Il fut modifié par le décret n° 85-985 du 18 sept. 1985 (*JO* 19 sept. 1985, p. 10777) et le décret n° 2002-768 du 3 mai 2002 (*JO* 5 mai 2005, p. 8605).

[1402] Articles 3 du décret du 9 novembre 1978 et 5 du décret du 1er avril 1985.

[1403] Articles 4 du décret du 9 novembre 1978 et 6 du décret du 1er avril 1985.

[1404] Articles 6 du décret du 9 novembre 1978 et 8 du décret du 1er avril 1985.

[1405] Articles 9 du décret du 9 novembre 1978 et 11 du décret du 1er avril 1985.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

d'être proposés au public, le pouvoir réglementaire a complètement éludé l'obstacle que lui avait imposé le Conseil d'Etat dans sa décision du 17 mars 1995. Non seulement l'autorité subordonnée définit librement les caractéristiques essentielles des jeux nouveaux (précisément parce que les textes lui autorisent toutes les caractéristiques auxquelles une imagination fertile peut donner naissance), mais en plus elle semble pouvoir décider elle-même de la création des jeux nouveaux sans l'intervention préalable du pouvoir réglementaire, contrairement à ce qui se passe dans tous les autres secteurs du jeu autorisé [1406] . D'ailleurs, dans ses conclusions sur l'arrêt *Rolin* du 27 octobre 1999, le commissaire du gouvernement Daussun, tout en relevant que le décret du 9 novembre 1978 a été modifié par un décret du 31 juillet 1997 « pour tenir compte de votre décision de section », constate que « ce texte n'a pas modifié la mission de la société ni ses pouvoirs » [1407] . Cette apparente liberté apparaît d'autant plus gênante et incohérente que la réglementation des jeux est censée poursuivre l'objectif de limitation de l'offre de jeux qui, en droit français, passe justement par cette intervention préalable.

Mais l'autonomie de La Française des jeux pour créer des jeux nouveaux n'est qu'apparente. Le contrôle de l'autorité de tutelle sur la quantité d'offre de jeu émise par la société est bien réel, seulement, il résulte de mécanismes inhabituels. L'article 3 du décret du 9 novembre 1978 et l'article 5 du décret du 1er avril 1985 disposent que, pour chaque jeu, « les mises sont réparties conformément aux affectations décidées par arrêté du ministre chargé du Budget ». Il suffit donc au ministre de refuser de prendre cet arrêté pour qu'un jeu nouvellement « créé » par la société ne puisse être commercialisée, ce qui est semble-t-il déjà arrivé. Aussi peut-on voir dans ces arrêtés de répartition des mises cette intervention expresse de l'autorité de tutelle dont nous déplorions l'absence concernant la création de jeux nouveaux. En outre, aux termes de l'article 1er du décret du 9 août 1953 *relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques* , le budget annuel et les états prévisionnels de recettes et de dépenses de La Française des jeux doivent être approuvés conjointement par le ministre des Finances et le ministre du Budget. Ainsi, chaque année au mois de décembre, la société présente à la tutelle ces documents dans lesquels sont décrits tous les lancements de jeux prévus pour les douze mois à venir accompagnés de leurs caractéristiques techniques. Là encore, l'autorité de tutelle peut contraindre La Française des jeux à revoir sa copie et tenant compte de ses observations.

Enfin, une remarque s'impose concernant les jeux de pronostics sportifs dont l'organisation relève du décret n° 85-390 du 1er avril 1985 modifié. Toutes les disciplines sportives et toute compétition nationale ou internationale peuvent servir de support à ces jeux. Ainsi l'article 3 du décret dispose-t-il qu'« en application de l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives [1408] , les fédérations tiennent leurs calendriers annuel de compétitions à la disposition du ministre délégué à la jeunesse et aux sports *qui les met à la disposition de*

[1406] A l'exception, il est vrai, des loteries foraines et des lotos traditionnels, mais pour lesquels cette souplesse peut paraître compréhensible.

[1407] Conclusions Daussun sur CE 27 oct. 1999 [Rolin], *RDP* 1999.1845.

[1408] *JO* 17 juillet 1984, p. 2288.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

la société mentionnée à l'article 18 » [1409] . Pour l'heure, le loto sportif ne porte guère que sur des compétitions de football, mais qui décide de son extension à d'autres disciplines sportives ? Combinée à l'article 20 du même décret (voir quelques lignes plus haut), cette disposition semble bien attribuer cette compétence au président-directeur général de La Française des jeux. Bien entendu, l'autorité de tutelle – les ministres des Finances et du Budget –auront leur mot à dire, mais une telle décision pourrait manifestement intervenir sans l'accord préalable du ministre des Sports, ni même celui de la fédération concernée, qui pourrait légitimement voir d'un mauvais œil l'extension des paris à la discipline dont elle a la responsabilité.

Outre les divers types de lotos (loto, superloto, euro millions, kéno) et les jeux de pronostics sportifs (lotofoot), la société commercialise des jeux de loterie instantanée (jeux de « grattage ») diffusés « physiquement » mais aussi en ligne sur Internet. Enfin, elle commercialise le rapido, jeu de contrepartie accessible dans la plupart des points de vente et consistant en des tirages informatiques de deux séquences de numéros toutes les cinq minutes (250 tirages par jour). Les professionnels des jeux l'assimilent volontiers à une sorte de machine à sous à fréquence lente, de quoi rendre jaloux les groupes de pression qui depuis longtemps militent pour l'introduction des machines « douces » dans les débits de boisson.

§ 5 - Les dispositions particulières à l'Outre-mer en matière d'autorisations de jeu

L'ensemble des dispositions relatives à la prohibition des jeux ainsi qu'à leur autorisation de manière dérogatoire a été étendu aux collectivités d'Outre-mer. Mais les textes sont parfois allés plus loin en autorisant quelques unes de ces collectivités, et principalement les collectivités territoriales à statut particulier, à délivrer elles-mêmes les autorisations relatives, d'une part, à l'ouverture des cercles et casinos, et d'autre part, aux loteries locales visées par la loi du 21 mai 1836. Amené à se prononcer sur la constitutionnalité de ces dispositions, le Conseil constitutionnel n'a relevé, dans ces habilitations, aucune contrariété avec la norme fondamentale [1410] .

C'est ainsi que le gouvernement de Nouvelle Calédonie [1411] , le conseil des ministres de Polynésie française [1412] et le conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon [1413] ont été habilités à autoriser eux-mêmes l'ouverture de cercles (sauf le conseil général de

[1409] Il s'agit bien sûr de La Française des jeux (c'est nous qui soulignons).

[1410] CC 9 avril 1996, n° 96-373 DC sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *Rec.* 43 ; CC 15 mars 1999 n° 99-409 DC sur la loi organique relative à la Nouvelle Calédonie, *Rec.* 63.

[1411] Article 36 de la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 (*JO* 21 mars 1999, p. 4197). Sur l'incompétence, sous l'empire de l'ancienne législation, du président de l'assemblée de la province sud de Nouvelle Calédonie pour abroger l'arrêté du représentant de l'Etat dans le territoire autorisant un établissement de jeu à exploiter le jeu de bingo, voir TA Nouméa 11 août 1993 [Société calédonienne des bains de mer], *JCP* 1994.IV.751 et CE 29 juillet 1994 [Province sud de Nouvelle Calédonie], req. n° 151456.

[1413] Article 54 de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 (*JO* 5 janvier 1993).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Saint-Pierre-et-Miquelon) et de casinos. Concernant la Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon, le gouvernement a pris soin d'édicter lui-même les textes nécessaires à ce que les conditions d'autorisation, de fonctionnement et de contrôle de ces établissements soient sensiblement les mêmes qu'en métropole [1414] . En revanche, en Nouvelle Calédonie, c'est au représentant de l'Etat dans ce territoire qu'est revenu le soin d'établir ces règles par arrêté [1415] .

En ce qui concerne les loteries locales, l'article 32 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 habilite le gouvernement de la Nouvelle Calédonie à autoriser les dérogations prévues par les articles 5 à 7 de la loi du 21 mai 1836, à condition toutefois d'observer les dispositions de l'arrêté susmentionné du haut-commissaire de la République déterminant notamment les personnes susceptibles de proposer au public les loteries et les conditions d'autorisation de celles-ci. De même est-ce le représentant du gouvernement de Mayotte qui, dans ce territoire, autorise les loteries de bienfaisance prévues par l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 [1416] . Les autorités de Polynésie française disposent quant à elles d'une autonomie encore plus grande. Il résulte en effet de la combinaison de l'article 65 de la loi n° 96-312 du 12 avril 1996 et des articles 25 et 31 du décret n° 97-1135 du 9 décembre 1997 que c'est l'assemblée territoriale de la Polynésie française qui détermine, dans le respect des dispositions légales et réglementaires applicables sur ce territoire en matière de jeux de hasard, les conditions auxquelles les dérogations prévues par les articles 5 à 7 de la loi du 21 mais 1836 pourront être autorisées [1417] .

Nous ne souhaitons pas, dans le cadre de cette étude, procéder à une analyse complète des points communs et différences observables entre les dispositions applicables au territoire métropolitain et celles qui s'appliquent sur ces différents territoires d'Outre-mer. Il en existe de notables, ainsi par exemple de la possibilité reconnue aux

[1412] Article 28-22° de la loi n° 96-312 de la loi du 12 avril 1996 (*JO* 13 avril 1996, p. 5695). Sur l'incompétence de l'assemblée territoriale de Polynésie française pour déroger à l'interdiction des jeux de hasard, voir CE 11 janvier 1995 et 3 novembre 1995 [Assemblée territoriale de la Polynésie française], req. n° 156453 et 162234.

[1414] Concernant la *Polynésie française* : décret n° 97-1135 du 9 décembre 1997 fixant les règles relatives à l'installation et au fonctionnement des casinos, cercles, jeux et loteries en Polynésie française (*JO* 11 décembre 1997, p. 17870) et arrêté du 25 janvier 1999 fixant les règles relatives au contrôle par l'Etat de l'installation et du fonctionnement des casinos, cercles, jeux et loteries en Polynésie française (*JO* 21 février 1999, p. 2725) modifié par l'arrêté du 19 mai 1999 (*JO* 28 mai 1999, p. 7869). Concernant *Saint-Pierre-et-Miquelon* : décret n° 94-463 du 31 mai 1994 relatif à l'installation et au fonctionnement de casinos dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon (*JO* 7 juin 1994, p. 8198) et arrêté du 24 février 1997 portant réglementation des établissements de jeux de hasard dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (*JO* 15 mars 1997, p. 4104).

[1415] Articles 7 de l'Ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998 (*JO* 22 août 1998, p. 12830) et 32 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 (*JO* 21 mars 1999, p. 4226).

[1416] Article 7 de l'ordonnance n° 96-267 du 28 mars 1996 (*JO* 31 mars 1996, p. 4957).

[1417] Sur la compétence de l'assemblée territoriale de Polynésie française pour réglementer les jeux de hasard proposés à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines ou des fêtes traditionnelles, voir CE 30 juillet 1997 [Haut-commissaire de la République en Polynésie française], req. n° 187320.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

casinos de Polynésie française d'organiser des loteries basées sur le principe de contrepartie [1418]. Une telle analyse, qui risquerait ici d'alourdir notre propos, pourrait ainsi faire l'objet d'une étude séparée.

L'habilitation des opérateurs de jeux est une condition nécessaire mais parfois insuffisante pour que ceux-ci puissent se livrer à l'exploitation des jeux. Elle doit être complétée dans plusieurs cas par l'habilitation de certains agents chargés des opérations de jeu.

Section 2 - L'agrément des opérateurs de jeu ou de leurs collaborateurs

Christine Bertrand, auteur d'une thèse sur *L'agrément en droit public*, définit celui-ci comme « la procédure visant à associer une personne, généralement privée, à une tâche d'intérêt général, ce qui conduit à la mise en place d'une collaboration entre le titulaire de l'agrément et l'administration et à un contrôle des pouvoirs publics sur l'agréé, avant et surtout après l'octroi » [1419]. Cette définition classique est l'héritière d'une pensée juridique française qui a toujours observé dans ce mécanisme la présence d'une *tâche d'intérêt général* assumée par l'agréé en *collaboration* avec l'administration et sous son *contrôle*.

On trouve dans la réglementation des jeux de nombreuses mentions de l'agrément, mais si le terme est la plupart du temps utilisé à bon escient, il est quelques hypothèses dans lesquelles il serait plus juste de parler d'« homologation ». Ainsi en est-il lorsque l'article 6 du décret du 22 décembre 1959 *portant réglementation des jeux dans les casinos* dispose que « tous les appareils et matériels, sans aucune exception, employés pour les jeux doivent être d'un modèle agréé par le ministre de l'Intérieur ». En effet, l'agrément ne peut avoir pour objet que l'habilitation d'une personne, généralement privée, et non d'une chose [1420].

Le champ d'intervention de l'agrément couvre l'ensemble des secteurs de jeux autorisés, à l'exception notable des loteries. En effet, la collaboration induite par ce procédé suppose une relation stable et régulière entre l'agréé et l'administration, or les associations organisatrices de loteries locales ne sollicitent que ponctuellement des autorisations [1421]. Ensuite, concernant La Française des jeux, son conseil d'administration est majoritairement composé de représentants de l'Etat, l'agrément y serait donc superflu, sauf à considérer que la nature sensible des fonctions de certains agents subalternes ne le justifient, mais tel n'a pas été l'avis du gouvernement.

L'utilisation de cette forme particulière d'habilitation en matière de jeu est assez homogène. Ainsi concerne-t-il le personnel des jeux dans les cercles et casinos, auxquels

[1418] Articles 2-I-b) et 32 du décret n° 97-1135 du 9 déc. 1997.

[1419] C. Bertrand, *L'agrément en droit public*, *op. cit.*, n° 107.

[1420] *Ibid.*, n° 25.

[1421] Toutefois, l'agrément des personnes spécialisées, en tant que prestataires de services, dans l'organisation de loteries de bienfaisance et de lotos traditionnels au profit d'organismes non lucratifs pourrait apparaître comme une mesure salutaire.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

s'ajoutent, pour ces derniers, l'ensemble des sociétés intervenant dans la fabrication, la commercialisation et la maintenance des machines à sous (§ 1). Dans les autres secteurs concernés, les trois paris mutuels, il concerne essentiellement les personnes chargées de la régularité des supports des paris : les commissaires et juges aux courses dans les domaines des courses de chevaux et de lévriers (§ 2) et les arbitres des parties de pelote basque (§ 3). Toutefois, si l'agrément concerne essentiellement le personnel des opérateurs de jeu et certains de leurs collaborateurs, il peut exceptionnellement viser les opérateurs de jeu eux-mêmes, tel est le cas des deux sociétés mères de courses de chevaux.

§ 1 - L'agrément dans les casinos et les cercles

Le champ de l'agrément est en ces matières assez vaste (A) et la jurisprudence administrative nous renseigne assez précisément sur ses conditions d'octroi et de révocation (B).

A - Un vaste champ d'application

Les casinos et les cercles présentent, on l'a vu, de grandes similitudes. Il semble donc logique que l'agrément s'y applique de manière à peu près analogue. Ainsi, dans les deux cas, les membres du comité de direction, le personnel employé à titre quelconque dans les salles de jeux et les fabricants de cartes à jouer doivent être agréés par l'administration [1422] . Mais le monopole d'exploitation des machines à sous, dont sont collectivement titulaires les casinos, donne également lieu à la délivrance d'agréments inconnus des cercles.

L'article 3 de la loi du 15 juin 1907 dispose que « le directeur (du casino) et les membres du comité de direction et les personnes employées à un titre quelconque dans les salles de jeux sont agréées par le ministre de l'Intérieur » [1423] . Par ailleurs, l'article 8 décret du 22 décembre 1959 énonce que le directeur responsable « engage, rémunère et licencie directement, en dehors de toute ingérence étrangère, toute les personnes employées à un titre quelconque dans les salles de jeux » [1424] . Puis, l'article 12-V alinéa 1 de l'arrêté du 23 décembre 1959 précise que le directeur responsable et les membres du comité de direction sont agréés « sous réserve de ne point remplir des fonctions électives dans la commune siège de l'établissement ». Cette restriction au droit de chaque citoyen

[1422] L'expression « personnel employé à un titre quelconque dans les salles de jeux » ne concerne que les périodes pendant lesquelles la salle de jeux est ouverte au public. Le personnel chargé de l'entretien de la salle de jeux en dehors des heures d'ouverture au public – heures pendant lesquelles les tables de jeu sensibles, comme la roulette, sont couvertes d'un caisson de bois cadenassé, empêchant de la sorte toute tentative de « trucage » des instruments de jeu – n'a pas à être agréé.

[1423] Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur la demande d'agrément vaut décision de rejet (article 8 du décret du 22 décembre 1959). L'exercice des fonctions de direction en l'absence d'agrément est elle aussi punie des peines portées aux article 1er et 3 de la loi du 12 juillet 1983 (article 5 de la loi du 15 juin 1907). Pour les autres employés, en revanche, la sanction de l'inobservation de cette règle réside dans la révocation de l'autorisation et non dans la sanction pénale prévue à l'article 5 de la loi du 15 juin 1907, ainsi qu'en avait décidé la chambre criminelle de la Cour de cassation pour l'ensemble du personnel des jeux (direction comprise) avant que la loi ne soit modifiée sur ce point (Crim. 2 avril 1957 [Crouail et autres], *D.* 1957.J.393).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

à exercer des fonctions électives [1425] peut paraître disproportionnée. En effet, le Code général des collectivités territoriales prévoit déjà, en son article L. 2541-17, que les « maires, les adjoints et les membres du conseil municipal ne peuvent prendre part aux délibérations et décisions relatives aux affaires dans lesquelles ils sont intéressés personnellement ou comme mandataires ». Ainsi le Conseil d'Etat a-t-il annulé la délibération par laquelle le conseil municipal de Megève avait donné son accord de principe concernant l'ouverture d'un casino, au motif que l'un des conseillers, adjoint au maire et chef du secrétariat des jeux de la société demanderesse, avait pris part au vote [1426] . Mais cette restriction paraît être la conséquence logique de l'article L. 231-6° du Code électoral d'après lequel « ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois (…) les entrepreneurs de services municipaux ». Enfin, l'article 15 de l'arrêté égrène la liste des documents au vu desquels le ministre prendra sa décision [1427] , et précise que l'octroi de l'agrément donne lieu à la délivrance d'une carte devant être renouvelée tous les dix ans.

Pour les cercles, l'article 21 de l'arrêté du 15 juillet 1947 impose, à quelques nuances près, les mêmes règles pour le recrutement et l'agrément des membres du comité des jeux et de tout employé des salles de jeu [1428] . Une liste de pièces, sensiblement analogue, est quant à elle prévue à l'article 22 [1429] .

Assez logiquement, le Professeur Jean-Paul Négrin considère que, dans tous les cas où l'autorité administrative intervient dans le recrutement des agents d'un organisme privé qu'elle contrôle, l'autonomie de ce dernier « est d'autant plus réduite que cette intervention s'étend à des agents plus nombreux », même si la tutelle « porte uniquement – lorsqu'elle existe – sur le personnel de direction plus ou moins largement entendu » [1430]

[1424] Cet article ajoute que, dans l'hypothèse où la composition du comité de direction serait affectée par un ou plusieurs décès ou démissions, la nomination d'un administrateur provisoire spécialement agréé à cet effet peut être décidée par le ministre de l'Intérieur, de sorte que la continuité du fonctionnement régulier du casino n'en soit pas affectée.

[1425] Article L. 144 du Code électoral : « Tout français et toute française ayant la qualité d'électeur peut faire acte de candidature et être élu, sous réserve des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi ».

[1426] CE 9 janvier 1952 [Sieur Vidal], préc.

[1427] « Une notice individuelle remplie de la main du postulant et comportant une photographie récente ; une photographie d'identité récente ; une carte électorale récente ou une attestation du maire établissant qu'il est inscrit sur la liste électorale ou en a fait la demande si le postulant est de nationalité française ; dans le cas où il est ressortissant d'un Etat de l'Union européenne tout document permettant d'établir qu'il jouit de ses droits civils et politiques ; un extrait de son casier judiciaire remontant à moins de deux mois ».

[1428] La durée de l'agrément n'est pas limitée par les textes et ceux-ci ne prévoient aucune forme d'inéligibilité. Par ailleurs, la loi du 30 juin 1923 ne renvoyant pas à la loi du 12 juillet 1983 concernant la sanction de l'inobservation de cette règle, celle-ci réside logiquement dans l'abrogation de l'autorisation de jeu.

[1430] J-P. Négrin, *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, *op. cit.*, p. 225.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

. Il faut donc croire que l'autonomie des cercles et casinos est des plus réduites car, outre la direction, l'agrément concerne également les ravitailleurs et valets de pied, les barmen, les agents de sécurité, les changeurs, les caissiers, les croupiers, les chefs de table et les chefs de partie.

En outre, comme tous les instruments utilisés dans les salles de jeux, les cartes à jouer sont minutieusement décrites par les textes et leur manipulation est strictement réglementée. Aussi les casinos et les cercles ne peuvent-ils se procurer des cartes qu'auprès de fabricants agréés par le ministre de l'Intérieur [1431] .

Il est cependant des instruments dont seuls les casinos ont la disposition et dont les caractéristiques techniques complexes rendent d'autant plus aigus les risques de fraude et de manipulation : les machines à sous. L'article 69-2 de l'arrêté du 23 décembre 1959 soumet à l'agrément du ministre : « 1° Les marques dénominatives de constructeurs sous lesquelles sont produites et commercialisées les machines (…) [1432] ; 2° Les sociétés qui auront la charge de leur commercialisation, de leur mise en service et de leur maintenance ; 3° Les organismes chargés par les casinos autorisés de gérer des tâches d'intérêt commun comme la centralisation des commandes et le financement groupé d'appareils dont les marques sont agréées ». Naturellement, ce sont les sociétés mentionnées au 2° de l'article, appelées « Sociétés de fourniture et de maintenance » (SFM), qui font l'objet du contrôle le plus serré dans la mesure où elles sont responsables de la mise au point des systèmes de contrôle inclus dans les machines, du réglage de

[1429] « Une notice individuelle remplie à la main, signée personnellement par lui et accompagnée d'un photographie d'identité ; une pièce établissant qu'il est majeur, *Français* et jouit de ses droits civils et politiques ; un extrait de casier judiciaire remontant à moins d'un mois ; un certificat de bonne vie et mœurs (sic) remontant également à moins d'un mois » (c'est nous qui soulignons). La réglementation des casinos a longtemps exclu les étrangers du personnel des jeux mais les lois n° 77-584 du 9 juin 1977 (*JO* 10 juin 1977, p. 3187) et n° 93-1420 du 31 décembre 1993 (*JO* 1er janvier 1994, p. 18) sont heureusement intervenues pour permettre à tout ressortissant de l'Union d'être employé par ces établissements. Tel ne semble pas être le cas de la réglementation des cercles qui sur ce point est contraire à l'article 39 du Traité instituant la Communauté européenne relatif à la libre circulation des travailleurs.

[1431] Les conditions de délivrance de cet agrément ne sont pas décrites par les textes. On retiendra que dans les deux types d'établissements les jeux de cartes, groupés ou non en sixains (dans les casinos, ceux-ci sont numérotés et le nombre maximal de sixains dont ils disposent est fixé par le ministre de l'Intérieur), sont rangés dans une armoire placée en évidence dans la salle de jeux et dont la clé est conservée par un membre du comité. La destruction des cartes usagées ne peut être opérée qu'en présence d'un fonctionnaire de police (articles 40 de l'arrêté du 23 décembre 1959 et 45 de l'arrêté du 15 juillet 1947).

[1432] S'agit-il là d'une homologation ou d'un véritable agrément ? Certes c'est une chose qui est agréée, mais, contrairement à l'homologation, l'autorisation porte ici, non pas sur un produit déterminé quel que soit son fabricant, mais sur toute la gamme des produits susceptibles d'être commercialisés par une marque, indépendamment des caractéristiques de chaque produit. Peut-être cette nuance s'explique-t-elle par le fait qu'il n'existe aucun fabricant français de machines à sous, car au fond, derrière la marque, c'est donc bien au constructeur qu'est octroyé l'agrément, ce que confirme d'ailleurs la liste des pièces à fournir. Parmi elles figurent les documents présentant le statut juridique de la « société demanderesse » et celui du groupe auquel elle appartient éventuellement ainsi que sa situation financière, le *curriculum vitae* de ses principaux dirigeants et, éventuellement, ceux de la société mère, la présentation technique de chacun des modèles de machines commercialisées ainsi que le contrat passé avec les sociétés chargées de leur distribution (article 69-3 de l'arrêté du 23 décembre 1959).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

leur taux de redistribution et, plus généralement, de leur maintenance [1433].

On dit généralement de l'agrément que son octroi et sa révocation font place à un large pouvoir d'appréciation de l'administration [1434]. Cette affirmation semble devoir être nuancée, mais les seuls éléments jurisprudentiels dont nous disposons ne concernent que les administrateurs et les employés des salles de jeux, à l'exclusion des autres catégories de personnes agréées.

B - La délivrance et la révocation de l'agrément dans les casinos et les cercles

L'article 12-V alinéa 2 de l'arrêté du 23 décembre 1959 dispose, à propos de l'agrément des membres du comité de direction des casinos, que « le ministre de l'Intérieur peut les révoquer soit en cas d'inobservation du cahier des charges ou des préoccupations des arrêtés ministériels, soit pour des considérations d'opportunité dont il est seul juge ». Cette formule n'étant pas reprise à l'article 15 de l'arrêté qui concerne, plus largement, l'ensemble des employés des salles de jeux, on peut douter que des « considérations d'opportunité » puissent leur être opposées [1435]. L'arrêté du 15 juillet 1947 quant à lui ne précise pas les motifs présidant à la révocation de l'agrément des employés de jeu des cercles, seulement dispose-t-il, tout comme l'article 8 du décret du 22 décembre 1959 relatif aux casinos, que « le directeur responsable est tenu de congédier sans délai tout employé dont l'administration supérieure requerrait le renvoi » [1436].

Le régime juridique de l'agrément dépend de la nature de la décision du ministre de l'Intérieur. En effet, si l'octroi ou le renouvellement de l'agrément s'analyse toujours comme une mesure de police, sa révocation, en revanche, peut être vue soit comme une

[1433] Article 69-6 de l'arrêté du 23 décembre 1959. C'est l'article 69-5 de l'arrêté qui détermine le contenu du dossier de demande d'agrément. On y trouve notamment, outre la présentation du statut juridique de la société demanderesse et du groupe auquel elle appartient éventuellement, un « état indiquant la composition du ou des organes de direction », « la balance ou la situation des comptes de la comptabilité commerciale, accompagnée du procès-verbal de la dernière assemblée générale ordinaire des actionnaires », « une fiche signalétique de chaque correspondant local de la société », « une présentation succincte des modèles de machines » prises en charge, enfin, concernant les dirigeants et leurs collaborateurs, « une notice individuelle remplie de la main du postulant » et « un extrait de son casier judiciaire remontant à moins de deux mois ».

[1434] C. Bertrand, *L'agrément en droit public*, *op. cit.*, n° 219 ; J. Georgel, « L'agrément administratif », *art. cit.*, p. 476.

[1435] Indépendamment de toute question relative à l'agrément, le ministre du Travail ne peut autoriser le licenciement d'un croupier délégué du personnel sur la base d'une « perte de confiance » alléguée par le directeur du casino dès lors que l'intéressé n'a été investi d'aucune fonction de direction (CE 21 août 1998 [Guelfucci], req. n° 161909).

[1436] Article 23 de l'arrêté du 15 juillet 1947. Notons que pour la chambre sociale de la Cour de cassation, la révocation de l'agrément s'analyse comme un cas de force majeure permettant au directeur d'un casino de mettre fin au contrat de travail de l'intéressé sans versement d'indemnités de rupture (Soc. 5 mai 1993 [Société touristique thermale et hôtelière de Divonne-les-Bains c/ Lejeune], *D.* 1994.SC.306, observations Vacarie). Par ailleurs, lorsque la révocation concerne un salarié protégé, l'inspecteur du travail est tenu d'accorder l'autorisation de licencier qui, conformément à la loi, doit lui être demandée (CE 19 juin 1996 [Société Cannes Balnéaire], req. n° 139752).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

mesure de police, soit comme une sanction prise en considération de la personne [1437]. C'est une conséquence de la nature simultanément professionnelle et policière de la réglementation des jeux. La distinction n'est pas toujours évidente, mais on sait que le juge privilégie le critère finaliste. Ainsi doit-on voir une sanction dans toute décision venant réprimer un manquement à une obligation professionnelle et impliquant l'appréciation du comportement personnel de l'intéressé. A l'inverse, s'il s'agit d'assurer préventivement la protection de l'ordre public ou de satisfaire à d'autres impératifs d'intérêt général, la décision devra être vue comme une mesure de police.

Les effets juridiques attachés à cette qualification ont été sensiblement atténués. Depuis le célèbre arrêt *Dame Trompier-Gravier* une sanction administrative ne peut être prononcée qu'à l'issue d'une procédure contradictoire [1438], mais c'est aujourd'hui le cas de toute décision individuelle défavorable, en vertu des dispositions combinées de la loi du 11 juillet 1979 et du décret du décret du 28 novembre 1983. Il en va de même concernant le contrôle du juge : s'il s'attache à exercer un contrôle normal sur les sanctions administratives [1439], il va très souvent jusqu'à contrôler la proportionnalité des mesures de police [1440]. Cependant, nous avons déjà remarqué, en matière d'autorisations de jeu, que le domaine ludique peut faire exception.

Pour apprécier l'étendue des pouvoirs du ministre de l'Intérieur en matière de délivrance et de révocation des agréments, il convient donc de distinguer selon que la décision s'analyse comme une mesure de police ou comme une sanction. Par ailleurs, concernant les autorisations de jeu, nous avons cru bon de distinguer leur délivrance et leur révocation, dans la mesure où l'objectif de limitation de l'offre de jeu suppose qu'en matière de délivrance, le ministre dispose d'une liberté quasi-totale pour en décider le refus. Tel n'est pas le cas ici, on imaginerait en effet mal que le ministre puisse refuser d'agréer un employé de jeu dès lors que le dossier de l'intéressé ne laisse planer aucun doute sur son honnêteté. Malheureusement, nous ne disposons d'aucune référence jurisprudentielle relative à un simple refus d'agréer. En revanche, de nombreuses révocations ont fait l'objet de recours contentieux. Les décisions les plus significatives sont toutes relatives à l'agrément dans les casinos, mais il fait peu de doute que leur portée est aussi valable pour les cercles. S'il apparaît bien que les abrogations constitutives de sanctions ont toujours fait l'objet d'un contrôle normal du juge, les choses ont évolué concernant les mesures visant à protéger l'ordre public.

Dans un arrêt très commenté du 6 mars 1970 *Ministre de l'Intérieur c/ Sydein et Desonneville*, le Conseil d'Etat a jugé que les prescriptions de la police des jeux ne

[1437] « Considérant (…) qu'une décision de retrait d'agrément peut, compte tenu du but qu'elle poursuit, avoir, selon le cas, le caractère d'une mesure de police ou celui d'une sanction » (CE 16 mars 2001 [Ministre de l'Intérieur c/ Provensal], *Dr. adm.* 2001, n° 151, note Moniolle).

[1438] CE 5 mai 1944 [Dame veuve Trompier-Gravier], *Rec.* 133 ; *RDP* 1944.256, conclusions Chenot et note Jèze.

[1439] CE Ass. 1er mars 1991 [Le Cun], *RFDA* 1991.613, conclusions de Saint Pulgent.

[1440] CE 19 mai 1933 [Benjamin], *Rec.* 541.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

peuvent faire obstacle à l'exercice du droit de grève des employés de casinos. Ainsi, la révocation de l'agrément des requérants, qui s'analyse en l'espèce comme une sanction, ne pouvait se fonder sur ce que ces derniers avaient interrompu leur travail à l'occasion d'un conflit collectif. Ce faisant, le juge a bien pris soin de vérifier si le comportement concret des requérants était de nature à justifier ou non cette sanction [1441]. Telle fut encore sa démarche lorsque, dans une affaire *Orsini et Rouay* du 11 juillet 1990, il a estimé que la participation des requérants à des jeux de hasard irrégulièrement organisées dans un bar situé à proximité du casino qui les employait, était de nature à justifier la décision d'abrogation du ministre [1442].

Concernant les décisions d'abrogation non constitutives d'une sanction, on tend généralement à considérer que le juge administratif se contente d'un contrôle minimum, sous réserve de se faire communiquer les motifs du retrait [1443]. Mais dans un récent arrêt *Ministre de l'Intérieur c/ Provensal* du 16 mars 2001, le Conseil d'Etat a clairement invité les juges du fond à opérer un contrôle de qualification juridique des faits sur ce genre de mesures [1444]. L'affaire est particulière, ce qui ferait presque douter de la portée de l'invitation de la Haute assemblée. Elle avait, quelques années auparavant, rendu deux décisions diamétralement opposées concernant des faits analogues. La mise en examen d'un employé impliqué dans une affaire d'escroquerie concernant un établissement de jeu justifie-t-elle, malgré la présomption d'innocence, que le ministre révoque l'agrément de l'intéressé, alors même qu'au moment où le juge se prononce, le requérant a fait l'objet d'une décision de non-lieu ? Non, avaient répondu les 8ème et 9ème sous-sections du Conseil d'Etat le 12 décembre 1997. Oui, avaient répondu les 10ème et 7ème sous-sections le 18 février 1998 [1445]. C'est aux premières que donne finalement raison

[1441] « Considérant (…) qu'il ne résulte pas des pièces du dossier que les conditions dans lesquelles les sieurs Sydein et Desonneville ont procédé à la comptée et à l'annonce des trois derniers coups comme le prescrivent les articles 33 et 34 de l'arrêté du 23 décembre 1959 aient été de nature à justifier une sanction à leur encontre » (CE 6 mars 1970 [Ministre de l'Intérieur c/ Sydein et Desonneville], *Rec.* 173). Pour Jacqueline Duteil de la Rochère, ce considérant montre que « si les croupiers n'avaient pas veillé à appliquer (…) les formalités habituelles garantes de la moralité des jeux, la Haute assemblée aurait considéré le retrait d'agrément comme valable, non à titre de sanction au recours à la grève mais à titre de sanction au non-respect de la réglementation de police dans ses dispositions qui pouvaient être respectées malgré le fait de grève » (*D.* 1970.J.650). Voir également *RDP* 1970.1042, observations Waline ; *AJDA* 1970.564, note Peiser.

[1442] CE 11 juillet 1990 [Orsini et Rouay], req. n° 93796.

[1443] C. Bertrand, *L'agrément en droit public*, *op. cit.*, n° 216. Pour des illustrations en matière de casinos, voir, sur la motivation : CE 28 février 1986 [Ministre de l'Intérieur c/ Arrighi], req. n° 46849 ; sur un contrôle de l'exactitude matérielle des faits : CE 14 juin 1967 [Santucci], *Rec.* 251, conclusions Bernard ; sur un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation : CE 18 février 1998 [Bérard], req. n° 170150.

[1444] « Considérant que l'arrêté du 4 octobre 1999 par lequel le ministre de l'Intérieur a retiré à M. Provensal son agrément a revêtu le caractère d'une mesure de police administrative destinée à préserver le bon ordre d'un établissement de jeux ; qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir de rechercher si une telle mesure repose sur des motifs de nature à la justifier légalement », CE 16 mars 2001 [Ministre de l'Intérieur c/ Provensal], préc.

[1445] CE 12 décembre 1997 [Guelfucci], req. n° 164950 ; CE 18 févr. 1998 [Gerard], req. n° 160964.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

l'arrêt du 16 mars 2001, rendu par les 10ème et 9ème sous-sections du Conseil d'Etat. Mais pour résoudre ce conflit entre respect de la présomption d'innocence et protection de l'ordre public, les juges semblent indiquer la voie au ministre en affirmant « qu'en fonction des circonstances, le ministre peut, à titre conservatoire, prononcer une mesure de suspension temporaire » [1446].

Il semble donc bien que, quelle que soit la nature de la décision du ministre, le juge administratif généralise l'usage du contrôle normal sur toutes les mesures tendant à la révocation de l'agrément du personnel des jeux.

§ 2 - L'agrément en matière de paris sur les courses

Les éléments, notamment jurisprudentiels, dont nous disposons en ce domaine sont très limités. Encore une fois, il convient de distinguer le domaine des courses de chevaux (A) de celui des courses de lévriers (B).

A - L'agrément en matière de paris sur les courses de chevaux

D'abord, l'article 2 du décret du 5 mai 1997 dispose que « dans chacune des deux spécialités, courses au galop et courses au trot, une société est agréée par le ministre chargé de l'agriculture comme société mère de courses de chevaux ». Nous avons vu le rôle central que jouent ces sociétés au sein de l'institution des courses et la formulation de cet article semble suggérer que c'est l'agrément qui est à l'origine de leurs pouvoirs. Certes, d'un point de vue strictement juridique, c'est effectivement le cas, et le ministre dispose toujours de la faculté de révoquer cet agrément si leur gestion ne lui semble pas satisfaisante. Mais en pratique la chose ne semble pas si évidente, et dans une perspective historique, cet agrément illustre plutôt la reconnaissance, par le pouvoir, du rôle incontournable de ces sociétés.

On peut en effet rappeler que la Société d'Encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et la Société générale des Steeple-chases (qui sont à l'origine de la société mère France Galop) d'une part, et la Société pour l'amélioration du cheval français de demi-sang (à l'origine de la société mère du Cheval Français) d'autre part, se sont vues confier dès 1866 la direction technique des courses de leur spécialité (arrêté Vaillant des 16 et 17 mars, première étape dans l'édification du système actuel de gestion des courses et paris). Bien qu'elles soient uniquement composées de personnes privées, l'intervention du pouvoir dans la composition des sociétés mères, qui se veut paritaire et représentative de leur filière, ainsi que de leur missions, considérables, tend à leur donner une couleur semi-publique, un peu à la manière des ordres professionnels. Dès lors, quel intérêt y aurait-il à abroger l'agrément d'une société mère pour l'octroyer à une autre société, dont la composition devrait à nouveau être déterminée par la puissance publique de sorte que, finalement, on y retrouve tous les membres de la société sanctionnée ? Bref, cet agrément nous semble relativement formel et d'une nature tout à

[1446] CE 16 mars 2001 [Ministre de l'Intérieur c/ Provensal], préc. Concernant la responsabilité de l'Etat consécutive à la révocation illégale de l'agrément, voir CE 9 février 2005 [Simon X], req. n° 261007 et CAA Marseille 5 juin 2003, req. n° 00MA00058, 00MA00264, 00MA00265, 00MA00266, 00MA00290, 00MA00050, 00MA00199, 98MA01198, 98MA01199 et 00MA00145.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

fait particulière.

Aux termes de l'article 12-III alinéa 2 du décret du 5 mai 1997, « les commissaires et les juges des courses sont agréés, dans des conditions fixées par arrêté, par le ministre chargé de l'agriculture après enquête du service de police chargé des courses de chevaux au ministère de l'intérieur. Seules les personnes âgées de moins de soixante-quinze ans peuvent exercer les fonctions de commissaire et de juge des courses » [1447]. Concernant les commissaires, c'est l'arrêté du 26 décembre 1997 modifié qui précise les conditions d'agrément [1448]. Pour l'essentiel, la personne proposée à l'agrément est désignée par le conseil d'administration de la société demanderesse [1449]. Elle aura suivi une formation et doit pouvoir attester d'une expérience préalable. Ses fonctions sont gratuites et incompatibles avec les qualités d'entraîneur, jockey ou driver jusqu'à un an après la cessation de ces activités [1450]. L'agrément peut être suspendu ou révoqué « pour infraction grave ou pour manquement aux règles de la bienséance et de l'honneur » [1451].

Seul un arrêt du Conseil d'Etat du 26 novembre 1982 est, à notre connaissance, intervenu en cette matière. A cette occasion, le Conseil a exercé un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur le refus du ministre d'agréer un commissaire. En l'espèce, les juges ont validé la décision du ministre dont la motivation était fondée sur l'âge du demandeur (né en 1901) ainsi que sur « l'inopportunité du cumul de ses fonctions avec celles qu'il exerçait dans l'administration d'une importante société de courses avec le titre de président honoraire » [1452].

Enfin, l'article 29 du décret du 5 mai 1997 prévoit que le président-directeur général du PMU, qui est présenté par les sociétés qui en sont membres, et le directeur général délégué, proposé par le président, sont agréés par le ministre de l'Agriculture et le ministre du Budget.

B - L'agrément en matière de paris sur les courses de lévriers

[1447] Cet agrément est réputé acquis en cas de silence gardé par le ministre de l'Agriculture pendant un délai de deux mois à compter de la réception de la demande présentée par une société de courses en ce qui concerne les commissaires et par une fédération régionale en ce qui concerne les juges. Là encore, en l'absence de précision, la sanction de l'inobservation de cette règle réside logiquement dans la révocation de l'autorisation d'organiser des courses et des paris.

[1448] *JO* 4 janvier 1998, p. 215 ; modifié par les arrêtés du 17 décembre 1998 (*JO* 6 janv. 1999, p. 290) et du 25 juin 2001 (*JO* 7 juill. 2001, p. 10855). Concernant les juges de courses, aucun texte n'a semble-t-il été adopté.

[1449] Un même commissaire peut être agréé dans plusieurs sociétés (jusqu'à six). Il ne peut exercer dans plus de 80 réunions par an (article 6 de l'arrêté du 26 décembre 1997).

[1450] Rien n'exclut en revanche qu'ils soient propriétaires de chevaux. Bien entendu, ils ne pourront exercer leurs fonctions dès lors qu'un de leurs chevaux participe à la course, de même ne peuvent-ils pas déposer d'enjeux sur les hippodromes où ils exercent leurs fonctions.

[1451] Article 9 de l'arrêté du 26 décembre 1997.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

La logique des textes organisant l'institution des courses de chevaux se retrouve en matière de courses de lévriers. Mais le décret du 20 octobre 1983 *relatif aux sociétés de courses de lévriers autorisées à organiser le pari mutuel* ne prévoyant pas l'agrément ministériel des commissaires aux courses, nous avons cru un temps que celui-ci n'existait tout simplement pas. Or, celui-ci est prévu par les articles 1.2 et 2.1 du code des courses de lévriers adopté par la Fédération française des sociétés de courses de lévriers et approuvé par le ministre de l'Agriculture [1453].

Il résulte de l'article 2.1 du code que les commissaires aux courses sont des personnes agréées par le ministre de l'Agriculture sur proposition de chaque société et après avis du conseil de la Fédération. De son côté l'article 1.2 précise que « le contrôle de l'application du code est confié aux commissaires aux courses des sociétés. La surveillance générale est confiée aux personnes, dites commissaires généraux, désignées par le Conseil de la Fédération et par la Direction responsable au Ministère de l'Agriculture (…). Les commissaires ne sont pas autorisés à engager d'enjeux sur les cynodromes où ils officient. Ils ne doivent pas avoir d'intérêts dans la course ».

Bien que les textes ne le précisent pas, nous avons appris de Jean-Claude Gawlas, secrétaire du bureau de la Fédération, que l'agrément de tous les commissaires est précédé d'une enquête du service des courses et jeux du ministère de l'Intérieur.

§ 3 - L'agrément en matière de paris sur les parties de pelote basque

Là encore, ce n'est pas le décret du 1er juillet 1997 *relatif aux paris sur les parties de pelote basque*, ni d'ailleurs le code de jaï alaï établi par la Fédération qui prévoient cet agrément, mais l'article 5 de l'arrêté du 11 décembre 2001 *portant règlement du pari mutuel sur les parties de pelote basque* [1454]. D'après cet article, « les arbitres et assesseurs doivent être agréés par le ministre chargé des sports après enquête et avis

[1452] CE 26 novembre 1982 [Malan Roger], req. n° 30623. Le décret n° 74-954 du 14 novembre 1974 (*JO* 17 novembre 1974, p. 11556), applicable à l'époque, ne prévoyait aucune limite d'âge à l'exercice de ces fonctions. Peut-être cet arrêt est-il à l'origine de cette condition nouvelle, apparue avec le décret du 5 mai 1997. Bien qu'il faille les prendre avec précaution, les critiques extrêmement sévères formulées par un journaliste du *Canard enchaîné* envers l'ensemble des commissaires et juges aux courses de la filière « trot » méritent d'être ici reproduites : « ces bénévoles rétribués sous forme de notes de frais grassouillettes, se recrutent par cooptation. Le problème, c'est que ces commissaires chargés de surveiller les courses sont, pour la plupart, des professionnels qui n'ont pas réussi. Ce sont donc les "mauvais" qui jugent les "bons". De surcroît, ils sont tous apparentés ou en cheville avec les entraîneurs et les jockeys…Et lorsque ces commissaires n'appartiennent pas à la famille, ils sont eux-mêmes éleveurs et vendent des chevaux qu'ils seront chargés de juger. La garantie d'un jugement impartial ! Pas étonnant si c'est sur les courses de trot qu'il y a le plus de contestations. Itou pour les juges dits "aux allures", qui suivent la course depuis une "estafette", et sont censés assurer que les foulées des compétiteurs sont conformes au trot académique et ne tournent pas au galop. Autrefois, à l'époque où il y avait des spectateurs, les turfistes descendaient sur la piste quand ils n'étaient pas d'accord avec la décision des édiles. Ceux qui ont survécu sont anesthésiés. Aujourd'hui, ils jouent aux courses comme à la roulette » (Roc Epine, « Le trot boîte bas sur l'hippodrome de Vincennes », *Le Canard enchaîné*, n° 4350, 10 mars 2004, p. 4).

[1453] Code français des courses de lévriers, approuvé par le ministre le 14 juin 1979 et depuis modifié (il peut être consulté sur le site Internet : www.levriers.com/site_fr/Code/Code.htm). L'approbation du ministre est prévue par l'article 5 du décret du 20 octobre 1983.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

favorable du service de police chargé des courses de chevaux au ministère de l'Intérieur ».

Une fois les opérateurs de jeu et leurs collaborateurs habilités, la puissance publique se livre, de concert avec eux, au contrôle des opérations de jeu.

Chapitre II : Le contrôle des opérations de jeu

L'étude du contrôle [1455] des opérations de jeu présente certaines difficultés liées à la multiplicité des intervenants, à la diversité des mécanismes mis en œuvre et à la technicité des règles y présidant. Dans un souci de clarté, la tentation est forte de procéder à une étude exclusivement sectorielle du contrôle, mais une telle démarche priverait ce travail d'une grande partie de son intérêt. D'autant que si, pour chaque secteur, une étude des contrôles peut être aisément menée à partir de l'analyse des textes concernés, leur étude transversale se révèle moins évidente.

Aussi, tout en essayant de faire en sorte que le lecteur ait une vision claire des contrôles mis en œuvre dans chaque secteur, nous privilégierons une approche horizontale qui permettra, au risque de nous répéter parfois, de rendre compte de la répartition des compétences entre tous les acteurs concernés (et principalement les ministères) et de souligner les différences observables d'un secteur de jeu à l'autre. Après avoir présenté la liste des personnes chargées du contrôle accompagnée de leurs compétences (section 1) et avoir évoqué les conditions générales de fonctionnement des jeux (section 2) [1456] , il sera utile d'opérer un rappel, secteur par secteur, des contrôles mise en œuvre (section 3).

Section 1 - Les personnes chargées du contrôle des opérations de jeu

Les personnes qui interviennent dans le contrôle des opérations de jeu sont très nombreuses. Les plus importantes, en termes de compétence, sont les agents de l'administration (§ 1). Toutefois, d'autres personnes interviennent encore. Bien que leurs pouvoirs soient moindres, ou plutôt de nature différente, ils ne peuvent être totalement ignorés (§ 2).

§ 1 - Les représentants de l'administration publique d'Etat chargés du contrôle des opérations de jeu

Il s'agit des représentants des quatre ministères concernés par le jeu, à savoir, le

[1454] *JO* 4 janvier 2002, p. 246.

[1455] L'expression « contrôle des opérations de jeu » doit s'entendre de manière très large. En effet nous y intégrons l'ensemble des contrôles économiques, financiers et comptables dont les opérateurs de jeu font l'objet, auxquels il faut ajouter le contrôle matériel du déroulement des opérations de jeu et de leurs supports.

[1456] Nous entendons par là les règles des jeux et de leurs supports, d'une part, et l'ensemble des dispositions relatives à la protection du public et des joueurs, d'autre part.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

ministère de l'Intérieur (A), le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (B), le ministère de l'Agriculture (C) et le ministère des Sports (D). Afin de présenter de manière exhaustive leurs compétences, nous n'hésiterons pas à rappeler brièvement les prérogatives qu'ils détiennent en matière d'habilitation. Aussi, rappelons ici le modeste rôle du président de la République qui nomme par décret le président-directeur général de La Française des jeux parmi les membres de son conseil d'administration et sur proposition de celui-ci [1457] .

A - Les représentants du ministère de l'Intérieur

Il s'agit du ministre de l'Intérieur (1), des agents de la Sous direction des courses et jeux (2), enfin, des préfets et sous-préfets (3).

1) Le ministre de l'Intérieur

Le ministre de l'Intérieur est au centre des mécanismes de contrôle, il intervient dans tous les grands secteurs de jeu à l'exception, notable, des jeux de La Française des jeux, mais c'est en matière de casinos et de cercles que ses prérogatives sont les plus étendues.

Il dispose en ce domaine d'un pouvoir général de réglementation [1458] . Ainsi est-il l'auteur, avec le ministre des Finances, de l'arrêté du 23 décembre 1959 *relatif à la réglementation des jeux dans les casinos* , ainsi que de l'arrêté du 27 février 1984 *relatif à la comptabilité générale des casinos* [1459] . Ce faisant, il établit très précisément les règles de tous les jeux pratiqués dans ces établissements. Il est également l'auteur exclusif de l'arrêté du 15 juillet 1947 *portant instruction de la réglementation des jeux dans les cercles* . Par ailleurs, donnant simplement son avis préalablement à l'adoption des règlements des paris mutuels sur les courses de chevaux et de lévriers, il reste néanmoins co-auteur du règlement du pari mutuel sur les parties de pelote basque et approuve, avec le ministre des Sports le code de jaï alaï établi par la Fédération française de pelote basque [1460] . Enfin, il détermine, avec le ministre des Finances, le montant du capital d'émission à partir duquel le préfet doit, avant d'autoriser une loterie de bienfaisance, recueillir l'avis du trésorier-payeur général [1461] .

[1457] Article 13 de la Constitution et article 21 des statuts de La Française des jeux.

[1458] Articles 22 et 24 du décret du 22 décembre 1959 (casinos) et article 7 du décret du 5 mai 1947 (cercles).

[1459] *JO* 13 mars 1984, p. 2488. Cet arrêté est pris en application de l'article 5 du décret du 22 décembre 1959.

[1460] Article 39 du décret du 5 mai 1947 (chevaux) et article 2 du décret du 1er avril 1997 (pelote basque). L'article 9 du décret du 20 octobre 1983 (lévriers) ne prévoit pas cet avis, mais l'arrêté du 26 mai 1993 modifié relatif au pari mutuel sur les courses de lévriers y fait référence.

[1461] Article 3 du décret du 19 juin 1987 pris en application de l'article 5 de la loi du 21 mai 1836. Rappelons que le décret du 19 juin 1987, que nous supposons toujours en vigueur, devrait prochainement être remplacé par un nouveau décret en Conseil d'Etat tenant compte des modifications apportées à l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 par l'article 23-III de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Il intervient aussi dans l'habilitation des opérateurs de jeu et de leurs collaborateurs. Ainsi délivre-t-il les autorisations de jeu dans les casinos et les cercles [1462] et agréé-t-il la direction et l'ensemble du personnel employé dans les salles de jeux de ces établissements [1463]. Il délivre les agréments aux fabricants de cartes et de machines à sous ainsi qu'aux organismes assurant la maintenance de ces appareils ou ayant pour objet leur achat groupé [1464]. Plus généralement, il homologue « tous les appareils et matériels, sans aucune exception, employés pour les jeux » dans les casinos [1465].

C'est encore lui qui prononce l'exclusion des salles de jeux et des champs de courses des personnes qui en ont fait la demande, des incapables sur la demande de leur représentant légal, de certains condamnés et de toute personne « dont la présence (…) serait susceptible de troubler l'ordre, la tranquillité ou le déroulement normal des jeux ». A cette fin, il établit la liste des exclus et la communique aux directeurs de chaque casino par l'intermédiaire du service central des courses et jeux [1466].

Enfin, il se fait communiquer, par l'intermédiaire du même service, un ensemble de documents que les directeurs de casinos et de cercles doivent périodiquement adresser à l'administration. Ils concernent principalement les dates d'ouverture et de clôture de la saison des jeux, la liste des personnes employées dans les salles de jeu, les recettes mensuelles de l'exploitation et le mode de partage des pourboires [1467]. A noter aussi qu'il reçoit des sociétés de fourniture et de maintenance, lors de toute livraison, exportation ou destruction de machines à sous, toutes les informations nécessaires à la localisation et à l'identification de chaque appareil et de toute personne susceptible de les avoir manipulées [1468].

2) Les agents de la Sous direction des courses et jeux

La Sous direction des courses et jeux (SDCJ) – aussi appelée service central des courses et jeux – est l'une des quatre sous directions de la Direction centrale des Renseignements généraux [1469], qui est elle-même l'une des composantes de la Direction générale de la Police nationale. Elle travaille cependant en étroite collaboration avec une autre direction

[1462] Articles 2 de la loi du 15 juin 1907 et 47 de la loi du 30 juin 1923.

[1463] Articles 3 de la loi du 15 juin 1907 et 21 de l'arrêté du 15 juillet 1947.

[1464] Articles 40 de l'arrêté du 23 décembre 1959 et 45 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cartes), article 69-2 de l'arrêté du 23 décembre 1959 (machines à sous).

[1465] Article 6 du décret du 22 décembre 1959.

[1466] Article 23 de l'arrêté du 23 décembre 1959 (casinos), article 38 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles) et loi du 1er septembre 1942 *instituant l'exclusion des indésirables des champs de courses* (*JO* 8 octobre 1942, p. 3409).

[1467] Articles 20 de l'arrêté du 23 décembre 1959 et 31 de l'arrêté du 15 juillet 1947.

[1468] Articles 69-8 et 68-9 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

du ministère : la Direction des Libertés publiques et des Affaires juridiques, par laquelle transitent tous les dossiers et documents relatifs à l'exploitation des cercles et casinos et où sont préparés les projets de réglementation.

L'origine de la SDCJ se trouve dans le service de contrôle du pari mutuel qui, dès sa création en 1892, fut placé sous l'autorité de Célestin Hennion (1862-1915), homme de confiance de Georges Clemenceau et créateur des brigades mobiles, ancêtres des services régionaux de police judiciaire [1470]. De 1932 à 1946 le service fut rattaché à la police judiciaire, mais ce fut un échec [1471]. Aussi fut-il transféré au sortir de la guerre (1946) à la Direction des Renseignements généraux, créée quelques années auparavant sous le régime de Vichy. Une succincte présentation des compétences des agents de la SDCJ (a) s'impose avant de présenter le fonctionnement concret du service (b).

a) Les compétences des agents

Le rôle des agents de la SDCJ est déterminant dans les secteurs des casinos, des cercles et des trois paris mutuels (chevaux, lévriers, pelote basque). Ils jouent le rôle d'interface entre le ministre de l'Intérieur et certains opérateurs de jeu, surveillent ces derniers, veillent à la régularité et à la sécurité des jeux et mènent des enquêtes préalablement à la délivrance de certaines autorisations.

Le service recueille, par l'intermédiaire de ses agents locaux, l'ensemble de documents devant être régulièrement communiqués au ministère de l'Intérieur par les directeurs de casinos et de cercles. Ainsi le chef du service prendra-t-il soin de transmettre au ministre toutes les informations sur lesquelles il voudra attirer son attention. Mais c'est dans leur mission de surveillance des opérateurs et de contrôle de la régularité du jeu que les prérogatives des agents du service apparaissent les plus étendues.

Sous l'autorité du chef de la SDCJ, ils exercent une surveillance générale des casinos et des cercles [1472]. Plus précisément, ils veillent à la régularité du jeu, aux conditions d'entrée dans les salles de jeux et au respect des heures d'ouverture et de fermeture. Ils surveillent aussi les joueurs suspects ainsi que le recrutement du personnel

[1469] Les trois autres sont la Sous direction de la recherche, la Sous direction de l'analyse, de la prospective et des faits de société et la Sous direction des ressources et méthodes. Aux termes de l'article 3 du décret n° 95-44 du 16 janvier 1995 *portant création à la direction générale de la police nationale (…) de la direction centrale des renseignements généraux et modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur* : « La direction centrale des renseignements généraux est chargée de la recherche et de la centralisation des renseignements destinés à informer le Gouvernement, elle participe à la défense des intérêts fondamentaux de l'Etat, elle concourt à la mission générale de sécurité intérieure. Elle est chargée de la surveillance des établissements de jeux et des champs de courses » (*JO* 17 janvier 1995, p. 836).

[1470] Sur la création des célèbres « brigades du Tigre », voir H. Buisson, *La police - son histoire*, 2ème éd., 1949, pp. 268s. ainsi que B. Durupt, *La police judiciaire - La scène de crime*, Paris, Gallimard, coll. Découvertes, 2000, pp. 25s.

[1471] La police judiciaire ne serait pas parvenue à remplir correctement sa mission de renseignement du pouvoir, ce dont témoignerait la célèbre affaire Stavisky, qui entraîna la chute du cabinet Chautemps, le réveil de l'extrême droite et les émeutes du 6 février 1934.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

[1473] . Une particulière attention est d'ailleurs portée à la prévention des conflits sociaux dans la mesure où un manque de personnel faisant suite à une grève est susceptible de troubler la régularité et la sincérité des jeux, et par conséquent de justifier la suspension temporaire de l'autorisation de jeu jusqu'à l'issue du conflit. Pour remplir l'ensemble de ces missions, ils disposent des prérogatives les plus étendues.

Ainsi peuvent-ils, à n'importe quelle heure, accéder librement aux salles de jeux ainsi qu'à tous les autres locaux dépendant du cercle ou du casino. Ils peuvent se faire communiquer toutes les pièces relatives à l'exploitation des jeux et notamment les documents comptables ou ceux relatifs au montant du prélèvement sur le produit des jeux (pour les casinos). Ils ont également accès aux locaux des sociétés de fourniture et de maintenance des machines à sous et à toutes pièces ou documents se rapportant à leur activité. Ils peuvent ouvrir à tout moment une machine en exploitation, disposent d'un accès libre à tous les systèmes de contrôle électronique, informatique et vidéo des machines et peuvent requérir à tout moment l'assistance des techniciens agréés de ces sociétés voire, aux frais de ces dernières, l'assistance de bureaux de vérification indépendants [1474] .

La direction et le personnel de ces établissements sont d'ailleurs tenus de les informer spontanément de tout fait susceptible de les intéresser [1475] . De plus, « habilités à prendre toutes les dispositions utiles pour assurer (…) la régularité et la sincérité des jeux », ils disposent d'un pouvoir général leur permettant de prendre toutes les mesures exigées par les circonstances, celles-ci pouvant aller jusqu'à la fermeture immédiate de l'établissement [1476] . Enfin, il est tenu dans chacun de ces établissements un registre spécial systématiquement consulté par tous les agents chargés de la surveillance (qu'ils relèvent du ministère de l'Intérieur ou du ministère des Finances) et sur lequel ils mentionnent leur passage, la nature des opérations effectuées et consignent, s'il y a lieu, les « observations, instructions et injonctions » qu'ils ont adressées au directeur responsable. Ce dernier devant alors, dans les huit jours, mentionner la suite qu'il y a réservée [1477] .

En matière de courses de chevaux, les agents du service enquêtent sur les personnes désirant obtenir des sociétés mères l'autorisation de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver. L'avis favorable du service est d'ailleurs obligatoire et les

[1472] Article 21 du décret du 22 décembre 1959, article 93 de l'arrêté du 23 décembre 1959 (casinos) et article 60 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles). Cette compétence est exercée conjointement avec les agents du ministère des Finances.

[1473] Article 92 de l'arrêté du 23 décembre 1959 (casinos) et 63 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles).

[1474] Article 69-33 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

[1475] Articles 17 et 90 à 92 de l'arrêté du 23 décembre 1959 (casinos) et articles 62 à 64 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles). Notons que le directeur du casino doit mettre à leur disposition un bureau qui soit le plus près possible des salles de jeux.

[1476] Article 93 de l'arrêté du 23 décembre 1959 (casinos) et 63 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles).

[1477] Articles 94 de l'arrêté du 23 décembre 1959 (casinos) et 65 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

autorisations doivent être rapportées s'il en fait la demande. Ils enquêtent également sur les candidats à l'agrément délivré par le ministre de l'Agriculture concernant les fonctions de commissaires et juges de courses (avis simple) [1478] . Enfin, ils partagent avec d'autres le contrôle et la surveillance des courses de chevaux et peuvent, à cette fin, « se faire présenter tous documents et pièces en rapport avec ces activités » et accéder « avant, pendant et après les courses à tous les locaux et installations où s'effectuent la prise et la centralisation des paris sur et hors les hippodromes ». Ils ont également accès aux postes d'enregistrement des paris exploités par des personnes privées, mais seulement pendant leurs heures d'ouverture (points PMU) [1479] .

En matière de courses de lévriers, le service intervient dans le contrôle de la réception des paris sur les cynodromes et procède aux mêmes enquêtes qu'en matière hippique. Ainsi enquête-t-il sur les candidats aux fonctions de commissaires aux courses et de commissaires généraux [1480] et s'occupe-t-il des personnes sollicitant de la Fédération des autorisations de faire courir [1481] .

Enfin, les agents du service enquêtent sur les personnes désirant être nommées arbitres ou assesseurs lors des parties de pelote basque. Leur avis favorable est nécessaire [1482] .

b) Le fonctionnement concret du service

La SDCJ remplit trois types de missions : la première de police administrative (surveillance des opérations de jeu), la seconde de police judiciaire (poursuite des contrevenants) et la dernière de renseignement.

Le rattachement à la Direction des Renseignements généraux du service de contrôle des courses et jeux s'explique historiquement et fonctionnellement par cette dernière mission. En effet, non seulement les agents du service renseignent leur hiérarchie sur le fonctionnement des établissements dont ils ont la surveillance, les opérateurs, les joueurs, les tricheurs, mais encore recueillent-ils des informations intéressant plus largement l'ordre public. Au début du siècle, les établissements de jeu – et encore aujourd'hui les cercles – étaient fréquentés par l'élite sociale, dont les discussions sont toujours susceptibles d'intéresser le pouvoir. A l'inverse, aujourd'hui, on trouve dans les casinos des joueurs issus de tous milieux et ce sont encore les rares endroits où se croisent les individus *lambda* et d'autres issus de milieux interlopes. Les espaces de jeu sont ainsi de véritables « échantillons d'opinion publique » et constituent de considérables gisements

[1478] Articles 12-II alinéa 7 et 12-III alinéa 2 du décret du 5 mai 1997.

[1479] Article 40 du décret du 5 mai 1997.

[1480] Article 1.2 du code français des courses de lévriers, approuvé le 14 juin 1979.

[1481] Article 5 alinéa 2 du décret du 20 octobre 1983. Le texte ne fait toutefois mention d'aucun avis favorable du service ni d'aucune faculté pour celui-ci de demander à la Fédération de rapporter les autorisations délivrées.

[1482] Article 5 de l'arrêté du 11 décembre 2001 *portant règlement du pari mutuel sur les parties de pelote basque*.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

d'informations. Parce qu'il est aussi fréquent que les délinquants y dépensent bêtement des sommes disproportionnées par rapport à leurs revenus déclarés, la surveillance de ces établissements est encore un bon moyen de repérer ces derniers.

Le service central de la SDCJ compte environ 70 agents, mais il s'appuie également sur les 190 agents des services territoriaux relevant des directions zonales, départementales et régionales des Renseignements généraux (RG). Dans les circonscriptions à fort potentiel ludique – telles le Calvados, la Gironde, la Côte d'Azur, l'Hérault ou les grandes villes comme Lyon ou Bordeaux – les agents locaux sont spécialisés. Ainsi leur temps est-il exclusivement consacré soit aux missions globales classiques des RG (suivi des conflits sociaux, surveillance des groupes radicaux, suivi des affaires financières, prévention des dérives urbaines) soit à la mission spécifique du contrôle des jeux. Dans les autres régions, en revanche, chaque agent local voit son temps partagé entre une ou plusieurs missions globales et la mission de contrôle des jeux. Les équipes locales des RG ont donc dans leur ressort territorial un certain nombre d'établissements de jeu et de champs de courses dont ils assurent la surveillance permanente, surveillance à laquelle s'ajoutent les contrôles ponctuels mis en œuvre par les agents du service central [1483].

Le service central de la SDCJ se divise en 5 sections : la section documentation (7 agents), la section casinos, qui s'occupe aussi des cercles (11 agents), la section audit et contrôle (12 agents), la section courses (11 agents) et la section judiciaire (18 agents). L'effectif restant (11 agents) étant composé du personnel de direction, des secrétaires et des chauffeurs rattachés au service.

La section casinos est chargée de la surveillance et de la vérification de l'application de la réglementation des jeux. Elle veille à l'absence de tricherie et de baronnage et recueille des renseignements utiles à sa hiérarchie. A noter que, jusqu'en 1995 environ, la préfecture de police de Paris était dotée d'un service jeux des Renseignements généraux spécialisé dans le contrôle des cercles parisiens, mais cette mission revient aujourd'hui entièrement à la SDCJ, même si l'article 60 de l'arrêté du 15 juillet 1947 fait encore référence aux agents de la préfecture de police du département de la Seine (sic).

Le section audit et contrôle, elle aussi spécialisée dans la surveillance des casinos, s'occupe exclusivement du contrôle des machines à sous et des documents comptables y afférents. En opérant des missions de contrôle spécifiques menées dans chaque établissement – d'une durée moyenne de 15 jours – elle « épluche » les documents relatifs à la comptabilité des machines à sous et contrôle une par une ces dernières, en s'intéressant particulièrement à leur taux de redistribution. Depuis la mise en place de ces appareils, aucune fraude organisée n'a été découverte concernant le fonctionnement de

[1483] A Lyon, le capitaine de police Patrick Rodrigues et ses collègues assurent ainsi la surveillance d'un cercle (le cercle de l'Union), de deux casinos (le Lyon Vert à Charbonnières et le Pharaon au centre de Lyon) et de deux hippodromes (Bron et Parilly). Ils sont toujours présents les jours de grande affluence : le vendredi et le samedi pour les casinos et les jours de réunion de courses pour les hippodromes. En outre, ils peuvent être contactés à n'importe quelle heure du jour et de la nuit par les responsables des cercles et casinos en cas de problème. Notons enfin que ce sont les agents locaux des RG qui, à la demande de joueurs excessifs, instruisent les demandes d'interdiction de jeu dont la décision revient au ministre de l'Intérieur (article 23 de l'arrêté du 22 décembre 1959).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

ces appareils. En revanche, il peut leur arriver de se dérégler peu à peu. Des expériences de contrôle spécifique opéré par des équipes conjointes de la SDCJ et du ministère de l'Economie et des Finances ont été menées à deux reprises, mais elles ne se sont pas avérées concluantes.

Les missions de contrôle opérées par la sections courses n'ont quant à elles pas la même dimension qu'en matière de casinos dans la mesure où la tutelle est ici principalement assurée par le ministère de l'Agriculture et celui de l'Economie. Outre les missions de contrôle sur les champs de courses (assurées par les agents locaux ou ceux du service central), les agents interviennent donc principalement dans le cadre des enquêtes concernant l'agrément ministériel des commissaires et juges des courses, la délivrance des autorisations par les sociétés mères et la délivrance des licences de détaillant par le PMU.

Enfin, seuls les agents de la section judiciaire ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils ont deux missions principales. La première est relative à la répression des infractions en matière de jeu autorisé. Ainsi interviennent-ils soit à la demande des casinos et, plus rarement, des sociétés de courses, soit à la suite de renseignements quelconques, soit à la suite d'une enquête administrative menée par les autres sections de la SDCJ. Leur seconde mission – qu'ils partagent avec tous les autres services de police et de gendarmerie – concerne la répression des infractions en matière de jeu clandestin, principalement constituées par les tripots (le plus souvent des arrière-salles de cafés ou de restaurants) et les machines à sous clandestines. Sur les champs de courses, l'espèce des bookmakers est en voie de disparition [1484], quant aux jeux en ligne, ils constituent encore un phénomène suffisamment résiduel pour que les opérateurs de jeu eux-mêmes engagent les poursuites judiciaires nécessaires à la défense de l'exclusivité de leur habilitation [1485]. Ainsi, le 8 juillet 2005, à la demande du PMU, le tribunal de grande instance de Paris a ordonné à la société de droit maltais Zeturf Ltd de mettre fin à son activité de prise de paris en ligne sur les courses hippiques organisées en France (qui, à l'évidence, s'adressait aux internautes hexagonaux), et ce sous astreinte provisoire de 15 000 € par jour de retard [1486]. Néanmoins, aucun juge n'a pour l'heure ordonné sous astreinte au groupe Partouche de mettre fin à son activité de prise de jeux en ligne [1487], qui ne repose pourtant sur aucune base légale, et le maintien des autorisations de jeu dont bénéficient les casinos de ce groupe montre bien que le ministre de l'Intérieur n'a pas utilisé la menace d'une abrogation pour astreindre celui-ci au respect de la loi. Cette

[1484] Certains seraient, dit-on, encore observables à l'hippodrome de Cagnes-sur-Mer (Bouches du Rhône).

[1485] Voir, sur la question des jeux en ligne, l'article de M. Marcoux et A. Menais « Les jeux d'argent sur Internet » (in *Juriscom.net*, 10 avril 2002, 15 p.) et celui de N. Pons « Les jeux de hasard sur Internet » (in *Gaz. Pal.*, « Le hasard et le droit fiscal », n° 48, 2001, pp. 54-60).

[1486] TGI Paris 8 juillet 2005 [GIE Pari mutuel urbain c/ Société Zeturf Ltd], req. n° 05/56360.

[1487] Fin 2001, le groupe Partouche a en effet créé un cyber-casino dont l'hébergement est situé à l'étranger dans un « lieu "tenu secret" (Nassau) », F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 146.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

bienveillance, qui peut surprendre, n'est toutefois pas isolée. Dans son rapport d'information, le sénateur Trucy, loin de critiquer cette démarche, lui trouve même des excuses ; ainsi voit-il dans cette initiative un « véritable défi à "l'immobilisme des autorités" » : « nul doute, qu'en agissant ainsi, Partouche met "les pieds dans le plat" en réaction à l'autorisation quasi népotique donnée par l'Etat en 2001 à sa "fille aînée des jeux" la Française des jeux d'étendre ses activités sur le Net » [1488] . A croire que le « rétablissement de l'autorité de l'Etat », priorité si chère à la majorité actuelle, peut tout de même souffrir quelques exceptions.

Globalement, la SDCJ est en sous-effectif. La périodicité des missions de contrôle des casinos assurées par les agents du service central n'est, d'après sa direction, pas satisfaisante. Tandis qu'un contrôle annuel serait idéal, en pratique, chaque casino fait l'objet d'un tel contrôle en moyenne tous les trois ans. Mais c'est là une conséquence logique de la stabilité des effectifs de la SDCJ au regard de l'augmentation constante du nombre de casinos autorisés (190 aujourd'hui ouverts, 193 l'an prochain).

3) Les préfets et sous-préfets

Bien que secondaires en apparence, leurs interventions dans les secteurs des casinos, des cercles, des courses de chevaux et des loteries ne doivent pas être négligées.

Nous avons vu qu'en matière de casinos, les personnes sollicitant une autorisation de jeu adressent leur dossier de demande au sous-préfet qui nomme un commissaire chargé d'enquêter sur l'opportunité de l'autorisation et de formuler un avis motivé. Le dossier est ensuite transmis au ministre de l'Intérieur par l'intermédiaire du préfet [1489] . Par ailleurs, l'ensemble des documents que les directeurs de casinos et de cercles adressent périodiquement au ministre par l'intermédiaire du service central des courses et jeux ont aussi pour destinataire le préfet, qui se les fait transmettre par les agents locaux du service [1490] .

Préfets et sous-préfets ont également qualité pour exercer une mission de surveillance et de contrôle sur le fonctionnement des jeux dans les cercles et casinos. Ainsi disposent-ils, dans les mêmes conditions que les agents du service des courses et jeux, d'un libre accès à tous les locaux des cercles et casinos ainsi qu'à l'ensemble des documents relatifs à l'exploitation des jeux [1491] . De plus, seul le préfet peut, « à l'occasion de soirées de gala exceptionnelles, autoriser par arrêté le directeur responsable d'un casino à reporter les heures limites d'ouverture fixées par l'arrêté d'autorisation » [1492] .

Les préfets interviennent aussi dans le domaine des courses de chevaux et de

[1488] *Ibid.*

[1489] Articles 5 et 6 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

[1490] Articles 20 de l'arrêté du 23 décembre 1959 et 31 de l'arrêté du 15 juillet 1947.

[1491] Article 90 de l'arrêté du 23 décembre 1959 (casinos) et articles 60 et 61 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles).

[1492] Article 32 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

lévriers. Ils formulent tout d'abord un avis préalablement à la délivrance, par le ministre de l'Agriculture, de l'autorisation d'organiser ces courses [1493] . En réalité, il dresse auprès de la tutelle un bilan de l'année écoulée sur l'activité des sociétés de courses de son département. Après quoi le ministre de l'agriculture établit, sur proposition des deux Fédérations concernées, le calendrier des épreuves servant de support au pari mutuel. Puis le préfet, disposant pour ce faire d'une délégation de compétence, délivre aux sociétés de courses de son département l'autorisation d'ouvrir leur champ de course, d'organiser les épreuves et les paris les accompagnant.

C'est également les préfets qui agrémentent les commissaires et juges des courses, là encore à la suite de délégations de compétence consenties par le ministre de l'Agriculture [1494] . Mais ils agissent plus particulièrement, en matière hippique, auprès des sociétés de courses de province qui ne sont pas membres du PMU [1495] . En effet, celles-ci doivent leur communiquer les dates de réunion et l'ordre du jour de leur assemblée générale et de leur conseil d'administration. Ainsi peuvent-ils demander aux présidents l'inscription de toute question à l'ordre du jour de ces réunions voire, s'ils le souhaitent, y assister. Ils peuvent aussi se faire présenter, à tout moment, toute pièce intéressant leur gestion. C'est encore eux qui approuvent, après avis du comptable supérieur du Trésor et du représentant local de l'établissement public Les Haras nationaux, les projets de budget et les comptes financiers de ces sociétés [1496] .

Enfin, c'est encore le préfet qui délivre les autorisations concernant les loteries de bienfaisance conformément à l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 [1497] .

B - Les représentants du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget

Ici interviennent le ministre des Finances et le ministre du Budget (1), l'inspection générale des finances (2), les contrôleurs d'Etat (3), les comptables supérieurs du Trésor (4) et, plus marginalement, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs des finances et les trésoriers principaux (5).

1) Le ministre de l'Economie et des Finances et le ministre du Budget

Le ministre de l'Economie et des Finances n'intervient seul et directement que dans le

[1493] Articles 3 du décret du 5 mai 1997 (chevaux) et 2 du décret du 20 octobre 1983 (lévriers).

[1494] Articles 12-III du décret du 5 mai 1997 (chevaux) et 1.2 du code français des courses de lévriers.

[1495] Pour être plus précis, il s'agit des sociétés et organismes qui ne figurent pas sur la liste, fixée par arrêté, des sociétés et organismes communs dont les budgets et les comptes financiers sont arrêtés par le ministre de l'Agriculture et le ministre du Budget aux termes de l'article 34 du décret du 5 mai 1997.

[1496] Articles 10 et 34 du décret du 5 mai 1997. Le préfet peut aussi nommer un représentant qui assistera à ces réunions.

[1497] Nouvelle rédaction issue de l'article 23-III de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

domaine des casinos et des loteries locales. Il est co-auteur, avec le ministre de l'Intérieur, de l'arrêté du 23 décembre 1959 *relatif à la réglementation des jeux dans les casinos* et de l'arrêté du 27 février 1984 *relatif à la comptabilité générale des casinos* . Par ailleurs, c'est lui qui détermine les modalités d'assiette et de perception des prélèvements sur le produit des jeux ainsi que les conditions dans lesquelles les comptables supérieurs du Trésor assurent leur contrôle [1498] . Autre manifestation du pouvoir réglementaire du ministre des Finances en ce domaine, c'est lui qui détermine, avec le ministre de l'Intérieur, le montant du capital d'émission à partir duquel le préfet doit, avant d'autoriser une loterie de bienfaisance, recueillir l'avis du trésorier-payeur général [1499] .

Toutefois, c'est sous l'autorité de ce ministre que les contrôleurs d'Etat, désignés conformément aux dispositions du décret n° 55-733 du 26 mai 1955, assureront le contrôle économique et financier de l'Etat sur certains opérateurs. Ainsi désigne-t-il un contrôleur d'Etat qui assurera le suivi de l'activité de certains organismes de courses [1500] et participera aux conseils d'administration de la Fédération nationale des courses françaises ainsi qu'à l'assemblée générale du PMU [1501] . C'est encore lui qui, conformément à l'article 23 du décret du 9 novembre 1978, désigne les agents qui contrôleront La Française des jeux et ses filiales.

Enfin, le ministre de l'Economie et des Finances et le ministre du Budget nomment conjointement les 9 représentants de l'Etat au conseil d'administration de La Française des jeux [1502] . De même approuvent-ils le budget ainsi que les cessions, prises ou extensions de participation financière de cette société [1503] .

Pour le reste, c'est le ministre du Budget qui assure le contrôle des opérations de jeu. Il agit d'abord par voie réglementaire en adoptant, avec d'autres, le règlement des paris mutuels sur les courses de chevaux, sur les courses de lévriers et sur les parties de pelote basque [1504] , ainsi que les minima et maxima des enjeux en matière de courses de chevaux et de lévriers [1505] . De même décide-t-il, à l'intérieur du cadre fixé par l'article 3

[1498] Articles 5, 22 et 23 du décret du 22 décembre 1959.

[1499] Article 3 du décret du 19 juin 1987 pris en application de l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 (ancienne rédaction).

[1500] Il s'agit des sociétés de course de chevaux membres du PMU, du PMU lui-même, ainsi que des organismes communs à vocation sociale dont la liste est dressée par arrêté conjoint des ministres de l'Agriculture et du Budget (article 10 du décret du 5 mai 1997).

[1501] Articles 20, 28 et 35 du décret du 5 mai 1997. Voir l'arrêté du 12 octobre 1998 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat sur certaines sociétés de courses et organismes rattachés (*JO* 20 oct. 1998, p. 15868).

[1502] Article 20 du décret du 9 novembre 1978.

[1503] Articles 1er et 2 du décret du 9 août 1953.

[1504] Articles 39 du décret du 5 mai 1997 (chevaux) et 2 du décret du 1er avril 1997 (pelote basque). Bien que L'article 9 du décret du 20 octobre 1983 (lévriers) ne prévoie pas son intervention, l'arrêté du 26 mai 1993 modifié relatif au pari mutuel sur les courses de lévriers en fait mention.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

du décret du 9 novembre 1978, de la répartition des mises engagées aux jeux de La Française des jeux. Il dresse également par arrêté, avec le ministre de l'Agriculture, le plan comptable devant servir de modèle aux sociétés de courses [1506] ainsi que la liste des sociétés de courses et de leurs organismes communs dont ils devront par la suite approuver les projets de budget et les comptes financiers. Il s'agit notamment des sociétés membres du PMU (dont les sociétés mères) et de leurs organismes communs à vocation sociale financés par les gains non réclamés des joueurs [1507] . A ce titre, d'ailleurs, les deux ministres agissent ensemble pour déterminer la composition du conseil de surveillance des gains non réclamés [1508] .

On l'aura donc compris : le ministre du Budget participe à l'approbation du budget et des comptes financiers de chacune de ces structures. Par ailleurs, lorsque ces organismes désirent acquérir ou construire des immeubles, ou entreprendre des travaux immobiliers ou informatiques, ces opérations doivent être autorisées par lui et le ministre de l'Agriculture. Lorsque ces opérations sont envisagées par d'autres sociétés de courses, il formule alors un avis simple [1509] . Enfin, il approuve, avec le ministre de l'Agriculture, les statuts du PMU et approuve seul les statuts de La Française des jeux [1510] .

2) L'inspection générale des finances

A l'exception des cercles, de La Française des jeux et des organisateurs de loteries locales, tous les opérateurs de jeu sont soumis au contrôle de l'inspection générale des Finances.

Les agents de ce grand corps de l'Etat exercent ainsi, conjointement avec ceux du service des courses et jeux, la surveillance et le contrôle du fonctionnement des jeux de

[1505] Articles 14 de l'arrêté du 13 septembre 1985 (chevaux) et 13 de l'arrêté du 26 mai 1993 (lévriers).

[1506] Article 32 alinéa 3 du décret du 5 mai 1997. Ce modèle résulte aujourd'hui de l'arrêté du 9 janvier 2002 (*JO* 7 févr. 2002, p. 2487). L'article 32 du décret prévoit également que les sociétés et organismes communs dont les ministres de l'Agriculture et du Budget approuvent le budget et les comptes financiers (autrement dit ceux qui figurent sur la liste mentionnée à l'article 34 du décret) présentent ces documents d'après un modèle déterminé par le ministre du Budget. Ce modèle n'a semble-t-il jamais été adopté.

[1507] Article 34 du décret du 5 mai 1997. Cette liste est aujourd'hui fixée par l'arrêté du 22 janvier 2003 (*JO* 14 février 2003, p. 2709).

[1508] Article 36-I du décret du 5 mai 1997. Celle-ci résulte aujourd'hui des arrêtés du 5 novembre 1997 (*JO* 19 nov. 1997, p. 16755) et du 27 novembre 1997 (*JO* 6 déc. 1997, p. 17668).

[1509] Article 31 du décret du 5 mai 1997. Ces opérations doivent être nécessaires aux organismes demandeurs et leur situation financière doit le permettre. L'autorisation est réputée acquise en cas de silence gardé pendant deux mois à compter de la réception de la demande.

[1510] Articles 27 du décret du 5 mai 1997 (PMU) et 17 du décret du 9 novembre 1978 (FDJ).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

casino [1511] . Eux aussi peuvent donc accéder librement à tous les locaux de ces établissements et des sociétés de fourniture et de maintenance des machines à sous, ainsi que se faire communiquer tous documents relatifs à leur activité. Ils s'assureront plus particulièrement de la sincérité des documents comptables et des déclarations relatives au montant du produit brut des jeux. L'article 91 de l'arrêté du 23 décembre 1959 dispose que les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et ceux du ministère des Finances « possèdent exactement les mêmes prérogatives et les mêmes droits de contrôle », aussi peut-on se demander si le droit, pour les agents du service des courses et jeux, de prendre « toutes dispositions utiles pour assurer (…) la régularité et la sécurité des jeux » leur appartient aussi.

Dans le domaine des courses de chevaux, les agents de l'inspection générale des finances exercent leur contrôle sur toutes les sociétés et organismes mentionnés par le décret du 5 mai 1997, et il y en a beaucoup [1512] . De même, l'article 7 du décret du 20 octobre 1983 énonce que les sociétés de courses de lévriers « sont placées, en ce qui concerne l'exécution des prélèvements opérées sur les sommes engagées au pari mutuel, sous le contrôle de l'inspection générale des finances qui peut se faire représenter les registres, pièces comptables et tous autres documents qu'elle juge nécessaires à son contrôle ».

3) Les contrôleurs d'Etat

Les contrôleurs d'Etat sont les agents spécialement chargés, sous l'autorité du ministre des Finances, du contrôle économique et financier exercé par l'Etat sur certains organismes privés dans les conditions fixées par le décret du 26 mai 1955.

L'un d'eux occupe des fonctions très importantes au sein de l'institution des courses. En effet, il siège à la Commission de répartition du Fonds commun de l'élevage et des courses, participe aux conseils d'administration de la Fédération nationale des courses françaises, à l'assemblée générale du PMU [1513] et assure le suivi de l'activité des sociétés de courses de chevaux et des organismes communs (dont le PMU) figurant, aux termes de l'article 34 du décret du 5 mai 1997, sur la liste arrêtée par les ministres de l'Agriculture et du Budget [1514] . L'arrêté du 12 octobre 1998 *fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat sur certaines sociétés de courses et organismes rattachés* [1515] précise qu'il a « une mission générale de contrôle de la gestion

[1511] Article 22 du décret du 22 décembre 1959 et articles 69-33 et 90 à 92 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

[1512] Article 35 du décret du 5 mai 1997. Il s'agit des sociétés de courses de province, des sociétés mères, de leurs organismes communs dont le PMH, le PMU et les organismes à vocation sociale financés par les gains non réclamés, des fédérations régionales des courses et de la Fédération nationale des courses françaises.

[1513] Articles 20, 25-I, 28 et 35 du décret du 5 mai 1997.

[1514] Article 35 alinéa 2 du décret du 5 mai 1997. Rappelons qu'il s'agit des sociétés de course de chevaux membres du PMU, du PMU lui-même, ainsi que des organismes communs à vocation sociale financés par les gains non réclamés des joueurs (article 12-I du décret du 5 mai 1997 auquel renvoie l'article 10 du même texte).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

et de surveillance de toutes les opérations susceptibles d'avoir directement ou indirectement une répercussion économique ou financière ». Il dispose pour ce faire des prérogatives les plus étendues. Ainsi a-t-il une entrée avec voix consultative à l'assemblée générale, au conseil d'administration et à toutes les formations et réunions internes à ces organismes [1516] . Il dispose de « tous pouvoirs d'investigations sur pièces et sur place », peut se faire communiquer tous documents détenus par eux et reçoit copie de toute pièce adressée au ministre du Budget. Enfin l'arrêté expose la liste des documents obligatoirement soumis à son examen et des actes préalablement soumis à son visa [1517] .

Un autre contrôleur d'Etat est désigné, conformément à l'article 23 du décret du 9 novembre 1978, pour assurer le suivi de La Française des jeux et de ses filiales. Aucun texte n'est, à notre connaissance, venu préciser les modalités particulières de ce contrôle, mais il a logiquement les mêmes prérogatives que le contrôleur d'Etat affecté aux organismes de courses dont beaucoup résultent simplement des dispositions du décret du 26 mai 1955. L'arrêté du 12 octobre 1998 n'ajoute au décret qu'en ce qui concerne les actes préalablement soumis à son visa, pouvoir dont ne dispose donc pas l'agent chargé du contrôle de La Française des jeux.

4) Les comptables supérieurs du Trésor

Chevilles ouvrières du contrôle financier de certains opérateurs de jeu, les comptables supérieurs du Trésor sont des agents de la Direction générale de la comptabilité publique placés dans chaque département sous l'autorité d'un comptable principal, le trésorier-payeur général. En matière de jeux ils ont une double mission de recouvrement du produit des divers prélèvements ludiques et de contrôle des opérateurs de jeu (à côté des inspecteurs des finances). Sont donc exclus de leur champ d'intervention La Française des jeux, les organisateurs de loteries locales et les cercles, dont on se souvient qu'ils s'acquittent seulement de l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements.

C'est aux comptables supérieurs du Trésor que les opérateurs de jeu concernés versent périodiquement le montant des prélèvements sur le produit des jeux. Le délai qui leur est imparti est généralement bref, ainsi les casinos disposent-ils d'un délai maximum de trois jours et les sociétés de courses de lévriers de deux jours. Quant au PMU et aux sociétés de courses de chevaux, ce délai, fixé par arrêté du ministre du Budget, nous est inconnu [1518] .

Les comptables supérieurs du Trésor ont également la charge de contrôler ces opérateurs. Ainsi, parallèlement à l'obligation pesant sur eux d'envoyer périodiquement un

[1515] *JO* 20 oct. 1998, p. 15868.

[1516] Il s'agit notamment des réunions tenues avec les commissaires aux comptes et les contrôleurs de gestion.

[1517] Il s'agit de toutes les opérations immobilières (cession, acquisition, location), des opérations d'emprunt et des marchés qui soit dépassent un certain seuil, soit auront été désignées par les ministres de tutelle comme devant faire l'objet d'une attention particulière. Lorsque le contrôleur refuse son visa, il adresse par écrit ses observations motivées à la direction de l'organisme. En cas de désaccord persistant, il en réfère au ministre du Budget (articles 5 et 6 de l'arrêté).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

ensemble de documents aux agents du ministère de l'Intérieur, les directeurs de casinos doivent régulièrement communiquer aux comptables supérieurs du Trésor certaines informations relatives à l'ouverture et à la clôture de la saison des jeux, aux heures d'ouverture des salles de jeu, au mode de partage des pourboires, aux spécimens de leur signature et de celles des membres du comité de direction et, tous les mois, un récapitulatif des prélèvements à verser au Trésor [1519] . D'ailleurs, une fois par mois, le comptable supérieur du Trésor calcule, à partir du carnets de prélèvements, le montant du prélèvement progressif du par le casino après avoir opéré un rapprochement avec le registre de contrôle et autres documents de comptabilité [1520] . C'est également lui qui transmet aux casinos les carnet de tickets, dont l'utilisation permet de calculer les prélèvements opérés au profit de la cagnotte à tous les jeux de cercle. De même calcule-t-il chaque mois le montant des frais de contrôle versés par l'établissement à titre de fonds de concours pour dépenses d'intérêt public [1521] . Enfin, les comptables supérieurs du Trésor font partie de la liste des fonctionnaires, fixée à l'article 90 de l'arrêté du 23 décembre 1959, qui ont qualité pour exercer une mission de surveillance et de contrôle sur le fonctionnement des jeux dans les casinos. Ils ont donc un accès totalement libre aux locaux et à tous les documents relatifs à l'activité des casinos et des sociétés de fourniture et de maintenance des machines à sous. Même s'ils sont plus spécialement chargés du contrôle de la comptabilité et des déclarations relatives au montant du produit des jeux, ils disposent « exactement des mêmes prérogatives » que les agents du service central des courses et jeux et les inspecteurs des finances, sous réserve de l'interprétation de l'article 93 de l'arrêté [1522] .

[1518] Article 18 du décret du 22 décembre 1959 (casinos), article 6 du décret du 20 octobre 1983 (lévriers) et article 37 du décret du 5 mai 1997 (chevaux). Rappelons qu'en agissant auprès des sociétés de courses de chevaux, il recouvre également le produit des prélèvements sur les sommes engagées sur les parties de pelote basque.

[1519] Article 21 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

[1520] Article 77 de l'arrêté du 23 décembre 1959. Pour tous les jeux autres que les machines à sous, il est tenu à chaque table de jeu un carnet d'enregistrement (pour les jeux de cercles) ou un carnet d'avances (pour les jeux de contrepartie) sur lesquels figure le résultat du jour. Ces informations sont récapitulées quotidiennement sur un registre de contrôle unique à côté duquel figure un carnet de prélèvements où est déterminé chaque jour le montant du prélèvement progressif. Pour les machines à sous, un carnet de comptabilité est ouvert pour chaque machine retraçant les avances faites à la machine et les gains payés par caisse (lorsque le paiement d'un gain important est fait directement par la caisse). Ainsi ce carnet permet-il, lors de chaque comptée mensuelle, de déterminer le produit réel des jeux réalisé entre deux comptées par chaque machine. Ces données sont ensuite centralisées sur un état récapitulatif du produit réel des jeux à partir duquel pourra être complété le carnet de prélèvements. Bien sûr, la tenue et la manipulation de tous ces documents sont soumises à un formalisme devant en garantir la sincérité (articles 70 à 75 de l'arrêté du 23 décembre 1959).

[1521] Articles 84, 85 (carnets de tickets) et 86 à 89 (frais de contrôle) de l'arrêté du 23 décembre 1959. Ces frais sont uniquement dus au titre du contrôle opéré par les agents du ministère de l'Intérieur spécialement désignés pour assurer la surveillance des jeux autres que la boule et le vingt-trois, ainsi que celle des machines à sous.

[1522] Articles 90 à 92 de l'arrêté du 23 décembre 1959. Rappelons que l'article 93 concerne le pouvoir des agents du service des courses et jeux de « prendre toutes dispositions utiles pour assurer (…) le régularité et la sécurité des jeux ».

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Dans le domaine des courses de chevaux, les comptables supérieurs du Trésor formulent un avis quant à l'approbation des projets de budgets et des comptes financiers des sociétés de courses de province, lorsque cette approbation ressort de la compétence des préfets. Plus généralement, ils sont en charge du contrôle de ces sociétés [1523] . De même sont-ils en charge, dans les mêmes conditions et avec les mêmes prérogatives que les agents du service des courses et jeux et des Haras nationaux, du contrôle et de la surveillance des courses de chevaux et du pari mutuel [1524] .

Enfin, ils visent, au moment de leur transmission au ministre de l'Agriculture, les projets de budget et les comptes de gestion des sociétés de courses de lévriers ayant leur siège dans leur département de compétence [1525] .

5) Les trésoriers-payeurs généraux, le trésorier principal et le receveur des finances

Ces agents n'interviennent qu'assez peu dans le contrôle des opérations de jeu. Les trésoriers-payeurs généraux (supérieurs hiérarchiques des comptables supérieurs du Trésor et des trésoriers principaux), les trésoriers principaux et les receveurs des finances (qui relèvent, eux, de la Direction générale des impôts) figurent eux aussi sur la liste des fonctionnaires, fixée à l'article 90 de l'arrêté du 23 décembre 1959, qui ont qualité pour exercer une mission de surveillance et de contrôle sur le fonctionnement des jeux dans les casinos et disposent à ce titre de prérogatives importantes (libre accès aux locaux et aux documents). Pour le reste, les trésoriers-payeurs généraux donnent un avis au préfet quant à l'opportunité d'autoriser les loteries de bienfaisance de l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 dès lors que leur capital d'émission dépasse 30 000 € [1526] .

C - Les représentants du ministère de l'Agriculture

Sont ici concernés le ministre de l'Agriculture (1), le directeur de l'espace rural et de la forêt (2) et les agents des Haras nationaux (3).

1) Le ministre de l'Agriculture

[1523] Articles 34 et 35 du décret du 5 mai 1997. Rappelons que les sociétés concernées sont toutes celles qui ne figurent pas sur la liste des sociétés et organismes communs dont le ministre de l'Agriculture et le ministre du Budget approuvent les budget et les comptes et qui sont soumises au contrôle économique et financier de l'Etat dans les conditions déterminées par le décret du 26 mai 1955.

[1524] Article 40 du décret du 5 mai 1997. Rappelons qu'ils peuvent « se faire présenter tous documents et pièces en rapport avec ces activités », accéder « avant, pendant et après les courses à tous les locaux et installations où s'effectuent la prise et la centralisation des paris sur et hors les hippodromes » ainsi qu'aux postes d'enregistrement des paris exploités par des personnes privées, mais seulement pendant leurs heures d'ouverture (points PMU).

[1525] Article 4 du décret du 20 octobre 1983.

[1526] Article 3 du décret du 19 juin 1987.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Il est, avec ses homologues de l'Intérieur, des Finances et du Budget, le membre du gouvernement les plus directement concerné par le contrôle des opérations de jeu.

Au titre de son pouvoir général de réglementation, le ministre de l'Agriculture participe à l'adoption des règlements des paris mutuels sur les courses de chevaux, sur les courses de lévriers et sur les parties de pelote basque [1527] ainsi qu'à l'adoption des minima et maxima d'enjeux susceptibles d'y être déposés [1528] . Il arrête le statut type des sociétés de courses de chevaux devant servir de modèle à toutes les sociétés autres que les sociétés mères, le statuts type des fédérations régionales de courses [1529] et fixe les conditions d'agrément en qualité de commissaire et juge des courses [1530] . De concert avec le ministre du Budget, il arrête le plan comptable devant servir de modèle aux sociétés de courses [1531] , dresse la liste des sociétés de courses de chevaux et de leurs organismes communs dont ils devront par la suite approuver les projets de budget et les comptes financiers [1532] et détermine la composition du conseil de surveillance des gains non réclamés [1533] .

Il délivre également – par l'intermédiaire du préfet – les autorisations annuelles relatives à l'ouverture des hippodromes et cynodromes, à l'organisation des courses de chevaux et de lévriers et à la collecte des paris sur ces événements [1534] . Pour ce faire, il aura auparavant arrêté le calendrier des réunions de courses servant de support aux paris [1535] . Par ailleurs, il agréé les sociétés mères de courses de chevaux, de même agréé-t-il – là encore par l'intermédiaire du préfet – les commissaires et juges des

[1527] Articles 39 du décret du 5 mai 1997 (chevaux), 9 du décret du 20 octobre 1983 (lévriers) et 2 du décret du 1er avril 1997 (pelote basque).

[1528] Articles 14 de l'arrêté du 13 septembre 1985 (chevaux), 13 de l'arrêté du 26 mai 1993 (lévriers) et 11 de l'arrêté du 11 décembre 2001 (pelote basque).

[1529] Article 1er alinéa 3 et 14 du décret du 5 mai 1997. Le statut type des sociétés de courses de chevaux est établi par l'arrêté du 26 décembre 1997 (*JO* 14 février 1998, p. 2344). Le statut type des fédérations régionales de courses de chevaux n'a semble-t-il jamais été adopté. Aucun statut type n'est prévu concernant les sociétés de courses de lévriers.

[1530] Article 12-III alinéa 2 du décret du 5 mai 1997. Celles-ci résultent de l'arrêté du 26 décembre 1997 (*JO* 4 janvier 1998, p. 215) modifié par les arrêtés du 17 décembre 1998 (*JO* 6 janvier 1999, p. 290) et du 25 juin 2001 (*JO* 7 juillet 2001, p. 10855).

[1531] Article 32 alinéa 3 du décret du 5 mai 1997. Ce modèle résulte aujourd'hui de l'arrêté du 9 janvier 2002 (*JO* 7 février 2002, p. 2487). Notons qu'en ce qui concerne les sociétés de courses de lévriers, le modèle de plan comptable qui leur est imposé a été fixé, en 1933, par décret (décret du 26 février 1933, *JO* 26 février 1933, p. 1909).

[1532] Article 34 du décret du 5 mai 1997. Cette liste est aujourd'hui fixée par l'arrêté du 22 janvier 2003.

[1533] Article 36-I du décret du 5 mai 1997. Celle-ci résulte aujourd'hui des arrêtés du 5 novembre 1997 (*JO* 19 novembre 1997, p. 16755) et du 27 novembre 1997 (*JO* 6 décembre 1997, p. 17668).

[1534] Articles 1er, 2 et 5 de la loi du 2 juin 1891, article 3 du décret du 5 mai 1997 (chevaux) et articles 2 et 3 du décret du 20 octobre 1983 (lévriers).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

courses, tant en matière de courses de chevaux que de courses de lévriers [1536] .

En outre, le ministre de l'Agriculture approuve les codes des courses de chevaux et des courses de lévriers [1537] . Il approuve aussi les statuts des sociétés de courses de chevaux (dont les sociétés mères) et des sociétés de courses de lévriers, ainsi que ceux de la Fédération nationale des courses françaises et du PMU [1538] . De même approuve-t-il le budget et les comptes financiers des sociétés de courses et de leurs organismes communs figurant sur la liste qu'il a préalablement établie de concert avec le ministre du Budget. En cas de dissolution de l'une de ces structures, la dévolution du solde de l'actif par les liquidateurs ne peut être effectuée qu'avec l'accord du ministre [1539] . Celui-ci approuve également le budget et les comptes de gestion de toutes les sociétés de courses de lévriers [1540] . Enfin, il délivre aux sociétés de courses de chevaux et à leurs organismes communs, en collaboration avec le ministre du Budget, l'autorisation de procéder à des opérations d'acquisition ou de construction d'immeubles ou de mener des travaux immobiliers ou informatiques [1541] .

2) Le directeur de l'espace rural et de la forêt

La Direction de l'espace rural et de la forêt a été récemment instituée au ministère de l'Agriculture [1542] et son directeur remplit quelques missions précises dans le domaine des courses de chevaux. Les sociétés dont la liste est arrêtée par les ministres de l'Agriculture et du Budget l'informent, en même temps que le contrôleur d'Etat chargé de leur suivi, des dates de réunion et de l'ordre du jour de leur assemblée générale et de leur conseil d'administration. Il peut ainsi demander au président l'inscription de toute question à l'ordre du jour, voire assister à ces réunions, et peut se faire présenter toute pièce intéressant leur gestion [1543] . Il peut en outre assister aux réunions annuelles des fédérations régionales de courses de chevaux et de leurs conseils régionaux [1544] . Il siège

[1535] Articles 22 alinéa 5 du décret du 5 mai 1997 (chevaux) et 3 du décret du 20 octobre 1983 (lévriers).

[1536] Articles 2 et 12-III du décret du 5 mai 1997 et article 1.2 du code français des courses de lévriers, approuvé le 14 juin 1979.

[1537] Articles 12-II alinéa 3 du décret du 5 mai 1997 (chevaux) et 5 du décret du 20 octobre 1983 (lévriers).

[1538] Articles 1er alinéa 3, 19 et 27 du décret du 5 mai 1997 (chevaux) et article 2 du décret du 20 octobre 1983 (lévriers).

[1539] Article 38 du décret du 5 mai 1997. Cet accord est réputé acquis en cas de silence gardé pendant deux mois à compter de la réception de la demande. Peuvent seuls bénéficier de cette dévolution des organismes de même nature ou le Fonds commun de l'élevage et des courses.

[1540] Articles 34 du décret du 5 mai 1997 (chevaux) et 4 du décret du 20 octobre 1983 (lévriers).

[1541] Article 31 du décret du 5 mai 1997.

[1542] Décret n° 2003-238 du 17 mars 2003 (*JO* 18 mars 2003, p. 4705).

[1543] Article 10 du décret du 5 mai 1997. Il peut également désigner un représentant qui assistera à ces réunions.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

enfin, aux côtés de deux autres représentants du ministre de l'Agriculture, à la Commission nationale de répartition du Fonds commun de l'élevage et des courses [1545].

3) Les Haras nationaux

Etablissement public administratif créé par le décret n° 99-556 du 2 juillet 1999 [1546], Les Haras nationaux interviennent, logiquement, en matière de courses hippiques. Aux termes de l'article 2 de la loi du 2 juin 1891, le conseil supérieur des Haras formule un avis préalablement à l'approbation, par le ministre de l'Agriculture, des statuts des sociétés de courses de chevaux [1547]. Par ailleurs, le représentant local du directeur général des Haras nationaux assiste, lui aussi, aux réunions annuelles des fédérations régionales de courses de chevaux et de leurs conseils régionaux. Il formule également un avis, tout comme le comptable supérieur du Trésor, préalablement à l'approbation, par le préfet, du budget et des comptes financiers des sociétés de courses ne figurant pas sur la liste dressée par les ministres de l'Agriculture et du Budget [1548]. Enfin, les agents des Haras assurent, de concert avec les fonctionnaires du service des courses et jeux et les comptables supérieurs du Trésor, le contrôle et la surveillance des courses de chevaux. Ainsi peuvent-ils « se faire présenter tous documents et pièces en rapport avec ces activités » et accéder « avant, pendant et après les courses à tous les locaux et installations où s'effectuent la prise et la centralisation des paris sur et hors les hippodromes ». De même, ils ont accès aux postes d'enregistrement des paris exploités par des personnes privées, mais seulement pendant leurs heures d'ouverture (points PMU) [1549].

D - Le ministre des Sports

Le ministre des Sports n'intervient directement que dans le domaine, limité, des paris sur les compétitions de pelote basque. Il approuve ainsi le code de jaï alaï établi par la Fédération française de pelote basque, ainsi que les statuts de la société chargée d'organiser les compétitions. Il arrête chaque année, après avis du ministre de l'Agriculture et sur proposition de la Fédération, le calendrier des parties servant de support aux paris. Enfin, il participe, avec ses homologues de l'Intérieur, du Budget et de l'Agriculture, à l'adoption du règlement du pari mutuel sur les parties de pelote basque [1550] et, avec ce dernier seulement, à l'adoption des minima et maxima d'enjeux susceptibles

[1544] Article 17 du décret du 5 mai 1997. Là encore, un représentant peut être désigné à cet effet.

[1545] Article 25-I du décret du 5 mai 1997.

[1546] *JO* 4 juillet 1999, p. 9942.

[1547] La rédaction de cet article est demeurée inchangée depuis 1891. Or, l'article 1er alinéa 3 du décret du 5 mai 1997, relatif à l'approbation des statuts des sociétés de courses, ne fait plus mention de cet avis. Dans le doute, nous préférons ne pas l'omettre.

[1548] Articles 17 et 34 du décret du 5 mai 1997.

[1549] Article 40 du décret du 5 mai 1997.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

d'y être déposés [1551] .

On se souviendra néanmoins que, conformément à l'article 3 du décret du 1er avril 1985 *relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs autorisés par l'article 42 de la loi de finances pour 1985*, le ministre des Sports transmet au président-directeur général de La Française des jeux le calendrier annuel des compétitions de toutes les fédérations sportives qui le lui auront préalablement adressé.

§ 2 - Les autres personnes chargées du contrôle des opérations de jeu

D'autres personnes exercent encore une forme de contrôle des opérations de jeu. Nous pensons ici à deux hypothèses. La première est particulière et assez marginale : elle concerne tous ceux qui, à côté des représentants de l'administration publique d'Etat, sont susceptibles d'exercer un contrôle sur les casinos et les cercles. L'autre hypothèse est plus générale et beaucoup moins négligeable : il s'agit des opérateurs de jeu eux-mêmes.

L'article 90 de l'arrêté du 23 décembre 1959 établit, nous l'avons vu, une liste assez longue de personnes qui ont « qualité, à l'exclusion de tous autres agents de l'Etat, pour exercer une mission de surveillance et de contrôle sur le fonctionnement des jeux dans les casinos ». Elles ont un libre accès à tous les locaux du casino dont les représentants « sont tenus de se soumettre à leur contrôle et de se prêter à toutes leurs investigations ». Nous les avons déjà presque toutes évoquées [1552] , mais il en reste encore : il s'agit du comptable municipal ainsi que du maire et de ses adjoints, dont le contrôle concerne plus particulièrement l'exécution du cahier des charges.

Mais ce n'est pas tout. A côté de la liste de l'article 90 en figure une autre à l'article 30 de l'arrêté. Elle recouvre « les divers fonctionnaires de l'ordre administratif ou judiciaire appelés, en vertu de leurs attributions, à exercer une surveillance ou un contrôle dans les salles de jeux ». Ces agents peuvent y pénétrer sans être astreints à la présentation d'une carte d'entrée payante. Bien sûr, leurs prérogatives sont moindres, mais la direction du casino est tout de même tenue de donner à ses employés « les instructions nécessaires pour que le libre accès de tous les locaux dépendants de l'établissement (leur) soit accordé immédiatement » [1553] . Ainsi les personnes qui disposent de ce libre accès sont : le directeur général de la sûreté nationale, le directeur, le sous directeur et le chef de bureau qui ont, dans leurs attributions, le service des jeux, les membres de l'inspection générale de l'administration, les magistrats du parquet et les juges d'instruction appartenant aux cours ou tribunaux ayant dans leur ressort la commune où est situé le casino, le directeur de la comptabilité publique, le sous-directeur et le chef de bureau qui

[1550] Articles 2, 3 et 5 du décret du 1er avril 1997.

[1551] Article 11 de l'arrêté du 11 décembre 2001.

[1552] Le préfet, le sous-préfet, les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur affectés au service central des courses et jeux ou dans un service local des renseignements généraux, les inspecteurs des finances, le trésorier-payeur général, le receveur des finances ou le trésorier principal et le comptable du Trésor.

[1553] Article 31 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

ont, dans leurs attributions, le service des jeux, les fonctionnaires de l'enregistrement chargés de veiller à l'apposition des timbres mobiles sur les cartes d'entrée dans les salles de jeux et tous autres fonctionnaires spécialement désignés par le ministre de l'Intérieur et le ministre des Finances [1554] .

En outre, et la chose ne nous semble pas devoir être négligée, le public est parfois associé au contrôle de la régularité du jeu dans les casinos. Pour commencer, il est deux moment de la vie quotidienne des salles de jeux traditionnels qui sont drapés d'une certaine solennité : la mise en service des tables, et la comptée. Lors de la mise en service est apportée à chaque table « une boîte spécialement prévue à cet effet et ne pouvant contenir que le nombre de jetons et de plaques correspondant à l'encaisse ». Les jetons et plaques sont alors étalés sur la tables, comptés et vérifiés par le croupier qui appelle la somme reconnue à haute voix. A la fin de la séance, l'encaisse, à laquelle auront pu être faites des avances en cours de partie, est à nouveau vérifiée, comptée et appelée à haute voix avant d'être inscrite sur le carnet d'avances. Entre ces deux moments, espacés d'une douzaine d'heures, l'argent circule sans contrôle (ce qui explique d'ailleurs les précautions extrêmes entourant l'exploitation des jeux) et ce n'est qu'au moment de la comptée que le casino établit l'état de ses gains et de ses pertes. C'est aussi à ce moment que les risques de fraude peuvent paraître particulièrement aigus. Assistent donc obligatoirement à la mise en service de chaque table le directeur responsable ou un membre du comité de direction, auxquels s'ajoutent, lors de la comptée, les employés de la table et un caissier. Mais à toutes ces personnes la réglementation des jeux ajoute une dernière catégorie de « contrôleurs » qui doit obligatoirement pouvoir assister, si elle le souhaite, à ces opérations : le public. Il faut bien sûr s'être auparavant acquitté du droit d'entrée dans les salles de jeux, mais cette formalité une fois accomplie, le personnel des jeux ne peut s'opposer à sa présence jusqu'à l'issue complète de la comptée. C'est la raison pour laquelle les sommes sont toujours appelées à haute voix, et, la réglementation des jeux précisant que, lors de la comptée, la somme constatée est « inscrite sur le carnet d'avances devant le public », c'est justement pour que celui-ci puisse s'assurer que la somme inscrite correspond bien à la somme annoncée [1555] . Il en va de même de la manipulation des sixains de cartes neuves qui ne peuvent être décachetés qu'à la table de jeu, où « le public est appelé

[1554] L'article 30 reprend également la liste des agents cités à l'article 90 mais nous avons préféré mettre l'accent sur les personnes ignorées par nous jusqu'alors. La séparation entre les deux catégories de contrôleurs se retrouve également dans l'arrêté du 15 juillet 1947 relatif aux cercles (articles 60 et 61). Les personnes disposant d'un accès libre y sont les mêmes à l'exception des agents spécialisés dans les contrôles financiers et comptables, à savoir : le directeur de la comptabilité publique, les inspecteurs généraux des finances, le trésorier-payeur général du département, le receveur des finances ou le trésorier principal de l'arrondissement, le comptable municipal de la commune d'accueil et les fondés de pouvoir de tous les comptables, les fonctionnaires de l'enregistrement chargés de veiller à l'apposition des timbres mobiles sur les cartes d'entrée, et, enfin, tous fonctionnaires désignés par le ministre de l'Economie et des Finances mais les personnes concernées.

[1555] Article 44 de l'arrêté du 23 décembre 1959 : « A la fin de la séance, l'encaisse est vérifiée, comptée, appelée à haute voix et inscrite sur le carnet d'avances devant le public et en présence des employés de la table, d'un caissier et du directeur responsable ou d'un membre du comité de direction (…). Ces différentes formalités doivent être accomplies assez lentement pour que les assistants puissent les suivre dans tous leurs détails ».

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

auparavant à vérifier si la bande de contrôle est intacte » [1556] .

Enfin, les opérateurs de jeu et leurs agents sont les premiers garants, en tant qu'organisateurs du jeu *ou de son support*, de la régularité et de la sécurité des jeux. C'est au fond leur mission première et les textes, comme la jurisprudence, y font souvent référence. Ainsi l'article 12-I alinéa 3 de l'arrêté du 23 décembre 1959 dispose que « lorsque le casino est également autorisé à exploiter les machines à sous, un des membres du comité de direction est plus spécialement chargé de leur *contrôle* [1557] », ce qui implique bien que c'est là une mission cardinale du comité de direction des jeux. Mais c'est aussi la mission de tout employé de jeu : dans un arrêt *Guelfucci* du 21 août 1996 [1558] le Conseil d'Etat a estimé que le requérant, chef de tables, était chargé de « surveiller le bon déroulement des jeux à sa table ». Les exemples abondent : les sociétés mères de courses de chevaux « veillent au respect des prescriptions » des codes des courses [1559] , les sociétés de courses de lévriers sont soumises au « *contrôle* des agents du ministère de l'Agriculture *et de la fédération des sociétés de courses* » [1560] , sans parler de la mission naturelle des commissaires et juges des courses mandatés par les sociétés organisatrices [1561] . Pour finir, on peut encore évoquer les règlements des trois paris mutuels qui tous précisent que les préposés à l'enregistrement et à la centralisation des paris, à la ventilation des enjeux, au calcul et au paiement des gains contrôlent la régularité de ces opérations et veillent au respect de la législation et de la réglementation en vigueur [1562] .

Organisation et contrôle du jeu vont donc nécessairement de pair. Mais au-delà de cette association « naturelle », l'organisation du jeu, telle qu'elle résulte de la volonté étatique, est faite de telle sorte que nombre d'opérations mobilisent, outre la présence plus ou moins ponctuelle des agents publics contrôleurs, celle de plusieurs employés des opérateurs de jeu, ce qui complique logiquement les entreprises de fraude auxquelles devront prendre part autant de personnes. Dans les casinos, la présence simultanée, lors de la comptée, d'un membre de la direction, de l'employé de la table concernée et d'un caissier constitue un bon exemple pour illustrer ce système de contrôles croisés. Si l'on

[1556] Article 41 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

[1557] C'est nous qui soulignons.

[1558] Préc.

[1559] Article 12-II alinéa 4 du décret du 5 mai 1997.

[1560] Article 2 du décret du 20 octobre 1983.

[1561] Article 12-III alinéa 2 du décret du 5 mai 1997 (chevaux), article 1.2 du code français des courses de lévriers approuvé le 14 juin 1979 (lévriers) et article 5 de l'arrêté du 11 décembre 2001 (pelote basque).

[1562] Article 9 de l'arrêté du 26 mai 1993 *portant règlement du pari mutuel sur les courses de lévriers* (*JO* 14 août 1993), article 8 de l'arrêté du 13 septembre 1985 *portant règlement du pari mutuel sur les courses de chevaux* (*JO* 18 septembre 1985, p. 10714) et article 7 de l'arrêté du 11 décembre 2001 *portant règlement du pari mutuel sur les parties de pelote basque*.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

généralise un peu, on constate que le fonctionnement de ces établissements ne repose finalement que sur un réseau de contrôles : les joueurs sont contrôlés par les croupiers, les croupiers par les chefs de tables, les chefs de table par les chefs de partie, les chefs de partie et les caissiers par les membres de la direction, tous ces professionnels étant eux-mêmes contrôlés par les agents publics et les joueurs. Si ces réseaux de contrôle apparaissent dans toute leur évidence en matière de casinos, ils sont aussi observables dans les autres secteurs de jeu. Il suffit de penser, par exemple, à l'architecture de l'institution des courses de chevaux. Ces mécanismes garantissent-ils pour autant l'absence absolue de fraudes et de tricheries ? Bien sûr que non, mais l'éventuelle corruption de certains opérateurs de jeu ou de leurs employés ne modifie en rien leur statut juridique : ils sont à la fois objet du contrôle et contrôleurs eux-mêmes, c'est là toute la spécificité de leur fonction.

Peut-on dire de ces opérateurs de jeu qu'ils prennent part à la police des jeux ? C'est un des objectifs de notre travail que de le déterminer. On sait que le pouvoir de police ne peut être concédé à un particulier et que l'administration ne peut se dessaisir de ses compétences en ce domaine [1563], principe confirmée par la jurisprudence constitutionnelle [1564]. En revanche, plus délicate est la question de savoir si une personne privée peut être simplement associée à l'exercice d'un pouvoir de police (adoption d'actes juridiques ou activités matérielles) sans que l'administration ne se soit dessaisie de sa compétence. Dans sa thèse relative à *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, le Professeur Négrin relève de nombreux domaines dans lesquelles un tel phénomène est observable : la chasse, la pêche, les chemins de fer, les courses de chevaux, les appareils à vapeur ou encore la colombophilie [1565].

Même si les divers fondements législatifs du jeu autorisé ne prévoient pas expressément la participation des opérateurs de jeu à l'exercice de la police des jeux, tel est en revanche le cas des actes réglementaires en faisant application. Ainsi en est-il des actes matériels de contrôle de la régularité du jeu envisagés plus haut. De même peut-on supposer que la procédure d'adoption du règlement du pari mutuel sur les courses de chevaux fait participer le PMU à l'adoption d'une mesure de police. En effet, ce règlement est arrêté par les ministres de l'Agriculture et du Budget sur proposition du PMU [1566], procédure qui – nous le verrons plus loin – fait de ce dernier le co-auteur de l'acte. Dans ce cas, pour reprendre l'heureuse formule du professeur Chevallier, les opérateurs de jeu seraient « associés au service public » de la police des jeux, quant à savoir si l'on peut

[1563] Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, n° 1506 ; CE 23 mai 1958 [Amoudruz], *Rec.* 302 (à propos de la concession par une commune de l'exploitation d'une plage, la municipalité devant conserver la responsabilité de la sécurité des baigneurs) ; CE 1er avril 1994 [Commune de Menton], *EDCE* 1994.266 (à propos de l'impossibilité de déléguer par contrat la gestion du stationnement payant sur la voie publique à une personne privée).

[1564] CC 92-307 DC 25 février 1992, *Rec.* 493. Voir sur ce point T-M. David-Pecheul, « La contribution de la jurisprudence constitutionnelle à la théorie de la police administrative », *RFDA* 1998, pp. 372-373.

[1565] J-P. Négrin, *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, *op. cit.*, p. 107.

[1566] Article 39 du décret du 5 mai 1997.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

parler d'un service public de l'organisation du jeu, c'est dans le titre II de cette partie que nous nous intéresserons plus particulièrement à cette question. Mais auparavant, il nous sera possible d'envisager un peu plus précisément les éléments de la participation des opérateurs de jeu et de leurs collaborateurs au contrôle des opérations de jeu. Ainsi en est-il, par exemple, de l'établissement des règles du jeu ou de son support, élément primordial des conditions générales de fonctionnement des jeux.

Section 2 - Les conditions générales de fonctionnement des jeux

Il reste impossible, dans le cadre de cette étude, de rendre précisément compte de toutes les règles impératives qui s'imposent en matière d'organisation et d'exploitation des jeux. Le règlement du pari mutuel sur les courses de chevaux et la réglementation des jeux dans les casinos font chacun plus d'une centaine de pages [1567] , sans parler des codes des courses. Mais une étude synthétique et comparative de ces règles demeure possible si l'on s'attache à en extirper les éléments fondamentaux.

L'étude des conditions générales de fonctionnement des jeux doit donc s'attarder, en premier lieu, sur l'établissement des règles des jeux et de leurs supports, ainsi que sur leur contenu (§ 1). Par ailleurs, il s'agit de rendre compte de l'ensemble des normes intéressant plus directement le public car, au fond, l'objectif ultime de la police des jeux réside (ou devrait résider) bien plus dans la protection des joueurs que dans la sauvegarde des intérêts financiers de l'Etat. La régularité du jeu est certes nécessaire à la satisfaction de ces deux objectifs, mais la protection des joueurs dépend aussi de règles spécifiques relatives à l'accès du public au jeu et à son information (§ 2).

§ 1 - Les règles des jeux et de leurs supports

Dans leur acception civile, les jeux supposent la participation des joueurs à la réalisation de l'événement incertain et reposent sur un corps de règles uniques. Les paris, quant à eux, disposent de leurs règles propres dont la mise en oeuvre dépend étroitement de la réalisation d'un événement incertain extérieur aux parieurs, dénommé support, dont le résultat peut lui aussi reposer sur le fonctionnement d'un système de normes (élection politique, compétition sportive). Par conséquent, la sincérité des paris dépend autant de la régularité et de la sécurité du fonctionnement de ses règles propres que du fonctionnement des règles de son support, autrement dit, les règles des paris (au sens large) sont constituées de ces deux corps de règles particulières.

Il semble donc logique de distinguer les règles des jeux (A) des règles des supports des paris (B), qui font tout autant partie des conditions générales de fonctionnement des jeux.

A - Les règles des jeux

Même si nous avons évoqué brièvement la procédure d'adoption de certaines de ces règles, il nous faut revenir sur cette question. En effet, on constate d'importantes

[1567] Arrêté du 13 septembre 1985 modifié, *JO* 18 sept. 1985, p. 10714 (courses de chevaux) ; arrêté du 23 décembre 1959 (casinos).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

divergences d'un secteur de jeu à l'autre. La plupart du temps, le pouvoir fixe *seul* le contenu de ces règles (casinos, paris sur les courses de lévriers et paris sur les parties de pelote basque) mais ce n'est pas toujours le cas (paris sur les courses de chevaux). En outre, il arrive que les opérateurs de jeu fixent seuls ces règles ou certaines d'entre elles (loteries locales et jeux de La Française des jeux) ou encore que celles-ci soient simplement coutumières (cercles). Une fois envisagés les divers mécanismes président à leur adoption (1), nous nous intéresserons ensuite, aussi synthétiquement que possible, au contenu de ces règles (2).

1) L'établissement des règles des jeux

Les jeux fonctionnent comme des ordres juridiques ultra formalistes. Comme en droit, les règles qui les composent peuvent être écrites ou coutumières. Ainsi la belote ne se joue-t-elle pas de la même manière à Lyon et à Marseille. Les jeux autorisés par l'Etat reposent pour la plupart sur des règles écrites, ce qui offre sans doute quelques garanties supplémentaires au plan de la sécurité juridique et permet de mieux régler les éventuelles contestations. Ce n'est toutefois pas le cas de tous, ainsi les jeux autorisés dans les cercles font-ils exception. De même, si le pouvoir est le plus souvent l'auteur exclusif de ces règles, il est des cas où les opérateurs de jeu participent à leur adoption et d'autres où ils interviennent seuls.

C'est l'arrêté des ministres de l'Intérieur et des Finances du 23 décembre 1959 *relatif à la réglementation des jeux dans les casinos* qui, conformément à l'article 24 du décret du 2 décembre 1959, détermine très précisément les règles présidant au déroulement de tous les jeux autorisés dans ces établissements. Depuis l'adoption de la loi du 15 juin 1907, tous les jeux progressivement autorisés ont été, au moment de leur introduction, précisément réglementés. Or ces jeux sont, pour la plupart, les héritiers de jeux plus anciens dont les règles, au départ coutumières, ont évolué. On s'amuse donc à imaginer la méthode suivie par les experts de la Direction des Libertés publiques et des Affaires juridiques pour établir ces normes peu communes.

En ce qui concerne les divers paris mutuels, la fixation de leurs règles est l'œuvre de leurs ministères de tutelle. Toujours interviennent les ministres de l'Agriculture et du Budget. Le ministre de l'Intérieur, lui, participe à l'adoption du règlement du pari mutuel sur les parties de pelote basque mais donne seulement son avis concernant les règlements du pari mutuel sur les courses de chevaux et du pari mutuel sur les courses de lévriers. Quant au ministre des Sports, il participe seulement à l'adoption du règlement des paris sur les parties de pelote basque [1568]. Mais le PMU est associé à l'adoption du règlement du pari mutuel sur les courses de chevaux puisque celui-ci est « arrêté par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget, sur proposition du Pari mutuel urbain » [1569]. Ainsi se pose la question de savoir si le PMU peut être considéré comme le co-auteur de cet acte, ce qui signifierait qu'il détient une parcelle du pouvoir

[1568] Articles 39 du décret du 5 mai 1997 (chevaux), article 9 du décret du 20 octobre 1983 (lévriers) et article 2 du décret du 1er avril 1997 (pelote basque).

[1569] Article 39 du décret du 5 mai 1997.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

réglementaire…

Le phénomène de la participation de plusieurs sujets à l'édiction d'un acte administratif unilatéral demeure relativement méconnu en droit administratif français. En 1975, le Professeur Ferrari notait que si la jurisprudence administrative en applique parfois le contenu, non seulement elle n'évoque jamais la notion de co-auteurs, mais elle en fait souvent une application « erronée » [1570] au regard de l'analyse qu'en fait la doctrine. C'est d'après lui le Professeur Charles Eisenmann qui a livré du phénomène l'analyse la plus juste en distinguant, parmi l'ensemble des participants à l'édiction d'un acte administratif unilatéral, « ceux qui ont un pouvoir libre et déterminant sur l'existence de la norme » et qui, quel que soit le contenu de ce pouvoir, auront la qualité d'auteur de l'acte [1571] . Tel est le cas, nous semble-t-il, du PMU en ce qui concerne l'adoption du règlement des paris sur les courses de chevaux. Son pouvoir de proposition est, pensons-nous, très proche de l'avis conforme [1572] . En effet cette situation semble pouvoir être assimilée aux cas où l'autorité décisionnelle, le ministre en l'occurrence, ne peut supprimer ou ignorer la procédure de proposition [1573] , ni passer outre en prenant une décision différente de la proposition [1574] . Seulement peut-il refuser d'accepter la proposition en s'abstenant de prendre une décision [1575] ou en sollicitant une nouvelle proposition [1576] . Ainsi le PMU, et partant les sociétés autorisées à organiser le pari mutuel hors hippodromes, paraissent-ils être détenteurs d'une parcelle du pouvoir réglementaire et être associés au service public de la police des jeux.

Autres règles écrites, mais cette fois-ci fixées, non par le pouvoir directement mais par les opérateurs de jeu : celles présidant au fonctionnement des jeux de La Française des jeux et des loteries de bienfaisance de l'article 5 de la loi du 21 mai 1836. Pour les premiers, c'est le président-directeur général de La Française des jeux qui établit le règlement des jeux, qui est ensuite publié au *Journal officiel* [1577] . Certes, le gouvernent

[1570] P. Ferrari, « Essai sur la notion de co-auteur d'un acte administratif unilatéral » in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, p. 215.

[1571] *Ibid.*, pp. 218-219.

[1572] Sur ce point, voir C. Eude-Guias, « Ediction de l'acte administratif » in *J-Cl. Adm.*, fasc. 107-20, 1998, 15 p.

[1573] CE 4 décembre 1953 [Société productions Jason], *Rec.* 530 ; CE 3 avril 1957 [de Beauregard], *Rec.* 238 ; CE 7 juillet 1976 [Sebillote], *Rec.* 348.

[1574] CE 19 juin 1914 [Laporte], *Rec.* 715 ; CE 24 décembre 1926 [Mallat], *Rec.* 1158 ; CE Sect. 9 décembre 1938 [Ganne], *Rec.* 923 ; CE Sect. 26 avril 1978 [Doyen de la faculté de médecine de Clermont-Ferrand], *Rec.* 190.

[1575] CE Sect. 10 mars 1950 [Dauvillier], *Rec.* 157 ; CE 18 juin 1971 [Garde des Sceaux c/ Vannière], *Rec.* 449.

[1576] CE 24 décembre 1926 [Mallat], préc. ; CE 9 avril 1948 [Faillet], *Rec.* 157 ; CE 12 mai 1958 [Préfet de la Moselle c/ Commission administrative des hospices civils de Metz], *Rec.* 272 ; CE Sect. 26 mai 1965 [Magnol et Orliac], *Rec.* 196.

[1577] Articles 21 du décret du 9 novembre 1978 (loteries) et 20 du décret du 1er avril 1985 (jeux de pronostics sportifs).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

est censé définir les caractéristiques essentielles de ces jeux, mais nous avons déjà fait part de notre opinion selon laquelle ces caractéristiques sont définies de manière si larges que, finalement, l'autonomie du dirigeant de La Française des jeux ne connaît sur ce point aucune limite autre que la part minimale des enjeux devant revenir aux joueurs. En ce qui concerne les loteries de bienfaisance, leurs règles d'organisation sont laissées à la discrétion de l'organisme demandeur de l'autorisation et les services du préfet, avant de délivrer la permission nécessaire, ne vérifient pas le contenu du règlement de la loterie [1578] .

Enfin, seuls à être régis par des règles coutumières, les jeux de cercle. L'arrêté du 15 juillet 1947 n'impose en effet le respect que de quelques règles générales relatives à l'utilisation de certains instruments (sabots, appareil servant au multicolore), aux modalités du prélèvement au profit de la cagnotte ou encore à la tenue de la banque.

2) Le contenu des règles des jeux

Lorsque des particuliers se livrent à la pratique d'un jeu dans la sphère privée, seules comptent les règles propres au déroulement du jeu. Mais lorsque le pouvoir autorise les jeux, ce qu'on nomme globalement les « règles des jeux » recouvre tant les dispositions relatives à leur organisation et à leur exploitation que celles relatives au déroulement concret de chacun d'eux. En ce sens, la police des jeux correspond à « l'ensemble des règles des jeux autorisés » et les normes relatives à l'habilitation des opérateurs et de leurs collaborateurs ainsi qu'au contrôle des opérations de jeu n'en sont que des éléments particuliers. Afin de présenter le plus clairement possible la police des jeux, nous avons donc procédé à des découpages, que nous espérons intelligibles, à l'intérieur de ces règles. Entre les dispositions que nous avons déjà évoquées (relatives à l'habilitation et aux contrôles) et les règles propres au déroulement de chaque jeu, se situent tout un corps de règles intermédiaires qui, à l'intérieur de chaque secteur de jeu, sont communes à l'exploitation de jeux différents. Il peur s'agir de l'obligation pour les casinos de disposer d'un système de vidéosurveillance, ou de respecter certaines règles relatives au change. Tel est encore le cas des règles relatives à l'enregistrement des mises ou au paiement des gains au PMU et à La Française des jeux.

Tenter d'établir le périmètre de ces règles intermédiaires est impossible et l'on touche ici aux limites de notre découpage. Si les normes relatives à l'habilitation et celles propres au déroulement de chaque jeu (qui ne présentent pour nous qu'un intérêt secondaire) sont aisément identifiables, toutes les autres se mêlent. Seulement peut-on dire que les règles qui seront évoquées ici sont toutes celles qui, ignorées dans les autres parties de notre étude, touchent aux conditions de fonctionnement des jeux.

Assez logiquement, la teneur de ces règles répond à la nature et aux caractéristiques des jeux concernés. Les trois paris mutuels (b) et les jeux de La Française des jeux (c) présentent ainsi de nombreux points communs. Organisés à grande échelle, leur déroulement est rythmé par l'espacement temporel des trois phases essentielles du jeu : le dépôt des mises, la réalisation de l'événement incertain et le paiement des gains. Les

[1578] De l'avis de Mme Pillet, responsable du service de la réglementation à la préfecture du Rhône, il n'est même pas sûr que les organisateurs de loteries de bienfaisance établissement un règlement écrit du jeu.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

règles présidant à leur fonctionnement sont donc assez voisines. Dans les casinos et les cercles, en revanche, le jeu ne concerne qu'un nombre limité de personnes et surtout, les trois phases du jeu y sont quasiment simultanées (a). Ces différences de nature affectent donc non seulement les systèmes de prélèvement sur le produit des jeux, comme nous l'avons déjà constaté, mais aussi les règles présidant au fonctionnement des jeux.

a) Les jeux de cercle et de casino

A l'exception de celles relatives à l'accès du public (sur lesquelles nous reviendrons dans une partie qui leur sera consacrée), toutes les règles présidant au fonctionnement des cercles se retrouvent dans l'arrêté du 23 décembre 1959 *relatif à la réglementation des jeux dans les casinos* . Afin de ne pas alourdir notre propos nous faisons le choix de ne les évoquer qu'accessoirement et de mettre surtout l'accent sur les obligations, bien plus riches, qui pèsent sur les casinos, dont le volume d'activité est sans commune mesure avec celui des cercles.

Si l'on peut se permettre l'expression, rien, dans ces établissements, n'est laissé au hasard. Le décret du 22 décembre 1959 et l'arrêté du 23 décembre 1959 entrent en effet dans un luxe de précision allant parfois jusqu'à la description de la tenue vestimentaire des employés des salles de jeu, dont le grand public sait généralement qu'on leur impose des vêtements sans poches [1579] . C'est le pendant de l'interdiction qui leur est faite d'être intéressés dans le produit des jeux, d'y participer, de transporter des jetons, plaques ou espèces, de consentir des prêts aux joueurs ou de réaliser des opérations de change manuel (sauf exception, pour les caissiers par exemple) [1580] . On peut aussi s'amuser à constater que le mélange des cartes, strictement réglementé, doit se faire « doigts écartés » [1581] .

Plus généralement, les règles générales de fonctionnement des jeux sont relatives au comité de direction, à l'agencement des locaux, aux opérations financières, à la comptabilité spéciale des jeux et aux machines à sous.

Tout d'abord, la présence du directeur responsable du casino est obligatoire pendant le fonctionnement des jeux et son remplacement est strictement réglementé [1582] . Toute absence excédant deux jours, tout départ de la station (pendant et après la saison des jeux) sont soumises à déclaration [1583] . Et s'il cesse son exploitation, il laisse au siège de

[1579] Articles 9 du décret du 22 décembre 1959 (casinos) et 24 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles).

[1580] Articles 10 à 12 du décret du 22 décembre 1959 (casinos) et 24 à 27 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles).

[1581] « …le mélange est effectué en un seul tas les doigts écartés et les cartes sont ramassées par petits paquets en ayant soin de ne pas les détacher du tapis et de ne pas modifier l'ordre résultant du mélange, aucune carte ne devant être ni déplacée ni piquée », article 41 de l'arrêté du 23 décembre 1959 (casinos), voir également la formule très voisine de l'article 46 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles).

[1582] Le remplaçant doit être membre du conseil d'administration si le casino est exploité par une société anonyme, il doit être un membre associé si le casino est exploité par une société à responsabilité limitée (article 13 alinéa 1 de l'arrêté du 23 décembre 1959).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'établissement ou au service de police chargé de la surveillance les documents comptables et de contrôle les plus importants [1584]. Le directeur et les membres du comité de direction ont seuls qualité pour s'occuper de l'exploitation des jeux et pour donner des ordres au personnel des salles de jeux [1585].

L'arrêté prévoit que la boule et le vingt-trois, d'une part, et les jeux de contrepartie et les jeux de cercle [1586], d'autre part, fonctionnent dans des salles distinctes et séparées dont l'accès fait l'objet d'un contrôle. Quant aux machines à sous, elles peuvent être implantées dans l'une ou l'autre de ces deux salles ou encore dans une troisième. La salle des jeux de contrepartie et de cercle, dont l'accès est payant, doit être isolée, de sorte que le public librement admis dans les autres salles ne puisse rien voir de ce qui s'y passe. Enfin, la salle de jeux de contrepartie et la salle des machines à sous doivent être équipées d'un système de vidéosurveillance des tables, des caisses, de la physionomie et de la salle des coffres avec enregistrement du son pour les tables et les caisses [1587]. Outre sa fonction éventuellement dissuasive, la vidéosurveillance sert surtout à confondre les auteurs de tricherie et de fraude, mais seulement une fois leurs méfaits découverts, cet outil ne permettant généralement pas de repérer en temps réel les manipulations de fraudeurs généralement très habiles.

Certaines opérations de banque sont autorisées dans les casinos, mais sont strictement réglementées. Les casinos peuvent ainsi prendre des bons du Trésor et louer à leurs clients des coffres-forts à compartiment. Par ailleurs, une banque peut ouvrir dans les locaux du casino un bureau annexe où pourront être effectuées des opérations de recette à l'exclusion de toute opération de dépense [1588]. Le but n'est pas ici de faciliter

[1583] Il doit en informer le chef du service des Renseignements généraux chargé de la surveillance de l'établissement et le comptable supérieur du Trésor (article 13 alinéas 2 et 4 de l'arrêté du 23 décembre 1959).

[1584] Comptabilité des jeux, fichier des joueurs admis, carnets de prise en charge et d'inventaire des jeux de cartes (pour chaque jeu en mobilisant) et registre d'observations utilisé par les agents de contrôle. Le fichier des exclus de jeu, les cartes, les sabots et les dés doivent être détruits ou remis au successeur en présence d'un fonctionnaire de police (article 13 alinéas 6 et 7 de l'arrêté du 23 décembre 1959).

[1585] Articles 14 de l'arrêté du 23 décembre 1959 (casinos) et 20 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles).

[1586] Rappelons qu'il ne s'agit pas là des jeux qui sont pratiqués dans les cercles (bien qu'on les nomme de la même manière) mais d'une variété de jeux autorisés dans les casinos se caractérisant par l'absence de banquier.

[1587] Article 22 de l'arrêté du 23 décembre 1959. Le système de vidéosurveillance est établi conformément à l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 19955 *d'orientation et de programmation relative à la sécurité* (*JO* 24 janvier 1995, p. 1249). Les enregistrements sont conservés une semaine puis détruits.

[1588] Article 35 de l'arrêté du 23 décembre 1959. La banque peut ainsi recevoir à ce guichet des fonds à transférer sur un compte quelconque, mais en dehors du numéraire provenant d'un coffre-fort et de celui représentant la contrepartie des opérations de change autorisées, les clients ne peuvent se procurer à ce guichet aucune somme d'argent, même au moyen d'un chèque tiré sur la banque qui a installée le guichet. Sur l'interdiction des prêts et le régime des chèques dans les cercles, voir les articles 39 et 40 de l'arrêté du 15 juillet 1947.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

aux clients la mobilisation de sommes destinées au jeu mais d'éviter qu'ils ne sortent de l'établissement avec trop d'argent sur eux.

Les règles d'enjeu et de change font l'objet de dispositions précises. Les changes de plaques, jetons, espèces et cartes de paiement doivent être enregistrées dans les conditions fixées par la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 *relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic de stupéfiants* [1589] et les décrets n° 91-160 du 13 février 1991 et n° 92-362 du 1er avril 1992 [1590] en faisant application. Ainsi les casinos doivent-ils tenir des registres de change contrôlés par le comptable supérieur du Trésor [1591] et déclarer à un service spécial placé sous l'autorité du ministre de l'Economie la perception de toute somme qui pourrait provenir d'une activité criminelle quelconque ou dont l'identité du propriétaire semblerait douteuse [1592]. En outre, aux termes de l'article L. 564-1 du Code monétaire et financier et de l'article 1er du décret du 1er avril 1992, « les casinos doivent enregistrer les noms et adresses des joueurs qui remettent ou qui reçoivent des moyens de paiement en échange de jetons ou de plaques, ainsi que la référence du document probant d'identité produit, dès lors que les sommes en cause excèdent 1 000 euros par séance » [1593]. En vain le syndicat des casinos de France a-t-il demandé au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 1er avril 1992 [1594].

Les lieux des opérations de change (tables ou caisses spéciales) et les conditions dans lesquelles elles sont effectuées, qui peuvent varier d'un jeu à l'autre, sont précisément déterminés par les articles 37 à 39 de l'arrêté du 23 décembre 1959 [1595]. Les

[1589] *JO* 14 juillet 1990. Les dispositions de cette loi figurent désormais au Code monétaire et financier, articles L. 561 à L. 564 relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

[1590] *JO* 14 février 1991 et 3 avril 1992.

[1591] Article 36-1 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

[1592] Article L. 562-2 du Code monétaire et financier.

[1593] Aux termes de l'article L. 564-1 du Code monétaire et financier, cette obligation d'enregistrement s'impose également aux « groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques ». Mais nous n'avons trouvé aucune trace du décret d'application devant fixer, pour tous ces organismes, le montant des opérations à partir duquel s'impose cette obligation.

[1594] CE 25 mai 1994 [Casinos de France], req. n° 137961.

[1595] A titre d'illustration, aux tables des jeux de contrepartie, « le change d'un billet de banque ou d'une plaque de 100 F (15 €) par exemple doit s'effectuer de la façon suivante : le croupier place le billet de banque ou la plaque sur l'étage supérieur du "marbre". Il annonce à haute voix "monnaie de 100 F (15 €)". Il aligne ostensiblement les jetons devant lui et les compte. Il place le billet ou la plaque sur l'étage inférieur du "marbre". Il passe avec son râteau la monnaie devant le client. Il place ensuite ostensiblement le billet dans une boîte fermée à clé ou la plaque dans la caisse. Les billets échangés ne doivent ressortir qu'à la fin de la partie au moment de la comptée » (article 39 alinéas 4 à 6 de l'arrêté du 23 décembre 1959). Dans les cercles en revanche, il ne peut être procédé à aucune opération de change aux tables (article 43 de l'arrêté du 15 juillet 1947).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

jeux ne peuvent être pratiqués qu'argent comptant [1596] et, à l'exception de jeux de cercle et des machines à sous, les enjeux ne peuvent être représentés que par des jetons ou des plaques [1597] . Les « orphelins » [1598] font l'objet d'une comptabilité spéciale de sorte que leur propriétaire légitime puisse se les voir restitués, le solde restant en fin de saison étant versé au bureau d'aide sociale de la commune, siège du casino.

Les articles 70 à 75 de l'arrêté du 23 décembre 1959 décrivent les documents qui composent la comptabilité spéciale des jeux ainsi que leur utilisation. Bien que nous ayons déjà évoqué ces éléments, leur importance justifie sans doute qu'on y revienne ici. Pour tous les jeux autres que les machines à sous, il est tenu à chaque table de jeu un carnet d'enregistrement (pour les jeux de cercles) ou un carnet d'avances (pour les jeux de contrepartie) sur lesquels figure le résultat du jour [1599] . Chacun de ces carnets, d'un modèle agréé, reçoit un numéro d'ordre correspondant au numéro de la caisse, du tableau ou de la table auxquels ils sont affectés. Avant tout usage, ils sont cotés et paraphés par le comptable du Trésor. Les informations y figurant en fin de séance sont récapitulées quotidiennement sur un registre de contrôle unique à côté duquel figure un carnet de prélèvements où est déterminé chaque jour le montant du prélèvement progressif sur le produit des jeux. Pour les machines à sous, un carnet de comptabilité est ouvert pour chaque machine retraçant les avances faites à la machine et les gains payés par caisse. Ainsi ce carnet permet-il, lors de chaque comptée mensuelle, de déterminer le produit réel des jeux réalisé entre deux comptées par chaque machine. Ces données sont ensuite centralisées sur un état récapitulatif du produit réel des jeux à partir duquel pourra être complété le carnet de prélèvements. Tous ces documents sont tenus « dans les conditions de régularité exigées pour les livres de commerce. Ils ne doivent présenter ni grattages, ni surcharges. En cas d'erreurs, les rectifications sont faites à l'encre rouge et elles sont approuvées en toutes lettres par le directeur et un membre du comité de direction ».

L'exploitation des machines à sous est soumise à des règles particulières. Pour

[1596] Article 7 du décret du 22 décembre 1959. Les enjeux sur parole sont donc interdits. Toutefois, l'utilisation de cartes de paiement précréditées d'un modèle agréé par le ministre de l'Intérieur demeure possible aux machines à sous. Voir également l'article 41 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles).

[1597] Articles 37 à 39 de l'arrêté du 23 décembre 1959. Pour les jeux de cercle, l'article 38, comme l'article 42 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles), disposent que l'échange des billets devient obligatoire en cas de perte.

[1598] Il s'agit des « sommes et enjeux, ainsi que le montant du crédit des cartes de paiement prévues à l'article 7 du décret du 22 décembre 1959 modifié, trouvés à terre, laissés sur les tables de jeux ou abandonnés en cours de partie sans que l'on sache à qui ils appartiennent » (article 42 de l'arrêté du 23 décembre 1959).

[1599] Pour les jeux de cercle, il s'agit du montant intégral de la cagnotte, sans aucune déduction (rappelons que la cagnotte est constituée de prélèvements opérés au profit du casino sur les mises ou les gains des joueurs). Pour les jeux de contrepartie, il s'agit de la différence entre le montant de l'avance initiale et des avances complémentaires éventuelles, d'une part, et le montant de l'encaisse constatée en fin de séance, d'autre part. Le montant des avances primitives et des avances complémentaires, déterminé par l'arrêté, varie en fonction des jeux, dont la mise en service et la clôture donnent lieu à une comptée « ostensible » de chaque caisse.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'essentiel, elles ne peuvent être achetées qu'à l'état neuf, celles qui ne servent plus ne pouvant être qu'exportées ou détruites en présence d'un fonctionnaire de police [1600]. Chaque appareil est doté d'une plaque d'identification comportant notamment son numéro d'emplacement dans le casino tel qu'il figure sur un plan dressé à cet effet. Sauf panne ou incident technique, aucune machine ne peut être déplacée sans que le service de police compétent n'en soit informé. Un registre de contrôle récapitule leurs mouvements, les incidents techniques et toute intervention de dépannage ou de maintenance [1601]. Tous les appareils sont équipés de dispositifs obligatoires et notamment de huit compteurs fonctionnant deux par deux, l'un électronique, l'autre électromécanique, qui enregistrent les entrées, les sorties, la recette et les gains des joueurs. S'y ajoute un dispositif d'enregistrement et de mémorisation des compteurs électroniques [1602]. Seuls les dirigeants des sociétés de fourniture et de maintenance détiennent un double du programme de paiement des appareils qu'ils ne peuvent communiquer à quiconque hormis les services administratifs compétents [1603].

Enfin, l'arrêté du 23 décembre 1959 règlemente minutieusement le déroulement de chaque jeu susceptible d'être autorisé dans les casinos [1604]. A chaque fois sont décrits le matériel utilisé [1605], la disposition et les fonctions de chaque employé de jeu prenant place autour des tables, les combinaisons possibles, les rapports de gain, les minima et maxima des enjeux, éventuellement la circulation de la « main » ou de la banque et la

[1600] Articles 69-7 et 69-9 de l'arrêté du 23 décembre 1959. L'acquisition des machines par le casino doit être ferme et définitive, toute autre forme de cession étant exclue. L'article 69-17 de l'arrêté permet cependant aux casinos de constituer une réserve de machines s'élevant au maximum à 10 % de la dotation autorisée.

[1601] Articles 69-10, 69-19 et 69-30 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

[1602] Article 69-11 de l'arrêté du 23 décembre 1959. Notons que lors de la comptée mensuelle du produit des machines, l'état récapitulatif fait notamment apparaître en une ligne par machine les montants affichés par les huit compteurs (article 69-25 de l'arrêté du 22 décembre 1959).

[1603] Article 69-32 de l'arrêté du 23 décembre 1959. On suppose que l'original est conservé par le fabricant. Une machine est incapable d'opérer un tirage au hasard, celui-ci est le résultat d'un algorithme complexe produisant artificiellement un phénomène quasi-aléatoire. Aussi, disposer du programme de paiement de la machine revient à connaître à l'avance les tirages auxquels elle va procéder.

[1604] La boule et le vingt-trois (articles 46 à 49), la roulette (53 à 55), le trente et quarante (56 et 57), la roulette américaine (57-1 à 57-3), le black-jack (57-4 à 57-5), le craps (57-6 à 57-9), la roulette anglaise (57-10 à 57-12), le punto banco (57-13 à 57-14), le stud poker de casino (57-15 à 57-17), le baccara (60 à 62), la banque ouverte (63 et 64), l'écarté (68 et 69) et la chouette (67). Quant aux machines à sous, nul besoin d'en expliquer le fonctionnement.

[1605] Par exemple, la roulette : elle « se compose d'un cylindre en bois de 56 centimètres de diamètre, à l'intérieur duquel se trouve un plateau mobile soutenu par un pivot métallique. Ce plateau, dont la partie supérieure présente une surface lisse légèrement concave, est divisé en 37 cases séparées par de petites cloisons en cuivre. Les cases alternativement rouges et noires sont munies chacune d'un des numéros compris entre 1 et 36 et d'un zéro qui n'est ni rouge, ni noir. A chaque fin de partie, le cylindre doit être enfermé au moyen d'un couvercle fermant à clé » (article 53 de l'arrêté du 23 décembre 1959).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

distribution des cartes.

Notons pour finir que l'article 5 de la loi du 15 juin 1907 punit des peines prévues aux premiers alinéas des articles 1er et 3 de la loi du 12 juillet 1983 *relative aux jeux de hasard* quiconque aura exercé les fonctions de directeur responsable ou de membre du comité de direction sans avoir obtenu l'agrément du ministre de l'Intérieur, aura fait fonctionner les jeux en infraction aux dispositions de l'arrêté d'autorisation (nature des jeux, horaires d'ouverture) ou aura dissimulé ou tenté de dissimuler tout ou partie du produit des jeux. En outre, les articles 19 et 20 du décret du 22 décembre 1959 disposent que la violation de certaines dispositions de ce texte [1606] ainsi que de l'ensemble des mesures prises pour son application (dont l'arrêté du 23 décembre 1959) sont punis de la peine d'amende prévue pour les contraventions de 3ème classe et, en cas de récidive, de 4ème classe.

Beaucoup moins compliqués, en raison notamment de l'espacement temporel des trois phases essentielles du jeu, les règlements des trois paris mutuels présentent de nombreux points communs qui nous permettent de les présenter ensemble.

b) Les trois paris mutuels

Les règlements des paris mutuels sur les courses de chevaux, les courses de lévriers et les parties de pelote basque [1607] obéissent à la même structure : un premier titre exposant les dispositions générales divisé en chapitres aux objets communs (exposé de règles introductives, enregistrement des paris, résultats et calculs des rapports, paiement des gains), et un titre second relatif aux règles propres à chaque type de pari autorisé. Seul le règlement du pari mutuel sur les courses de chevaux comprend deux titres supplémentaires relatifs, l'un, aux postes et moyens d'enregistrement du PMU, l'autre, aux règles applicables aux supports d'enregistrement des paris.

Là encore les règles propres à chaque type de pari ne présentent pour nous que peu d'intérêt : elles définissent chacun d'eux (autrement dit les combinaisons possibles), exposent les rapports de gain, les éventuelles limitations d'enjeux et indiquent les règles alternatives qui s'appliquent dans certaines hypothèses particulières. Tel est le cas, en matière de courses par exemple, lorsqu'un concurrent annoncé au programme est déclaré non partant juste avant le début de l'épreuve, ou quand celle-ci se conclut par une arrivée « dead heat », c'est-à-dire lorsque deux concurrents ou plus obtiennent la même place à l'arrivée sans que l'on puisse les départager.

Plus intéressantes pour nous sont les dispositions générales, notamment en ce que leur contenu est partout le même. Les premiers articles définissent le pari [1608] , le principe

[1606] Cela concerne, notamment, l'envoi périodique obligatoire de certains documents, l'homologation du matériel utilisé, l'interdiction des enjeux sur parole, l'agrément du personnel des jeux, l'interdiction de prendre part au jeu ou d'avoir un intérêt dans le produit des jeux ou encore les conditions d'accès aux salles de jeux.

[1607] Arrêté du 13 septembre 1985 modifié *portant règlement du pari mutuel sur les courses de chevaux*, arrêté du 26 mai 1993 modifié *portant règlement du pari mutuel sur les courses de lévriers*, arrêté du 11 décembre 2001 *portant règlement du pari mutuel sur les courses de lévriers*.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

mutualiste et celui de l'adhésion complète au règlement pour toute personne engageant un pari [1609] . Viennent ensuite les dispositions applicables au cas où l'événement serait annulé, recommencé ou reporté [1610] et l'interdiction faite à toute personne d'engager ou recevoir des paris sans passer par les services autorisés [1611] .

En ce qui concerne l'enregistrement des paris, les règlements déterminent les lieux où ces opérations peuvent être effectuées en précisant qu'aucun pari ne peut être reçu postérieurement au signal d'arrêt indiquant le début de l'épreuve [1612] . Chaque épreuve et chaque concurrent reçoivent un numéro d'identification et, en matière de courses seulement, sont décrites les règles générales applicables aux concurrents qui, bien qu'inscrits au programme, sont déclarés non partants [1613] . Les minima et, éventuellement, les maxima d'enjeux sont fixés, pour les courses de chevaux et de lévriers, par arrêté conjoint des ministres de l'Agriculture et du Budget, et pour les parties de pelote basque, par arrêté conjoint des ministres de l'Agriculture et des Sports [1614] . Enfin, l'enregistrement d'un pari donne lieu à la délivrance d'un récépissé permettant de déterminer tous les éléments du pari engagé. Il est toujours précisé qu'aucune réclamation concernant une erreur éventuelle dans la délivrance ou l'établissement de ce justificatif n'est admise après que le parieur ait quitté le poste d'enregistrement ou le guichet [1615] .

[1608] Il s'agit de la « prévision d'un événement lié… » : « à l'arrivée d'une ou plusieurs courses de chevaux/lévriers organisées par des sociétés habilitées/autorisées à cet effet par le ministre de l'Agriculture » (articles 1er de l'arrêté du 13 septembre 1985 et 1er de l'arrêté du 26 mai 1993), ou « au résultat d'une ou plusieurs parties de pelote basque organisées au cours d'une même réunion par une société à objet sportif dont les statuts sont approuvés par le ministre chargé des sports » (article 1er de l'arrêté du 11 décembre 2001).

[1609] Articles 2 et 3 des trois arrêtés.

[1610] Articles 5 à 7 de l'arrêté du 13 septembre 1985 (chevaux), articles 5 à 8 de l'arrêté du 26 mai 1993 (lévriers) et article 6 de l'arrêté du 11 décembre 2001 (pelote basque).

[1611] Articles 8 de l'arrêté du 13 septembre 1985 (chevaux), 9 de l'arrêté du 26 mai 1993 (lévriers) et 7 de l'arrêté du 11 décembre 2001 (pelote basque).

[1612] Articles 9 et 10 de l'arrêté du 13 septembre 1985 (chevaux), article 10 de l'arrêté du 26 mai 1993 (lévriers) et articles 8 et 9 de l'arrêté du 11 décembre 2001 (pelote basque).

[1613] Articles 11à 13 de l'arrêté du 13 septembre 1985 (chevaux), articles 11 et 12 de l'arrêté du 26 mai 1993 (lévriers) et articles 8 et 9 de l'arrêté du 10 décembre 2001 (pelote basque). Dans le domaine des courses, on appelle « rouge aux partants » le signal officialisant avant chaque épreuve la liste définitive des concurrents.

[1614] Article 14 de l'arrêté du 13 septembre 1985 (chevaux), article 13 de l'arrêté du 26 mai 1993 (lévriers) et article 11 de l'arrêté du 11 décembre 2001 (pelote basque).

[1615] Articles 15 de l'arrêté du 13 septembre 1985 (chevaux), 13 de l'arrêté du 26 mai 1993 (lévriers) et 12 de l'arrêté du 11 décembre 2001 (pelote basque). Sur l'application de cette règle, voir CA Lyon 22 mai 2002 [Nouaisser c/ GIE Pari mutuel urbain], req. n° 01/00186.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Le résultat des épreuves, tel qu'il est affiché par les commissaires ou les arbitres, détermine l'exécution de paris. A partir de l'affichage, le résultat de l'épreuve est définitif en ce qui concerne l'exécution des paris quand bien même un cheval ou un lévrier seraient postérieurement déclassés. Toutefois, en matière de courses seulement, si une erreur matérielle a été commise dans l'affichage du résultat ou le calcul des rapports, le paiement des paris est suspendu, l'erreur est rectifiée et le paiement reprend sur cette seule base. Ainsi les paris portant sur le résultat initialement affiché ne peuvent plus donner lieu à paiement, de même, aucune réclamation n'est recevable et aucun réajustement n'est opéré sur les paris réglés avant la suspension des paiements [1616]. Certes, ce mode de régulation, le plus simple qui soit, peut avantager comme désavantager les parieurs. Mais si l'erreur en question est la conséquence d'une faute des services concernés, on doit voir dans cette disposition (et dans d'autres qui seront évoquées plus loin) une clause exonératoire de responsabilité à la validité contestable. Dans son manuel de *Droit civil*, le Professeur Bénabent relève qu'une telle clause n'est valable que si elle ne porte pas sur l'obligation essentielle du contrat mais plutôt sur une obligation accessoire. Or, le paiement du gain apparaît bien comme l'obligation essentielle des contrats de jeu et de pari, tout comme la livraison de la chose dans un contrat de vente [1617]. Là encore, en l'absence de jurisprudence sur ce point, nous ne pouvons que formuler une réserve qui se veut prudente vu l'état limité de nos connaissances en cette matière.

Le paiement ne se fait, sauf exception, que sur présentation du justificatif. Tout récépissé déchiré, collé, surchargé, maculé (etc.) dont l'un des éléments d'identification est méconnaissable n'est ni payé ni remboursé [1618]. Concernant les paris sur les courses de chevaux enregistrés aux postes connectés au système informatique central du PMU, leurs informations sont enregistrées sur un disque optique numérique non réinscriptible. En cas de distorsion des informations figurant d'une part sur le récépissé et d'autre part sur le disque optique, seules ces dernières font foi et le PMU ne pourra voir sa responsabilité engagée du fait de cette distorsion, sauf pour le parieur à rapporter la preuve d'une faute du PMU cause de cette distorsion [1619].

Le règlement du pari mutuel sur les courses de chevaux permet aux joueurs d'enregistrer des paris par téléphone, minitel ou Internet grâce à la saisie de données confidentielles. Il faut pour cela ouvrir un compte provisionné auprès du PMU. Les articles 100 à 105 du règlement, sans renvoyer à aucun autre document, ne fixent aucun plafond quant aux sommes pouvant être périodiquement engagées sur les courses, les joueurs ne semblent pas pouvoir configurer leur compte de sorte à limiter eux-mêmes leurs dépenses

[1616] Articles 16 de l'arrêté du 13 septembre 1985 (chevaux) et articles 14 et 17 de l'arrêté du 26 mai 1993 (lévriers).

[1617] A. Bénabent, *Droit civil - les obligations*, 9ème éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat droit privé, 2003, n° 422s.

[1618] Articles 115.1-3 de l'arrêté du 13 septembre 1985 (chevaux), 16 de l'arrêté du 26 mai 1993 (lévriers) et 12 de l'arrêté du 11 décembre 2001 (pelote basque).

[1619] Article 115.1-4 de l'arrêté du 13 septembre 1985. sur ce point voir l'arrêt CA Lyon 22 mai 2002 [Nouaisser c/ GIE Pari mutuel urbain], préc.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

et rien n'est dit de la faculté qui pourrait leur être réservée de retirer à tout moment la provision de leur compte. L'article 103 du règlement dispose quant à lui que « le Pari mutuel urbain se réserve le droit de refuser l'ouverture ou d'arrêter le fonctionnement d'un compte ouvert, sans avoir à justifier à l'intéressé les motifs de sa décision ». Certes, le PMU n'est pas une administration publique, mais on pourrait attendre mieux d'un règlement approuvé par les plus hautes autorités de l'Etat.

Enfin, seul le règlement du pari mutuel sur les courses de chevaux évoque l'hypothèse des parieurs présumés avoir commis une infraction au règlement des paris. Dans ce cas le paiement des gains peut être suspendu pendant un délai n'excédant pas 15 jours. Par ailleurs, le ministre de l'Agriculture peut, s'il estime que les circonstances exigent une enquête, décider de suspendre ce paiement pendant un délai n'excédant pas un mois.

Les règlements des jeux de La Française des jeux sont très voisins de ceux des trois paris mutuels et, à l'exception du régime des comptes en matière de paris à distance, ils ne sont ni plus ni moins protecteurs des joueurs.

c) Les jeux de La Française des jeux

Bien que les règlements des jeux de La Française des jeux se comptent par dizaines, leur étude peut être opérée à partir des plus importants. Ainsi en est-il du règlement du loto et du super loto, du règlement du loto foot, du règlement général des jeux de loterie instantanée, du règlement général des jeux de loterie instantanée offerts par Internet et du règlement du rapido [1620] . L'étude des dispositions communes à tous ces règlements peut-être menée à partir du règlement du loto et du super loto, et, le cas échéant, des autres règlements. Puis, nous nous intéresserons brièvement aux règles présidant aux tirages et à certaines dispositions significatives du loto foot, du rapido et des jeux par Internet.

Tous les règlements commencent par un exposé du cadre juridique fondant leur intervention puis définissent les termes nécessaires à la compréhension de leur contenu [1621] . Les prises de jeux, qui valent adhésion au règlement du jeu concerné [1622] , donnent lieu à la délivrance d'un reçu, sauf en ce qui concerne les jeux sur Internet et les jeux de loterie instantanée. Les mentions figurant sur ce reçu (dont un code barre, un numéro

[1620] Arrêté du 15 juin 2000 modifié *portant règlement des jeux de la Française des jeux dénommés loto et superloto* (*JO* 2 juillet 2000, p. 10038), arrêté du 18 janvier 2000 modifié *portant règlement des jeux de La Française des jeux dénommés « loto foot »* (*JO* 15 février 2000, p. 2366), arrêté du 29 juin 2001 modifié *portant règlement des jeux de loterie instantanée de La Française des jeux* (*JO* 21 décembre 2001, p. 20291), arrêté du 5 avril 2001 modifié *portant règlement des jeux de loterie instantanée de La Française des jeux offerts par Internet* (*JO* 19 avril 2001, p. 6034), arrêté du 29 août 2000 modifié *portant règlement du jeu de La Française des jeux dénommé « rapido »* (*JO* 29 avril 2000, p. 15047).

[1621] Articles 1er et 2 du règlement du loto et du super loto du 15 juin 2000. Voir sur ce point l'article 2 du règlement du loto foot du 18 janvier 2000 qui définit les termes « jeu », « événement » (ensemble de rencontres de football), « rencontre » et « numéro pactole » (numéro tiré au sort à l'occasion de chaque événement, « il constitue l'élément de hasard prévu par la loi »).

[1622] Article 16 du règlement du loto et du super loto du 15 juin 2000.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

d'identification et un numéro de contrôle) sont toutes détaillées par les règlements, qui invitent ici aussi les joueurs à procéder à une vérification immédiate de leur contenu [1623]. Les informations relatives à chaque prise de jeu sont transcrites sur un support sécurisé qui fera seul foi en cas de contestation née d'une divergence entre les informations figurant sur le reçu et celles figurant sur le support sécurisé [1624].

Le paiement des gains est opéré sur seule présentation du reçu de jeu. En ce qui concerne les tickets de loterie instantanée, qui tiennent lieu de support du jeu et de reçu, ils sont soumis à un ensemble de vérifications opérées par les détaillants de La Française des jeux. Un reçu ou un ticket endommagé dont les éléments d'identification subsisteraient peut être envoyé aux service des relations joueurs de La Française des jeux qui décide seul de payer ou non [1625]. Cela semble signifier que tous les éléments d'identification doivent être intacts et que même dans cette hypothèse le paiement du gain n'est pas assuré, alors que les règlements des paris mutuels exigent, pour refuser le paiement, que l'un de ces éléments soit méconnaissable.

Les caractéristiques des tirages dépendent de la nature de chaque jeu. Il s'agit d'une « extraction aléatoire » de boules en présence d'huissier pour le loto, le super loto et le numéro pactole du loto foot et d'un tirage informatique désignant « au hasard » (sic) des numéros pour le rapido. Pour les jeux de loterie instantanée, rappelons que chacun d'eux est fractionné en émissions elles-mêmes réparties en blocs contenant chacun plusieurs centaines de milliers de tickets. Un tableau figurant au règlement particulier de chaque jeu détermine le nombre et la valeur des lots que recèle chaque bloc [1626]. Certains jeux de loterie instantanée prévoient la participation des joueurs gagnants au tirage d'un lot spécial enregistré sur support audio-visuel. A ce titre, on notera que les joueurs sont totalement dépossédés des droits relatifs à leur image : ils ne peuvent s'opposer ni à sa diffusion ni à son utilisation par La Française des jeux à des fins publicitaires [1627]. Enfin, l'exécution des paiements au loto foot est déterminée par la publication au *Journal officiel*

[1623] Article 4 du règlement du loto et du super loto du 15 juin 2000.

[1624] Article 6.2.2 du règlement du loto et du super loto du 15 juin 2000. Sur l'ancien système, antérieur à l'informatisation des prises de jeu, voir Civ. 24 nov. 1982 [Himijje c/ Epoux Escoffier et autres], *D.* 1983.J.384, note Larroumet.

[1625] Article 4.2 du règlement général des jeux de loterie instantanée du 29 juin 2001 et article 11.2 du règlement du loto et du super loto du 15 juin 2000.

[1626] Article 7.2 du règlement du loto et du super loto du 15 juin 2000, article 7.4 du règlement du loto foot du 18 janvier 2000, article 7.1 du règlement du rapido du 29 août 2000 et article 2 du règlement général des jeux loterie instantanée du 29 juin 2001.

[1627] Article 6.8 du règlement général des jeux de loterie instantanée du 29 juin 2001 : « le gagnant d'un lot spécial s'engage à participer à l'intégralité du ou des tirages d'un lot spécial et à l'enregistrement sur un support audiovisuel d'une présentation le concernant. Il autorise gratuitement, sans limitation de durée, La Française des jeux à utiliser, pour toute opération publicitaire ou de promotion, son nom, son image, ses propos, le lieu de son domicile, le montant de son gain ainsi que cet enregistrement, sur tous supports et dans tous les médias, et à procéder éventuellement à toute diffusion du tirage d'un lot spécial et de tout enregistrement le concernant sur un circuit de télévision destiné aux points de vente ou sur une ou plusieurs chaînes de télévision, avec ou sans abonnement, sur tout ou partie du territoire national ».

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

des résultats sportifs et aucune modification ultérieure de ces résultats, quelle qu'en soit la cause, ne peut altérer l'exécution initiale de ces paiements [1628] .

Pour finir, notons que seules les prises de jeu au rapido ou par Internet sont limitées dans leur volume. Au rapido, un joueur peut, en remplissant un seul bulletin, jouer sur 50 tirages consécutifs en une même journée, mais rien ne semble s'opposer à ce qu'il remplisse d'autres bulletins. Le plafonnement des mises est en revanche plus efficace pour les jeux sur Internet. Comme au PMU, le joueur ouvre un compte auquel il accède par la saisie de données confidentielles et sur lequel il aura provisionné une somme comprise entre 10 et 500 €. Tous les 7 jours, une somme maximum de 500 € peut y être déposée, mais le joueur peut aussi configurer son compte de manière à limiter ses prises de jeu. Il peut en outre demander le virement sur son compte bancaire des disponibilités restantes ou encore demander une exclusion temporaire de 7 jours qui deviendra définitive au bout de cinq demandes. Enfin, La Française des jeux peut bloquer l'accès du joueur à son compte ou clore ce dernier, mais seulement lorsque son titulaire est soupçonné de ne pas respecter le règlement [1629] .

B - Les règles des supports des paris

Les trois paris mutuels prennent appui sur des compétitions dotées de leurs règles propres et dont la régularité conditionne celle du jeu. Aussi le pouvoir exerce-t-il un contrôle sur leur contenu par la voie d'une approbation ministérielle. Au fond, la procédure ici en œuvre est largement comparable à celle présidant à l'adoption du règlement du pari mutuel sur les courses de chevaux, adopté par les ministres compétents sur proposition du PMU. Ainsi les codes des épreuves servant de support aux paris ont-ils pour co-auteurs les ministres concernés ainsi que les organismes qui leur font des propositions en ce sens, de sorte que ces organismes disposent véritablement du pouvoir de réglementer ces épreuves.

Le code des courses de galop et le code des courses de trot ont pour auteurs respectifs la société France Galop et la société du Cheval Français, autrement dit les deux sociétés mères, qui proposent ces codes à l'approbation du ministre de l'Agriculture [1630] . Pour l'essentiel, ces textes déterminent les dispositions préalables au déroulement des courses (conditions de qualification des chevaux et délivrance, sous le contrôle du service central des courses et jeux, des autorisations d'entraîner, de monter et de faire courir par les sociétés mères), les règles relatives à l'organisation des courses et au contrôle de leur régularité (opérations préalables, dont le pesage, départ, parcours, arrivée, contrôles postérieurs à la course : pesage, vérification de l'identité et contrôles anti-dopage), enfin, les codes présentent le système disciplinaire en vigueur dans chaque

[1628] Article 10 du règlement du loto foot du 18 janvier 2000.

[1629] Article 3.6 du règlement du rapido du 29 août 2000 et articles 3 et 11.2 du règlement général des jeux de loterie instantanée offerts par Internet du 5 avril 2001.

[1630] Article 12-II alinéa 3 du décret du 5 mai 1997 (ces codes peuvent être consultés sur les sites Internet : www.france-galop.com/INSTITUT/code02.htm et www.cheval-francais.com/sinforme/qui/index.htm).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

spécialité (pouvoirs des commissaires et appel de leurs décisions).

Le code des courses de lévriers et le code de jaï alaï obéissent à la même logique. Respectivement adoptés par la Fédération française des sociétés de courses de lévriers et la Fédération française de pelote basque, ils sont soumis à l'approbation du ministre de l'Agriculture, pour le premier, et à l'approbation conjointe du ministre des Sports et du ministre de l'Intérieur pour le second [1631] . Très proche de celui des codes précédemment évoqués, le contenu de ces textes n'appelle aucune remarque particulière.

Nous aurons plus loin l'occasion de revenir sur les pouvoirs dont disposent les sociétés organisatrices concernant l'application de ces codes et plus particulièrement sur le pouvoir disciplinaire des sociétés mères et des fédérations.

§ 2 - La protection du public et des joueurs, talon d'Achille de la maîtrise étatique du jeu

La maîtrise du jeu par l'Etat est, avant toute autre préoccupation, justifiée par la nécessité d'une protection du public vis-à-vis du jeu et d'une protection des joueurs dans le cadre du jeu. Pour le service central des courses et jeux, la priorité absolue réside aujourd'hui dans le renforcement de la protection des joueurs pathologiques et des mineurs à travers un contrôle accru de l'accès des salles de machines à sous dans les casinos [1632] . Une négociation semble d'ailleurs être en cours entre les ministères concernés et les casinos pour déterminer les actions futures. La protection du public et des joueurs peut être envisagée sous les trois angles que sont l'accès au jeu (A), l'exclusion expresse de certains joueurs (B), enfin, celui de leur information (C).

A - L'accès au jeu

L'accès au jeu n'est pas toujours libre. Dans les casinos et les cercles de jeu celui-ci est soumis à certaines conditions (1). Mais tous les jeux ne sont pas exploités dans des espaces qui leur sont exclusivement consacrés, se pose donc de manière plus générale, la question de l'accès des mineurs au jeu (2).

1) Les conditions d'accès aux salles de jeux des casinos et des cercles

L'article 14 décret du 22 décembre 1959 *portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques* dispose que l'accès de toutes les salles de jeux est soumis « à la délivrance d'un ticket ou à la mise en œuvre de tout autre

[1631] Articles 5 du décret du 20 octobre 1983 (lévriers) et 2 du décret du 1er avril 1997 (pelote basque). Le code des courses de lévriers peut être consulté sur le site Internet : www.levriers.com/site_fr/Code/Code.htm

[1632] C'est l'un des principaux reproches adressés par le sénateur François Trucy à notre système d'exploitation des jeux (F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 272s.). Partisan d'une extension de la sphère des jeux et d'un allègement des contraintes qui pèsent sur leurs opérateurs, il pose comme condition le renforcement des dispositifs de protection. Mais dans la mesure où il existe une corrélation, souvent établie, entre la quantité d'offre de jeu émise et le nombre de joueurs pathologiques, on peut douter que cette politique soit la plus adaptée au problème.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

moyen, payant ou non, permettant de contrôler le nombre de personnes entrées ». En effet, « ne peuvent être admis dans les salles de jeux des casinos les mineurs, même émancipés, et les fonctionnaires ou militaires en uniforme ». Il faut encore leur ajouter tous les « individus en état d'ivresse ou susceptibles de provoquer du scandale ou des incidents » et « toute personne dont le ministère de l'Intérieur a requis l'exclusion ».

Ainsi, bien que l'accès aux salles où sont exploitées la boule, le vingt-trois et les machines à sous ne soit soumis au paiement d'aucun droit d'entrée, le casino demeure dans l'obligation d'en contrôler l'entrée. Outre le respect des conditions de sécurité qui s'imposent à tout établissement recevant du public, le but est, en principe, d'y empêcher l'accès des mineurs et des interdits de jeu. Or, ce « contrôle » se résumant au comptage électronique des entrants, il n'est aujourd'hui pratiqué aucune vérification systématique de l'identité des joueurs au seuil des salles de machines à sous, si bien que les mineurs et les interdits de jeu y ont souvent accès. Même si les casinos y sont assez réticents, car ils y perdraient, disent-ils, de 20 à 30 % du produit des jeux, il est très fortement question d'instaurer un tel contrôle [1633] . Cependant, il doit nécessairement s'accompagner d'une modernisation des outils informatiques de gestion des fichiers des interdits de jeu et des « ANPR » [1634] qui concernent plusieurs dizaines de milliers de personnes.

L'accès aux salles de jeux de cercle et de contrepartie, en revanche, est payant. Il donne lieu, sur présentation d'une pièce d'identité, à la délivrance d'une carte d'entrée numérotée dont le tarif est déterminé par l'article 945 du Code général des impôts. Ces cartes contiennent un ensemble d'informations précises sur leur titulaire et leur délivrance, que ne peut être gratuite ni à prix réduit, doit être mentionnée sur un registre alphabétique tenu par le casino [1635] .

Les conditions d'accès dans les cercles sont naturellement plus limitatives puisqu'il est exclusivement réservé à leurs membres. Tout d'abord, on retrouve la même liste d'interdictions générales qu'en matière de casinos, à laquelle s'ajoute l'interdiction du « rabattage » des joueurs [1636] . Ensuite, tout membre du cercle doit être titulaire d'une carte et l'établissement doit tenir un certain nombre de documents comportant des renseignements sur ses membres [1637] . Afin de réserver réellement l'entrée aux membres du cercle, et d'éviter ainsi la délivrance de cartes de complaisance, la réglementation prévoyait, jusqu'en 1987, que nul ne pouvait accéder aux salles s'il n'avait été agréé par

[1633] Un contrôle automatisé biométrique (capable de faire le rapprochement avec les photos figurant au fichier des interdits de jeu), moins coûteux en personnel, fut un temps envisagé. Mais celui-ci n'est pas toujours efficace, il ne règle pas le problème des mineurs et la Commission nationale informatique et libertés n'y est pas favorable.

[1634] A ne pas recevoir. Ces personnes, qui n'ont pas fait l'objet d'une mesure d'interdiction ministérielle, sont inscrites dans des fichiers établis par les casinos eux-mêmes. Le motif de leur interdiction repose soit sur les troubles qu'ils ont provoqués soit sur leur addiction au jeu et, dans ce cas, l'inscription est faite à la demande du joueur.

[1635] Articles 30 et 31 de l'arrêté du 23 décembre 1959. Les informations figurant sur la carte sont les suivantes : nom, prénoms, état civil, profession, adresse compète du titulaire tant dans sa résidence habituelle que dans la station, date de la délivrance de la carte, durée de validité et montant de la somme acquittée pour le droit d'abonnement et le droit de timbre.

[1636] Articles 34 et 36 de l'arrêté du 15 juillet 1947.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

le conseil d'administration du cercle depuis au moins cinq jours. Mais l'article 15 alinéa 4 de l'arrêté du 15 juillet 1947 permet désormais, sous réserve du paiement de la cotisation, l'admission « provisoire » d'adhérents qui est constatée sur un registre spécial.

2) L'accès au jeu des mineurs

Pour tous les jeux dont l'exploitation n'est pas assurée dans des espaces réservés se pose la question de l'accès des mineurs. Au plan civil, leur incapacité les empêche, en principe, de contracter. Cependant, la loi et l'usage les autorisent parfois à produire seuls des contrats civils valides lorsque ceux-ci portent sur des actes de la vie courante dénués de gravité [1638]. La participation à un jeu relève-t-elle de cette catégorie ? Non seulement nous ne disposons d'aucun élément de réponse, mais en plus celle-ci dépend sûrement de la nature du jeu considéré et de l'âge réel du mineur concerné. Parier quelques bonbons sur la réalisation d'un événement quelconque est une chose, engager des sommes conséquentes au poker en est une autre. De même, à 16 ans, les mineurs commencent généralement à être doués de discernement et, vis-à-vis du juge, qui attache une grande importance à l'âge réel des mineurs, leur situation juridique est différente de celle de leurs cadets [1639].

Certains jeux sont d'ailleurs essentiellement destinés aux mineurs : tel est le cas des loteries foraines autorisées par l'article 7 de la loi du 21 mai 1836. De même, les lotos traditionnels, autorisés par l'article 6 de cette même loi, sont généralement pratiqués entre amis ou en famille et l'on peut comprendre que des adolescents, même mineurs, puissent y participer sans être nécessairement accompagnés de personnes majeures. Par ailleurs, deux arrêtés des 6 et 13 août 1948 interdisent aux mineurs d'engager des paris sur les courses de chevaux et sur les courses de lévriers [1640], et l'article 4 de l'arrêté du 11 décembre 2001 *portant règlement du pari mutuel sur les parties de pelote basque* fait de même. A condition bien sûr que les préposés à l'enregistrement des paris observent ces règles, le problème ne se pose donc vraiment qu'en ce qui concerne les machines à sous, que nous avons déjà évoquées, et les jeux de La Française des jeux.

Il suffit d'être un peu observateur pour constater que les mineurs constituent une part importante des consommateurs de tickets de loterie instantanée dont la nature, justement, instantanée et l'habillage très coloré les rendent particulièrement séduisants pour cette

[1637] « Tout membre du cercle doit être titulaire d'une carte datée, extraite d'un carnet à souche et dont le talon portera toutes indications relatives à l'état civil complet de l'intéressé, son domicile, les pièces d'identité qu'il a présentées, la date d'agrément par le conseil d'administration et celle à laquelle il a versé le montant de la cotisation. L'établissement tient, en outre, un fichier alphabétique des membres comportant les mêmes renseignements » (article 35 de l'arrêté du 15 juillet 1947).

[1638] Articles 389-3 et 450 alinéa 1er du Code civil.

[1639] Voir sur ce point G. Cornu, *Droit civil - introduction, les personnes, les biens*, 11ème éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat droit privé, 2003, n° 539s.

[1640] *JO* 17 août 1948, p. 8058 et 20 août 1948, p. 8184. Il serait sans doute opportun de rappeler cette règle dans les règlements des paris mutuels.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

catégorie de « clients ». Concernant ces jeux en particulier, le rapport du sénateur François Trucy est assez édifiant. On y lit que « la FDJ, connaissant parfaitement les critiques qui lui sont adressées et leurs origines, expose que les mineurs sont interdits de jeu par définition, à la FDJ comme ailleurs, qu'elle ne peut, en pratique, surveiller personnellement les dizaines de milliers de points de vente et qu'elle fait confiance à ses détaillants pour respecter et faire respecter la règle jusqu'à 16 ans ».

Cette phrase appelle plusieurs objections. D'abord, il n'appartient qu'à La Française des jeux, d'une part, d'attirer l'attention de ses détaillants sur le fait qu'elle n'hésitera pas à leur retirer leur licence d'exploitation dès lors qu'ils se montrent négligents quant à la vérification de l'âge des consommateurs de jeu et, d'autre part, de se donner les moyens de contrôler les licenciés. Ensuite, de deux choses l'une. Soit les mineurs sont par définition exclus du jeu, et dans ce cas rien ne peut justifier la vente de jeux aux mineurs de 16 ans. Soit on considère que les mineurs de 16 ans doivent pouvoir accéder aux jeux de La Française des jeux. Mais dans ce cas, il semble nécessaire que les règlements de ces jeux interdisent clairement aux mineurs de moins de 16 ans d'y participer, ce qui n'est pas le cas.

En effet, à l'exception du règlement général des jeux de loterie instantanée offerts par Internet [1641], aucun règlement de La Française des jeux n'interdit la participation des mineurs à ses jeux. Pire : concernant les tickets gagnants des jeux de loterie instantanée donnant le droit de participer au tirage d'un lot spécial, l'article 5.2 du règlement prévoit que si le porteur du ticket n'a pas la capacité juridique, c'est son représentant légal qui participe au tirage [1642]. Certes, l'incapable peut être un majeur sous tutelle ou curatelle, mais il faut être naïf pour penser que les rédacteurs du règlement n'ont rédigé cet article que pour eux.

Cependant, à la décharge de La Française des jeux, il faut croire que les pouvoirs publics ont entendu permettre la participation des mineurs. Comment expliquer que dans tous les autres secteurs de jeu l'exclusion des mineurs soit clairement établie et pas ici ? Il ne peut s'agir d'un simple oubli.

C'est donc avant tout aux pouvoirs publics qu'il appartient d'agir, en revoyant globalement la question de l'accès des mineurs à tous les jeux ou en s'attaquant plus particulièrement à l'offre de La Française des jeux. Plusieurs attitudes sont à cet égard possible : interdiction absolue du jeu pour les mineurs assortie de dérogations spécifiques pour ceux de 16 ans concernant les loteries foraines, les lotos traditionnels voire certains jeux de La Française des jeux, ou reconnaissance de l'accès des mineurs de 16 ans à tous les jeux, sauf interdiction expresse (casinos, cercles voire paris). Cette deuxième solution se rapprocherait au fond de celle retenue par le décret n° 2004-949 du 6 septembre 2004 *relatif à l'interdiction de vente de tabac aux mineurs de moins de seize ans* [1643]. Il peut d'ailleurs sembler curieux que l'on interdise aux mineurs l'engagement de

[1641] Article 2.1 de l'arrêté du 5 avril 2001.

[1642] Article 5.1 de l'arrêté du 29 juin 2001.

[1643] *JO* 8 septembre 2004, p. 15804.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

paris tout en les autorisant à se fabriquer un cancer.

B - L'exclusion expresse de certains joueurs

A moins de mettre un physionomiste dans chaque point de vente du PMU et de La Française des jeux, on ne peut empêcher de manière absolue l'accès au jeu des personnes ayant fait l'objet d'une mesure d'interdiction. Celle-ci ne peut être efficace que dans les casinos, les cercles, les hippodromes et les cynodromes.

Aux termes de l'article 23 de l'arrêté du 23 décembre 1959 et de l'article 38 de l'arrêté du 15 juillet 1947, le ministre de l'Intérieur prononce, pour 5 ans, l'exclusion des salles de jeux : 1° des personnes qui ont volontairement sollicité cette mesure [1644] ; 2° des incapables sur la demande de leur représentant légal ou de leur conseil judiciaire ; 3° de certains condamnés bénéficiant de sursis avec mise à l'épreuve ou d'une libération conditionnelle sur la demande du juge d'application des peines ; 4° des personnes dont la présence est de nature à troubler l'ordre, la tranquillité ou le déroulement normal des jeux. En outre, la loi du 1er septembre 1942 *instituant l'exclusion des indésirables des champs de courses* a créé, au ministère de l'Intérieur, une commission chargée d'établir la liste des individus auxquels l'accès des hippodromes et cynodromes est interdit dès lors qu'y fonctionne le pari mutuel [1645] . Mais de l'aveu des agents du ministère de l'Intérieur, ce mécanisme institué en 1942 est aujourd'hui totalement obsolète.

Un fichier des exclus de jeu est alors établi et transmis aux personnes devant assurer l'application de cette mesure [1646] . C'est ainsi que l'entrée des salles de jeux traditionnels dans les casinos et l'entrée des salles de jeux des cercles sont dotées de physionomistes capables de faire un rapprochement immédiat entre les personnes se présentant à eux et les photos contenues dans le fichier des interdits de jeu. Par contre, l'entrée des salles de machines à sous et des hippodromes n'est pas dotée de ce personnel aux compétences singulières, et les contrôles d'identité n'y étant pas systématiques, la mesure d'interdiction ne s'y applique pas avec toute la rigueur nécessaire.

Si pendant longtemps le ministre de l'Intérieur n'était obligé ni de motiver sa décision, qui se regarde comme une mesure de police et non comme une sanction, ni de permettre à son destinataire de présenter sa défense [1647] , tel n'est plus le cas depuis l'adoption de la loi du 11 juillet 1979 et du décret du décret du 28 novembre 1983. Par ailleurs, dans un arrêt de section du 13 juin 1975, le Conseil d'Etat a jugé qu'une mesure d'exclusion des champs de courses ne devait pas être regardée comme intéressant l'ordre public et qu'elle pouvait dès lors, en l'état du droit existant, faire l'objet d'un sursis à exécution [1648] .

[1644] Notons qu'entre la demande et la notification de l'interdiction s'écoule en moyenne 6 mois. Or les joueurs décident souvent de déposer leur demande dans des moments de crise où l'aide au joueur s'avère urgente.

[1645] *JO* 8 octobre 1942, p. 3409. Le non respect de cette décision est passible d'une amende de 50 à 100 francs et, en cas de récidive, d'un emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de 200 à 500 francs (depuis l'adoption de cette loi, le montant des amendes n'été ni réévalué ni converti en euros).

[1646] Article 28 de l'arrêté du 23 décembre 1959 (casinos) et 38 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles). Il comprend environ 28 000 personnes.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Notons également que lorsque le ministre révoque l'agrément délivré à un employé des salles de jeux des casinos, cette décision est généralement accompagnée d'une mesure d'exclusion [1649]. Quant à l'étendue du contrôle du juge sur ces mesures, il est difficile à évaluer puisque les décisions les plus récentes portent en même temps sur l'abrogation d'agréments, dont on peut supposer qu'elles font désormais l'objet d'un contrôle normal [1650]. Seulement sait-on que le Conseil d'Etat a, dans deux décisions de 1948 et 1951, contrôlé l'exactitude matérielle des faits avancés par le ministre [1651].

Il faut noter par ailleurs que l'exclusion ou le refus d'admission d'un joueur peut être prononcée par le casino, de sa propre initiative, à condition d'en informer immédiatement, avec les motifs, le commissaire de police chef de la section locale des Renseignements généraux [1652]. Cette décision ne s'analyse pas comme une mesure administrative traduisant l'exercice de prérogatives de puissance publique dans le cadre d'une mission de service public, le Conseil d'Etat est par suite incompétent pur en connaître [1653]. En outre, le casino ne peut défendre l'entrée de ses salles de jeux à qui bon lui semble, par caprice ou rancune. Un tel refus est constitutif d'une faute justifiant l'allocation de dommages-intérêts [1654]. Parallèlement aux casinos, les cercles, si leurs statuts le permettent, peuvent prononcer la radiation d'un membre, qui sera dès lors privé d'accès aux salles de jeux. Toutefois, une telle mesure ne peut être prise qu'après que le membre exclu ait été invité à présenter sa défense [1655].

[1647] CE 3 décembre 1947 [Canderatz], *Rec.* 456 ; CE 30 janvier 1948 [Sieur Ablon], *Rec.* 52. Dans cette dernière affaire, le ministre a tout de même justifié sa décision par le fait que le sieur Ablon avait été surpris, 18 ans auparavant, en flagrant délit de réception de paris clandestins, et qu'un « ensemble de présomptions » expliquaient qu'on le regarde comme indésirable sur les champs de courses.

[1648] CE Sect. 13 juin 1975 [Sieurs Beaumé et Cimmino], *Rec.* 352. Le commissaire du gouvernement Boutet précise dans ses conclusions que la mesure s'explique par le souci de « garantir la loyauté des épreuves hippiques et d'assurer (…) une certaine moralité dans ce domaine », mais qu'« on ne peut dire que la présence de MM. Beaumé et Cimmino sur l'hippodrome est de nature à menacer l'ordre public ». Cette interprétation restrictive de la notion d'ordre public peut prêter à discussion, surtout lorsqu'on sait que les requérants étaient impliqués dans les affaires, beaucoup évoquées dans la presse, du prix « Bride abattue » de 1973 et du prix « Mât de Cocagne » de 1974. Néanmoins, cette interprétation est sans doute liée à la réforme du sursis intervenue en 1969 et s'explique par le souci du juge d'étendre au maximum le champ des décisions pouvant en faire l'objet.

[1649] CE 12 déc. 1997 [Guelfucci], préc. ; CE 18 février 1998 [Gerard] et [Berard], préc.

[1650] CE 16 mars 2001 [Ministre de l'Intérieur c/ Provensal], préc.

[1651] CE 30 janvier 1948 [Sieur Ablon], préc. ; CE 18 mai 1951 [Bensussan], *Rec.* 277.

[1652] Article 24 de l'arrêté du 23 décembre 1959. C'est sur cette base que sont constitués les fichiers d'ANPR.

[1653] CE 19 juin 1992 [Speakman], *D.* 1994.SC.108, observations Maillard Desgrées du Loû.

[1654] Cass. req. 19 février 1896 [Tessier et compagnie c/ Denis Bottone], *D.* 1896.I.449 ; Cass. req. 2 mars 1932 [Société fermière du Casino municipal d'Aix c/ Curet], *S.* 1932.I.166.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Les commissaires aux courses peuvent aussi, dans le cadre de leur pouvoir disciplinaire, exclure du pesage, des terrains d'entraînement et plus généralement de tous les lieux relevant de leur contrôle toute « personne » soumise à leur autorité (propriétaires, entraîneurs, jockeys, hommes d'écurie et chevaux). Mais ces décisions ne s'appliquant qu'aux courses de leur société, ils peuvent demander aux commissaires des sociétés mères l'extension de la mesure d'exclusion à l'ensemble des courses de la spécialité et la prolongation de sa durée [1656] .

Ce dispositif appelle encore deux remarques particulières, l'une relative aux joueurs professionnels, l'autre relative à l'interdiction des joueurs compulsifs sans leur accord.

« Bêtes noires » des casinos, les joueurs professionnels sont plus précisément ce qu'on appelle, au black jack et au stud poker, les « compteurs ». Ces individus à la mémoire peu commune sont capables de détourner à leur profit les règles de certains jeux. Ils ne commettent aucune tricherie, seulement, ce qui devrait en principe être un tirage de cartes aléatoire ne devient pour eux, au fil de l'extraction des cartes, qu'un tirage aux options de plus en plus prévisibles. Ils ne perdent ainsi jamais et empochent même des gains considérables. Dès lors qu'ils ne troublent pas le déroulement normal des jeux, ils ne peuvent être expulsés. Mais les casinos acceptent très mal ces pratiques « de bonne guerre » et les véritables compteurs étant peu nombreux, ils sont très vite repérés. Ainsi arrive-t-il aux casinos de détourner, à leur tour, la réglementation des jeux en provoquant artificiellement un scandale de sorte à leur interdire légalement l'accès des salles de jeux en les déclarant ANPR.

Enfin, le système actuel ne permet pas au ministre de l'Intérieur de prononcer une mesure d'interdiction à l'encontre d'un joueur compulsif sans son accord, autrement dit il ne peut de force protéger un joueur contre lui-même. Seul le juge peut, à la demande de l'entourage d'un joueur prodigue, placer celui-ci sous un régime de tutelle ou de curatelle. Dans une société se voulant libérale et où l'accent est mis sur la responsabilité individuelle, cette limite aux pouvoirs du ministre semble tout à fait logique. En revanche, il apparaît indispensable de donner au joueur l'information la plus complète qui soit sur la possibilité dont il dispose de se faire interdire, d'une part, et sur les organismes du secteur associatif susceptibles de l'aider à surmonter son addiction, d'autre part.

C - L'information du joueur

Si l'information du joueur est très bien assurée en ce qui concerne les règles des jeux et les conditions de leur organisation, elle s'avère très insuffisante en ce qui concerne l'aide

[1655] T. civ. Seine 1er mai 1914, *D.* 1917, tables de jurisprudence, p. 6 ; T. civ. Seine 7 février 1921, *D.* 1921, tables de jurisprudence, p. 8. Dans cette seconde affaire, le comité du cercle était fondé à prononcer la radiation suite à la révélation par la presse d'actes délictueux commis par l'intéressé alors même que les condamnations encourues n'avaient pas encore été prononcées.

[1656] Articles 209 et 210 du code des courses au galop et articles 92 et 96 du code des courses au trot. Voir sur ce point CA Paris 3 avril 1901 [Grardel c/ Société d'encouragement], *S.* 1902.II.101. L'intéressé, entraîneur, avait, de bonne foi, fait courir un cheval sous un faux nom mais avait commis une imprudence grave en n'exigeant pas de son associé de fait, d'une honorabilité douteuse, la production des papiers d'origine du cheval qui l'aurait amené à découvrir la fraude ourdie par lui.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

aux joueurs compulsifs ou simplement à problèmes.

Partout où se fait le commerce des jeux (sauf pour ceux de La Française des jeux) l'affichage de certaines informations destinées aux joueurs est imposé. Dans les casinos, le directeur responsable est tenu d'afficher, à l'entrée des différentes salles, les informations relatives aux conditions d'accès et, à l'intérieur, les règles essentielles de tous les jeux pratiqués, notamment en ce qui concerne les enjeux, les conditions de change, les combinaisons possibles et le déroulement des parties. Il en va de même concernant les cercles qui doivent, en plus, afficher leurs statuts ainsi que les divers taux de prélèvement au profit de la cagnotte [1657] . Dans tous les hippodromes et postes d'enregistrement des paris habilités par le PMU, une affiche doit être exposée indiquant aux joueurs qu'ils peuvent y consulter gratuitement le règlement des paris. Dans les cynodromes, des extraits ou résumés du règlement des paris sont obligatoirement affichés. Enfin, en matière de pelote basque, est affiché le règlement complet des paris dans les enceintes de tous les postes d'enregistrement [1658] .

Il faut en outre rappeler que la réglementation des jeux de casinos, celle des cercles, les règlements des trois paris mutuels ainsi que toutes les modifications qui leur sont apportées sont fixés par arrêté, et donc nécessairement publiés au *Journal officiel*. De même, les règlements des jeux de La Française des jeux adoptés par le président-directeur général de cette société y sont également publiés.

En revanche, sauf dans les casinos [1659] , on ne trouve dans ces endroits aucune information relative au risque d'addiction au jeu (comme sur les bouteilles d'alcool ou les paquets de cigarettes), à la procédure d'interdiction ou aux associations spécialisées dans l'aide aux joueurs à problèmes. Il semblerait salutaire de s'inspirer sur ce point de l'exemple états-unien où l'on trouve, sur tous les supports de jeu, un numéro gratuit destiné aux personnes connaissant un problème d'addiction. Toutefois, une telle information n'est possible que dans la mesure où existent des centres d'informations sur le jeu et des associations spécialisées dans l'aide aux joueurs. Or, pour l'heure, il nous faut reconnaître qu'en ce domaine, notre pays en est aux balbutiements [1660] .

Pour monsieur Perret, responsable de l'association « Misez sur vous », ce sont les machines à sous qui présentent les risques sociaux les plus aigus, tant par leur nature que par leurs conditions d'accès. Au-delà de l'instauration d'un contrôle d'identité obligatoire, qui semble être une nécessité, il conviendrait selon lui de s'inspirer de la réglementation Suisse qui constitue aujourd'hui le modèle le plus efficace en matière de protection des joueurs excessifs. Depuis 5 ans, les casinos doivent y répondre des conséquences dommageables de leur activité sur les joueurs. Ils ont reçu l'obligation de former leur personnel dans son ensemble et plus particulièrement d'employer un

[1657] Articles 36 de l'arrêté du 23 décembre 1959 (casinos) et 32 de l'arrêté du 15 juillet 1947 (cercles).

[1658] Article 3 de l'arrêté du 13 septembre 1985 (chevaux), article 3 de l'arrêté du 26 mai 1993 (lévriers), article 3 de l'arrêté du 11 décembre 2001 (pelote basque).

[1659] La plupart, sinon tous, tiennent à la disposition des joueurs de petites notes où figurent les numéros d'appel d'Adictel et de SOS joueurs, centres d'aide aux joueurs en difficulté.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

« responsable des mesures sociales » dont la mission est d'accompagner les joueurs en difficulté. Ceux-ci pourront alors, par contrat avec le casino, être placés en observation, limiter leur budget ludique et, en cas de violation de leurs engagements, être exclus de l'établissement. Ainsi « Misez sur vous » mène-t-elle actuellement un programme pilote de formation des employés de jeu s'inspirant directement de ce modèle.

Section 3 - L'approche sectorielle du contrôle des opérations de jeu

L'approche horizontale du contrôle des opérations de jeu révèle sans doute la maîtrise étatique de ce dernier, mais elle empêche peut-être d'avoir une vision comparative claire du contrôle des différents secteurs de jeu. Là où l'on voyait une pratique sociale aux potentialités infinies et aux frontières poreuses, on constate que l'Etat a établi un ordre. Après avoir identifié les pratiques ludiques prohibées, il a organisé un marché des jeux dont il semble qu'il réponde assez bien à la demande. Ce marché se divise désormais plus clairement en quatre secteurs dont on peut établir les frontières en s'aidant de critères relatifs à la nature des jeux, à leurs conditions d'exploitation et, surtout, à la nature des contrôles mis en œuvre. Il s'agit des cercles et casinos (§ 1), des trois paris mutuels (§ 2), des loteries locales (§ 3) et des jeux de La Française des jeux (§ 3).

§ 1 - Les cercles et casinos

On joue dans les cercles et casinos à des jeux très voisins, c'est un fait déjà établi, et pour ce qui est des machines à sous, les casinos en ont le monopole. Tous deux sont des *établissements* dont l'accès est interdit aux mineurs. Leur ouverture et le volume de leur offre de jeu sont décidés de manière totalement discrétionnaire par le ministre de l'Intérieur [1661] . Toutes les personnes ayant une fonction quelconque dans les salles de jeux, et notamment les membres du comité de direction, sont agrées par le ministre et

[1660] A notre connaissance, seuls existent Adictel (Paris), SOS joueurs (Paris) et Misez sur vous (Lyon). Dans la sphère médicale, on trouve des services d'aide aux joueurs pathologiques au centre Marmottan à Paris, à l'hôpital Pasteur à Nice ainsi que dans deux hôpitaux de Nantes et Lille. Le travail de l'association lyonnaise « Misez sur vous » nous semble particulièrement intéressant. Les joueurs pathologiques souffrant surtout d'isolement, l'accent est mis sur la proximité avec le joueur et son accompagnement à partir des zones d'influence des casinos. Le groupe Moliflor, en relation avec l'association, dirige vers elle les joueurs à problèmes de cinq de ses établissements. Ceux-ci peuvent alors bénéficier d'accompagnements individuels, de thérapies de groupe ainsi que de conférences d'information sur l'addiction. Dans le même temps, l'association sensibilise les acteurs locaux (médecins, assistantes sociales, psychologues) vers lesquels les joueurs pourront, à long terme, se tourner. Enfin, l'association, plutôt que d'essayer vainement d'extraire le joueur de l'univers ludique, tente de modifier son rapport au jeu. Ainsi l'achat groupé d'un cheval de courses et le suivi de sa carrière, même modeste, permettent-ils au joueur de canaliser son envie de jouer dans une forme nouvelle de compétition procurant des sensations voisines jeu, mais sans la culpabilité qui l'accompagne souvent.

[1661] Nous avons relevé que les cercles ne voient pas leur capacité d'offre de jeu déterminée précisément par l'arrêté d'autorisation de jeu délivrée par le ministre de l'Intérieur. Mais les jeux de cercle se jouent, d'abord, entre membres du cercle, qui lui-même ne tient jamais la banque. Par ailleurs, le ministre dispose encore d'un autre moyen pour limiter le volume des jeux : il dispose de tous les documents pour apprécier le lieu de l'exploitation, sa taille, ses potentialités, et partant le nombre maximum de tables qu'on peut y placer tout en assurant le bon déroulement des jeux. Ainsi, lorsqu'il délivre l'autorisation, rien ne lui empêche d'émettre des objections sur le volume de la salle de jeux.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

soumises à une réglementation professionnelle et de police extrêmement minutieuse.

Ils sont en effet astreints au formalisme imposé par la réglementation concernant le déroulement des jeux avec ses annonces et ses gestes « ostensibles ». Ils doivent suivre des procédures tout aussi rigoureuses concernant la manipulation et l'entretien de tous les instruments du jeu (surtout les machines à sous) et la tenue des pièces comptables présentes partout où le jeu se déroule (chaque machine à sous et chaque table de jeux). Ils sont soumis au contrôle régulier (au moins hebdomadaire) des agents du service des courses et jeux, qui ont tous pouvoirs, et, pour les casinos, aux vérifications au moins mensuelles de toutes les pièces comptables par le comptable supérieur du Trésor.

Peuvent en outre pénétrer librement avec un accès sans limites dans les deux établissements : le préfet, le sous-préfet, le directeur général de la sûreté nationale, les membres de l'inspection générale de l'administration, les magistrats du parquet et les juges d'instruction appartenant aux tribunaux ayant dans leur ressort la commune où est située l'établissement, le maire et les adjoints de la commune d'accueil et tous autres fonctionnaires désignés par le ministre de l'Intérieur. Peuvent encore pénétrer dans les casinos : le directeur de la comptabilité publique, les inspecteurs généraux des finances, le trésorier-payeur général du département, le receveur des finances ou le trésorier principal de l'arrondissement, le comptable municipal de la commune d'accueil et les fondés de pouvoir de tous les comptables, les fonctionnaires de l'enregistrement chargés de veiller à l'apposition des timbres mobiles sur les cartes d'entrée, et, enfin, tous fonctionnaires désignés par le ministre de l'Economie et des Finances.

Enfin, rappelons que les membres des cercles organisent eux-mêmes le jeu et sont donc responsables de son contrôle, quant aux casinos, ils sont soumis à l'observation permanent des joueurs qui ont le droit de procéder personnellement à certaines vérifications. C'est sans doute à l'aune de toutes ces remarques que l'on dit de la profession que c'est la plus réglementée en France.

§ 2 - Les trois paris mutuels

En termes d'accessibilité et de volume des paris engagés, les courses de lévriers et les parties de pelote basque sont très, très loin derrière les courses de chevaux. Mais il s'agit dans tous les cas de paris interdits aux mineurs, basés sur des compétitions sportives [1662] et dont l'organisation en *réseau* trouve ses origines dans l'institution des courses de chevaux.

La direction de ce secteur de jeu et le contrôle de son organisation font l'objet d'une *cogestion* entre, d'une part, quatre ministères (Intérieur, Agriculture, Economie et Finances et Sports) et, d'autre part, les membres socioprofessionnels des trois milieux

[1662] La Française des jeux organise certes des jeux ayant comme support des compétitions sportives et peut même potentiellement le faire sur toutes les compétitions organisées par des fédérations agréées. Mais la nature du jeu est un peu différente dans la mesure où les joueurs misent sur des groupes de rencontres sportives et où la loi impose (assez curieusement quant on sait sa répulsion pour le hasard) un tirage aléatoire pour déterminer la valeur des gains. Enfin, le statut juridique de La Française des jeux tranche tellement par rapport à celui des autres opérateurs qu'il est inimaginable de ne pas en faire, à elle seule, un secteur de jeu.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

concernés [1663] . Ces deniers s'organisent en sociétés sportives aux statuts préétablis et approuvés par décision ministérielle qui pourront seules bénéficier de l'autorisation annuelle d'organiser les rencontres sportives et les paris. Ces sociétés sont organisées par l'Etat en fédérations (et en sociétés mères pour les courses de chevaux) de compétence régionale, ou nationale, dont la composition et les compétences sont fixées par le pouvoir réglementaire. De même le pouvoir détermine-t-il, dans le domaine des courses de chevaux, la composition et la compétence de certains de leurs organismes communs (organismes à vocation sociale et PMU). Ces mécanismes lui permettent ainsi, notamment en matière hippique, d'assurer diverses formes de parité au sein de ces structures mais aussi d'y assurer la représentation d'agents de l'administration.

C'est alors que ces institutions représentatives exercent, sous le contrôle de l'administration, leurs missions. Elles nomment les personnes chargées du contrôle du déroulement des rencontres sportives (commissaires et arbitres) et, en matière de courses, délivrent les autorisations nécessaires à l'organisation des compétitions de sorte que l'accès à certaines professions est soumis à leur accord (propriétaires, entraîneurs ou encore jockey pour les chevaux). Autres missions non moins importantes : elles adoptent, en partenariat avec le gouvernement, le règlement des paris [1664] et celui de leurs supports ainsi que le programme de l'ensemble des manifestations donnant lieu à l'engagement des paris. Enfin, dans le domaine des courses de chevaux, elles sont associées à la répartition des aides à la profession financées par les prélèvements ludiques.

Toutes les sociétés organisatrices ne font pas l'objet des mêmes contrôles. Deux catégories sont à distinguer.

La première regroupe trois types d'organismes : les sociétés de courses de chevaux de province non membres du PMU et certains de leurs organismes communs, les sociétés de courses de lévriers et la société de pelote basque compétente pour organiser les compétitions servant de support aux paris. Les premiers voient chaque année leur budget et leurs comptes financiers approuvés par le préfet sur avis du représentant local des Haras nationaux et du comptable supérieur du Trésor. Ce dernier dispose en outre, avec les agents de l'inspection générale des finances, d'un pouvoir de contrôle permanent sur ces sociétés et organismes communs. Les sociétés de courses de lévriers voient quant à elles leurs budgets et comptes financiers approuvés chaque année par le ministre de l'Agriculture après examen par le comptable supérieur du Trésor. Enfin, la société organisant les parties de pelote basque, une fois ses statuts approuvés, ne fait l'objet d'aucun contrôle supplémentaire, ce qui semble logique dans la mesure où ce n'est pas elle qui est responsable de l'organisation des paris mais les sociétés de courses de chevaux.

[1663] On se souvient que les « membres socioprofessionnels » forment dans les textes relatifs aux courses de chevaux une catégorie particulière de membres de ces sociétés. Mais cette qualification peut être étendue à tous dans la mesure où les fondateurs de sociétés de courses sont ou ont été le plus souvent des propriétaires de chevaux, des entraîneurs ou d'anciens jockeys. Tel est encore le cas des commissaires et juges des courses.

[1664] Au plan strictement juridique ce n'est que le cas du PMU, mais il ne fait aucun doute que la Fédération des sociétés de courses de lévriers et la Fédération française de pelote basque ont, de manière informelle, été également consultées.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

La seconde catégorie est composée des sociétés de courses de chevaux et de leurs organismes communs (principalement le PMU et les organismes à vocation sociale financés par les gains non réclamés) dont les budgets et comptes financiers sont approuvés par les ministres de l'Agriculture et du Budget, qui déterminent en outre la liste de ces organismes par arrêté. Eux aussi sont contrôlés de manière permanente par les agents de l'inspection générale des finances, mais ils font également l'objet d'un contrôle économique et financier de l'Etat dans les conditions fixées par le décret du 26 mai 1955. A ce titre, un contrôleur d'Etat est spécialement désigné par les ministres de l'Economie et du Budget pour assurer, au moyen de prérogatives très étendues, le suivi de leurs activités.

Enfin le déroulement des compétitions sportives et l'organisation des paris sont contrôlés par divers corps de fonctionnaires. Les courses de chevaux et tous les postes d'enregistrement des paris sur ces mêmes courses et sur les parties de pelote basque sont contrôlés par les agents du service des courses et jeux du ministère de l'Intérieur, les agents des Haras nationaux et les comptables supérieurs du Trésor, qui disposent d'un libre accès à tous les lieux et à tous les documents en relation avec ces activités. Les courses de lévriers, bien que les textes ne le prévoient pas, sont contrôlées par les agents du service des courses et jeux et ceux des Haras nationaux, quant à l'exécution des prélèvements opérés sur les sommes engagées au pari et à la tenue des pièces comptables, ce sont les agents de l'inspection des finances qui ont la charge de leur contrôle.

§ 3 - Les loteries locales

La nature et l'organisation de ces jeux tranchent singulièrement avec les autres secteurs. Les loteries locales ne présentent que de très faibles risques d'addiction et de perte financière pour les joueurs. C'est ce qui explique, d'une part, leur accessibilité aux mineurs, et d'autre part, la nature peu contraignante de leur organisation.

En effet, à part les loteries de bienfaisance qui doivent être autorisées par le préfet, les autres loteries locales (lotos traditionnels et jeux forains) peuvent être organisées sans l'autorisation expresse de l'administration. De plus, les structures organisatrices et le déroulement des jeux ne font l'objet d'aucun contrôle particulier.

§ 4 - Les jeux de La Française des jeux

Ici, ce n'est pas la nature des jeux organisés qui explique leurs spécificités (ceux-ci sont au fond très proches des trois paris mutuels et présentent les mêmes dangers) mais seulement leur mode d'organisation, dont la logique est, par comparaison aux autres secteurs du jeu autorisé, assez originale. La Française des jeux et ses filiales constituent un *réseau* se caractérisant par l'accessibilité de ses jeux – les seuls à ne pas être interdits aux mineurs – et la relative autonomie dont disposent ses dirigeants – et plus particulièrement le président-directeur général de la société mère – pour édicter les règles des jeux et déterminer la quantité d'offre de jeu émise par la société.

Certes, on peut considérer que cette autonomie est fictive. D'abord, c'est le gouvernement lui-même qui détermine le mode d'organisation des loteries d'Etat et les

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

compétences de la société chargée de cette organisation. Ensuite, La Française des jeux apparaît bien comme un démembrement de l'Etat et, d'un point de vue strictement matériel, l'autonomie de ses dirigeants est largement comparable à celle dont bénéficiaient ceux du secrétariat général de la Loterie nationale, du temps où a loterie d'Etat était encore gérée en régie. Mais ce débat renvoie finalement du caractère fictif ou réel des personnes morales en général : dotée d'une personnalité juridique distincte de l'Etat, le statut de La Française des jeux doit être envisagé isolément en considération des pouvoirs qui lui sont conférés.

Les contrôles dont le groupe La Française des jeux fait l'objet sont d'une nature très différente de ceux observés dans les autres secteurs de jeu et découlent des mécanismes classiques observés dans le champ de l'économie mixte. En effet, La Française des jeux est statutairement contrôlée par l'Etat, qui détient 72 % de son capital. Aussi son assemblée générale et son conseil d'administration sont-ils constitués pour majorité de représentants de l'Etat, de même son président-directeur général est-il nommé directement par le président de la République. Le groupe fait donc l'objet d'un contrôle économique et financier de l'Etat dans les conditions fixées par le décret du 26 mai 1955 ainsi que du contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales dans les conditions déterminées par le décret du 9 août 1953. Or, ce sont ces mécanismes qui permettent à l'Etat d'exercer un contrôle sur l'édiction des règles des jeux et sur le volume d'offre de jeu émis par la société. D'abord parce que le ministre du Budget peut ou non arrêter la répartition des mises concernant un jeu nouvellement créé, ensuite par ce que l'autorité de tutelle, en approuvant chaque année le projet de budget et les états prévisionnels de recettes et de dépenses, est tenue informée des caractéristiques essentielles de jeux dont la société envisage la création.

Conclusion du titre I

Cette brève approche sectorielle du contrôle des opérations de jeu confirme, si besoin est, l'hypothèse d'une maîtrise étatique du jeu. Après avoir organisé le marché du jeu en fixant les conditions préalables à l'habilitation des opérateurs, l'Etat sélectionne les candidats et détermine le volume d'offre de jeu dispensé sur le territoire au moyen de la délivrance d'autorisations de police (autorisations de jeu et agréments), puis il assure – en y associant le plus souvent les opérateurs de jeu eux-mêmes – le contrôle des opérations ludiques. Ce faisant, il satisfait aux conditions techniques posées par la Cour de justice des Communautés européennes concernant la soustraction du marché des jeux au principe de libre circulation en assurant un contrôle effectif de l'offre de jeu.

Toutefois, d'un secteur du jeu autorisé à l'autre, l'autonomie des différents opérateurs est susceptible de varier. On pourrait ainsi les situer sur une échelle graduée témoignant de la croissance de cette autonomie. Tout en bas de cette échelle figureraient les cercles et les casinos, totalement dépendants de la volonté du ministre de l'Intérieur concernant leur ouverture, la fixation de leur volume d'activité et l'adoption de la réglementation des jeux. A mi-parcours se situeraient les opérateurs intervenant dans le secteur des paris mutuels dans la mesure où ils participent à l'adoption des codes de leur spécialité, parfois même à la réglementation des paris, et en ce qu'ils proposent à la tutelle le calendrier des

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

épreuves servant de supports aux paris mutuels, contribuant ainsi à la détermination du volume des paris autorisés. Enfin, doté de la plus large autonomie, La Française des jeux est le seul opérateur à bénéficier d'une habilitation générale et intemporelle concernant la création et l'exploitation de ses jeux. Certes son autorité de tutelle dispose des moyens de contrôler son volume d'activité, mais elle semble sur ce point déterminer assez librement sa stratégie commerciale.

Ces disparités d'un secteur à l'autre témoignent également de l'éclatement de centres de décision en matière de jeu, les trois ministères les plus concernés (Intérieur, Agriculture, Economie et Finances) agissant indépendamment les uns des autres et sans concertation apparente. Ainsi le volume global des jeux publics résulte-t-il de la juxtaposition de politiques sectorielles menées par ces trois administrations, de sorte qu'il n'existe pas de véritable politique des jeux en France, ce que de nombreux observateurs appellent de leurs vœux [1665].

En outre, la densité du contrôle de l'Etat sur les opérateurs de jeu [1666] est telle que l'approche en termes de police, seule retenue par la doctrine, semble quelque peu réductrice. Des phénomènes de collaboration, et parfois même de cogestion, apparaissent de manière évidente dans chacun des trois grands secteurs du jeu. On peut donc sans exagérer supposer que les opérateurs de jeu sont, pour reprendre la formule du Professeur Chevallier, amenés à « orienter (leur) action en fonction des exigences de l'intérêt général » [1667] et que, partant, ils sont « associés au service public » de la police des jeux. Le « caractère hybride » [1668] de leur régime, mi-public, mi-privé, confirme d'ailleurs cette hypothèse. L'usage de l'agrément en matière de cercles, de casinos et de paris mutuels semble également confirmer la participation des opérateurs concernés à une tâche d'intérêt général. En outre, ces opérateurs sont souvent associés à l'activité matérielle de contrôle de la régularité du jeu, de même participent-ils parfois directement à l'adoption d'actes réglementaires présidant à l'organisation du jeu ou de son support.

Peut-on aller plus loin et rechercher si les opérateurs de jeu se voient confier une véritable mission par l'Etat ? Que les observateurs répugnent à voir dans celle-ci une mission d'intérêt général est bien compréhensible, mais on ne peut ignorer le fait, sans cesse rappelé par l'enseignement du droit administratif, que l'administration ne poursuit à travers ses actions qu'une seule fin qui est, justement, l'intérêt général.

Certes, l'administration peut décider de se comporter comme une personne privée. Les fins qu'elle poursuit peuvent alors être autres que l'intérêt général entendu strictement et son action, comme celle des personnes privées qu'elle contrôle, à la condition que ne soit mobilisée aucune prérogative de puissance publique, sera soustraite à l'application

[1665] J-P. Martignoni-Hutin, C. Bucher et M. Valleur, « La nécessité d'une réelle politique des jeux », *Les Echos*, 26 décembre 2003, p. 10 ; C. Begin, *Pour une politique des jeux*, Paris, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2001, 209 p.

[1666] Nous mettons à part les opérateurs de loteries locales pour les raisons que nous avons déjà exposées.

[1667] J. Chevallier, « L'association au service public », *art. cit.*, n° 3.

[1668] *Ibid.*, n° 28.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

du droit administratif [1669] . Ainsi, à observer le régime juridique, exclusivement privé, auquel sont soumis les actes des opérateurs de jeu, on pourrait croire en effet que la maîtrise étatique du jeu n'implique en rien l'existence d'un service public de l'organisation du jeu.

Mais au grand dam des amateurs de logique, dont les juristes font partie, le fonctionnement concret de l'exploitation des jeux autorisés échappe largement à ce schéma. D'abord, l'autorisation du jeu apparaît sans équivoque comme une nécessité publique, un acte d'intérêt général. Mais surtout, certains opérateurs de jeu semblent effectivement disposer de prérogatives de puissance publique. Tel est le cas des monopoles dont disposent La Française des jeux et les sociétés de courses impliquées dans l'organisation des trois paris mutuels, sans compter celui, plus discutable, dont dispose la collectivité des casinos en matière de machines à sous. Mais on peut aussi faire référence à la participation des certains opérateurs à l'adoption d'actes réglementaires, au pouvoir d'autorisation dont disposent certaines sociétés de courses de sorte qu'elles contrôlent l'accès à certaines professions. Tel est encore le cas du pouvoir disciplinaire dont elles disposent sur ces mêmes personnes.

Intérêt général, contrôle de l'administration et prérogatives de puissance publique, on retrouve là tous les ingrédients du régime des personnes privées investies d'une mission de service public. Si cette qualification est toujours refusée à l'activité d'exploitation des jeux par le juge, nous ne pouvions faire moins que de nous intéresser à ce qui semble être, de prime abord, une curiosité de notre système juridique.

Titre II : Le jeu, un service public ?

« Mythe » fondateur de l'identité politique française [1670] , notion clé de notre droit administratif, le service public a eu une influence telle sur cette branche du droit qu'il fut un temps envisagé, sous l'influence de l'Ecole du même nom, de voir en lui le critère unique de l'application du droit administratif, en même temps que son concept explicatif. Quoique séduisante par sa simplicité, cette thèse n'a, dès le départ, pas réussi à surmonter l'épreuve des faits et de la jurisprudence. En effet, il fallut rapidement convenir que certains services publics intervenant dans le secteur industriel et commercial sont largement soumis au droit civil et commercial et, partant, à la compétence des juridictions judiciaires [1671] . De même, l'emploi de procédés de droit privé dans la gestion des services publics se fit encore plus remarquable lorsque le Conseil d'Etat reconnut qu'une

[1669] Il est vrai que les services publics industriels et commerciaux échappent largement au droit administratif alors même qu'ils poursuivent un but d'intérêt général, mais il faut rappeler que l'organisation de tels services constitue en elle-même une prérogative de puissance publique (TC Sec. 13 juillet 1956 [Epoux Barbier c/ Air France], *Rec.* 338).

[1670] J. Chevallier, « Regards sur une évolution » in *AJDA* 1997, n° spécial « Le service public », p. 8.

[1671] TC 22 janvier 1921 [Société commerciale de l'Ouest Africain dit Bac d'Eloka], *Rec.* 91.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

collectivité publique pouvait, autrement que par le biais d'une concession, investir certains organismes privés d'une mission de service public [1672] .

Pour autant, la notion n'en demeure pas moins un « axiome du droit public » [1673] puisqu'on peut encore y voir tant un des fondements du droit administratif que l'un des critères de répartition des compétences entre juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Mais il est dans cette tâche épaulé par cette autre notion fondamentale du droit public qu'est la « puissance publique ». A celle-ci on assimile la « gestion publique », autrement dit, l'emploi de procédés « exorbitants du droit commun » consistant autant dans des « sujétions » ou « obligations exorbitantes » à la charge de l'administration, qu'en des « prérogatives ou privilèges » [1674] . Certes, la théorie, initiée par René Chapus [1675] , plaçant le service public et la puissance publique au cœur du droit et du contentieux administratifs a suscité de très vives controverses [1676] et il semble bien qu'au sein de ce « couple célèbre » [1677] ce soit aujourd'hui, pour la majorité de la doctrine, la puissance publique qui apparaisse comme la notion la plus déterminante [1678] . Mais, là encore, s'il ne semble pas nécessaire, dans le cadre de cette étude, de prendre parti dans ce débat, sans doute verra-t-on dans les développements qui suivront la preuve de notre ralliement à la doctrine dominante, car c'est principalement à travers la recherche de prérogatives ou de privilèges exorbitants octroyés aux opérateurs de jeu que sera recherchée la marque du service public.

A défaut de définition donnée par les textes, c'est principalement à travers l'analyse des arrêts du Tribunal des conflits et du Conseil d'Etat que la doctrine a tenté de préciser les contours de la notion. A l'issue de près d'un siècle de discussions, c'est l'approche matérielle, ou fonctionnelle, du service public que retient la grande majorité de la doctrine

[1672] CE Sect. 13 janvier 1961 [Magnier], *Rec.* 33, *RDP* 1961.155, conclusions Fournier ; CE Sect. 28 juin 1963 [Narcy], *Rec.* 401, *RDP* 1963.1186 note Waline, *AJDA* 1964.91 note de Laubadère.

[1673] J. Chevallier, « Regards sur une évolution », *art. cit.*, p. 11.

[1674] Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, n° 74.

[1675] R. Chapus, « Le service public et la puissance publique », *RDP* 1968.236. Concernant les auteurs qui réservent une place importante, exclusive ou non, à la notion de service public, voir notamment : R. Latournerie, « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public », *EDCE* 1960.61 ; A. de Laubadère « Revalorisations récentes de la notion de service public en droit administratif français », *AJDA* 1961.591 ; L. Nizard, « A propos de la notion de service public : un juge qui veut gouverner », *D.* 1964.chron.147 ; J. Rivero et J. Waline, *Droit administratif*, *op. cit.*, n° 33.

[1676] Voir notamment P. Amselek, « Le service public et la puissance publique. Réflexions autour d'une étude récente », *AJDA* 1968.492 ; D. Truchet, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut de service public », *AJDA* 1982.427.

[1677] J-B. Geffroy, « Service public et prérogatives de puissance publique. Réflexions sur les déboires d'un couple célèbre », *RDP* 1987.49.

[1678] Tel est l'avis d'Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, n° 74.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

contemporaine. Certes, ces approches sont le plus souvent agrémentées d'un point de vue organique rappelant la présence d'un lien nécessaire avec une personne publique, mais il est souvent présenté comme secondaire [1679]. Ainsi peut-on y voir, avec les Professeurs Rivero et Waline, une « forme de l'action administrative dans laquelle une personne publique prend en charge ou délègue, sous son contrôle, la satisfaction d'un besoin d'intérêt général » [1680].

Les rapports entre l'activité d'exploitation des jeux et la notion de service public, cette première étant prise dans une perspective transversale dépassant l'exemple d'un seul secteur, ont été très peu étudiés par la doctrine. Dans un article intitulé *Les jeux de hasard , un service public atypique*, publié en 2000, le Professeur Marie-Christine Rouault s'est intéressée à cette relation mais en a exclu le champ des paris mutuels [1681]. Autrement, le Professeur Chapus y a consacré quelques lignes dans son article, publié en 1968, *Le service public et la puissance publique* [1682]. Mais la rareté de ces études contraste étonnamment avec l'utilisation fréquente de l'exemple du jeu auquel de nombreux ouvrages généraux renvoient pour illustrer les limites internes (casinos) et externes (Française des jeux et paris sur les courses de chevaux) du champ des services publics [1683]. Ceci justifie peut-être que l'on se penche de plus près sur les éléments de cette relation sans trop nous soucier de ce que peut avoir de choquant cette réflexion.

Il convient avant tout de rappeler les présupposés théoriques servant de cadre à l'analyse de cette relation ou, pour le dire autrement, d'identifier, dans la théorie générale du service public, les éléments qui, dans le silence de la loi, permettent au juge administratif de déterminer si oui ou non une personne privée est investie d'une mission de service public. La réponse du juge à cette question sera positive dans deux hypothèses. Ce sera tout d'abord le cas lorsque l'administration contracte avec une

[1679] Pour des approches où l'élément matériel apparaît comme clairement dominant : J-L. Autin et C. Ribot, *Droit administratif général*, Paris, Litec, coll. Objectif droit, 3ème éd., 2004, n° 314 ; G. Lebreton, *Droit administratif général*, 3ème éd., Paris, Armand Colin, coll. Compact droit, 2004, n° 78s ; G. Braibant et B. Stirn, *Le droit administratif français*, 6ème éd., Paris, Presses de sciences po et Dalloz, coll. Amphi, 2002, p. 156 ; P-L. Frier, *Précis de droit administratif*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 2001, n° 305 ; G. Dupuis, M-J. Guédon et P. Chrétien, *Droit administratif*, 9ème éd., Paris, Armand Colin, coll. U, 2004, p. 517. Pour des approches où les éléments matériel et organique apparaissent sur le même plan : R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, 15ème éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 2001, n° 744s ; G. Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif*, t. 2, 12ème éd., Paris, PUF, coll. Thémis droit public, 1992, n° 423s ; M-C. Rouault, *Droit administratif*, 2ème éd., Paris, Gualino, coll. Mémentos, 2004, p. 175s ; C. Debbasch et F. Colin, *Droit administratif*, 7ème éd., Paris, Economica, 2004, p. 347.

[1680] J. Rivero et J. Waline, *Droit administratif*, *op. cit.*, n° 362. Le terme « délégation » doit ici être entendu dans un sens large, celle-ci peut être la conséquence d'un contrat comme d'une habilitation unilatérale.

[1681] M-C. Rouault, « Les jeux de hasard, un service public atypique » in *Etudes en l'honneur de Pierre Sandevoir - Service public, services publics* , Paris, L'Harmattan, 2000, p. 76. Par ailleurs, l'auteur n'a pu prendre en compte dans son analyse l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 octobre 1999 *Rolin* (*Rec.* 327) par lequel ce dernier a considéré, contrairement à sa jurisprudence antérieure, que La Française des jeux n'est pas investie d'une mission de service public. Pour un commentaire de cet arrêt par Mme Rouault, voir *JCP* 2000.IV.2696.

[1682] R. Chapus, « Le service public et la puissance publique », *art. cit.*, p. 252s.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

personne privée et, ce faisant, la fait participer à l'exécution même du service public [1684]. Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat, très explicitement rappelée dans un arrêt de section du 28 juin 1963 *Narcy* [1685], qu'en dehors de toute relation contractuelle avec l'administration, une personne privée peut encore être investie d'une mission de service public lorsqu'elle remplit une *mission d'intérêt général* exercée sous le *contrôle de la puissance publique* et qu'elle dispose pour ce faire de *prérogatives de puissance publique* [1686]. Quant à savoir si ces trois éléments doivent être vus comme des critères jouant seulement de manière cumulative ou si l'on peut y voir de simples indices [1687], de sorte qu'un but d'intérêt général puisse être déduit du fait que la personne privée dispose de prérogatives de puissance publique, il s'agit d'une question épineuse que nous réservons pour des développements ultérieurs, car le sens de notre analyse dépendra en partie de la réponse qui lui sera apportée.

La question des rapports entre jeu et service public ne concerne pas l'ensemble des secteurs du jeu autorisé. Sont seuls concernés les trois types d'opérateurs que sont les casinos, les organisateurs de paris mutuels et La Française des jeux. En effet, les cercles ne sont pas ouverts au public, les prélèvements dont ils font l'objet relèvent d'une fiscalité de droit commun et, même s'ils font l'objet de contrôles étroits, on ne relève dans leur

[1683] Pour des ouvrages où au moins deux des trois grands secteurs de jeu sont évoqués : J. Rivero et J. Waline, *Droit administratif*, *op. cit.*, n° 365 ; R. Chapus, *Droit administratif général*, *op. cit.*, n° 756 ; P-L. Frier, *Précis de droit administratif*, *op. cit.*, n° 308 ; J-F. Lachaume, C. Boiteau et H. Pauliat, *Droit des services publics*, 3ème éd., Paris, Armand Colin, 2004, p. 249 ; D. Alland et S. Rials, *Dictionnaire de culture juridique*, *op. cit.*, p. 840 (entrée « intérêt »). Pour des ouvrages faisant principalement référence à l'arrêt *Rolin* : G. Lebreton, *Droit administratif général*, *op. cit.*, n° 81 ; G. Braibant et B. Stirn, *Le droit administratif français*, *op. cit.*, p.165 ; G. Dupuis, M-J. Guédon et P. Chrétien, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 518 ; M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 14ème éd., Paris, Dalloz, 2003, n° 54.6 (commentaire sur CE Ass. 13 mai 1958 [Caisse primaire "Aide et protection"]).

[1684] CE Sect. 20 avril 1956 [Epoux Bertin], *Rec.* 167 ; TC 24 juin 1968 [Société d'approvisionnements alimentaires et Société des distilleries bretonnes], *Rec.* 801. Notons que la participation du cocontractant à l'exécution du service public peut-être d'une intensité variable. Ainsi suffit-il parfois que le contrat « associe le cocontractant à l'exécution du service public » (CE 27 mai 1957, [Artaud], *Rec.* 350) ou qu'il constitue « l'une des modalités de l'exécution du service public » (CE 14 novembre 1958 [Union meunière de la Gironde], *Rec.* 554). Même si ces diverses hypothèses de simple « participation » demeurent résiduelles, et que la gestion directe reste le critère le plus sûr, elles n'en fragilisent pas moins la catégorie, découverte par le Professeur Chevallier, des personnes privées « associées au service public ».

[1685] CE Sect. 28 juin 1963 [Narcy], *Rec.* 401.

[1686] Notons cependant que le Conseil d'Etat a parfois reconnu qu'un organisme privé contrôlé par l'administration et poursuivant un but d'intérêt général pouvait être investi d'une mission de service public alors même qu'il ne disposait d'aucune prérogative de puissance publique. L'idée est que cet élément apparaît superflu dès lors que la loi a elle-même prévu la participation de l'organisme à une mission de service public (TC 6 novembre 1978 [Bernardi], *Rec.* 652) ou encore lorsque celui-ci apparaît comme un prolongement de l'administration (CE 20 juillet 1990 [Ville de Melun et Association « Melun-Culture-Loisirs »], *Rec.* 220 ; CE 22 juillet 1994 [Office municipal d'aménagement et de gestion d'Allauch], *Rec.* 951).

[1687] A-S. Mescheriakoff, *Droit des services publics*, 2ème éd., Paris, PUF, 1997, n° 45.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

régime juridique aucun élément susceptible de renvoyer à la gestion publique. Cette dernière remarque vaut également pour les opérateurs de loteries locales qui, faisant seulement l'objet de contrôles limités, seront logiquement exclus du champ de cette réflexion.

Après avoir opéré un nécessaire détour par l'appréciation que les juges portent sur la relation jeu / service public (chapitre I), nous procéderons à l'étude des éléments du régime des jeux qui ne peuvent, de prime abord, pouvoir s'expliquer que grâce au recours à la notion de service public, pour ensuite rechercher les raison susceptibles de justifier l'exclusion du jeu du champ des services publics (chapitre II).

Chapitre I : Jeu et service public, l'appréciation des juges

L'exploitation des jeux, comme certaines opérations qui la rendent possible [1688], ne sont pas considérées par le juge administratif comme des activités de service public. Certes, les casinos sont des concessionnaires de service public, mais c'est en tant qu'ils participent au développement touristique des communes qui les accueillent et non en tant qu'organisateurs du jeu que cette qualité leur est reconnue. C'est donc sur l'activité des casinos (section 1), celle des organismes intervenant dans le domaine des courses de chevaux (section 2) puis celle de la Loterie nationale et de La Française des jeux (section 3) que sera tour à tour envisagée l'appréciation des juges. De même, un détour par l'appréciation du juge communautaire sur l'activité des opérateurs de jeu pourra sembler opportun (section 4).

Section 1 - Les casinos et le service public

La théorie générale des contrats publics constitue le cadre de la relation entre l'activité des casinos et la notion de service public [1689]. La question était initialement de savoir quelle était la nature des actes contractuels liant les établissements de jeu à leur commune d'accueil et, partant, quel était le juge compétent pour trancher les litiges découlant de leur exécution. Peu à peu, la nature administrative des concessions de casinos fut admise. Parmi ces contrats, le juge administratif identifia d'abord, à partir 1931, des concessions de travaux publics [1690]. Plus tard, par un arrêt 25 mars 1966 *Ville de Royan* le Conseil d'Etat reconnut clairement, et pour la première fois, que le contrat

[1688] Nous pensons ici à l'organisation des compétitions sportives servant de supports aux paris mutuels. En effet, l'organisation des courses de chevaux et de lévriers n'est pas considérée par le juge administratif comme une activité de service public. L'organisation de parties de pelote basque, en revanche, en est une, cette qualification ne découlant pas da l'appréciation du juge mais de la soumission de la Fédération française de pelote basque aux dispositions de la loi n° 84-810 du 16 juillet 1984 modifiée *relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives* dont l'article 1er dispose que « les fédérations sportives agréées participent à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives » (*JO* 17 juillet 1984).

[1689] Voir sur ce thème les articles de Franck Moderne (« Les concessions de casinos municipaux » in *Les Cahiers Espace*, « casinos et tourisme », n° 38, 1994, pp. 99-112) et Benoît Jorion (« Les délégations de casinos », *Dr. adm.* 2005, n° 1, pp. 6-10) dont les réflexions nous ont en grande partie inspiré.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

liant la municipalité au casino était une concession de service public [1691]. Certes, dans une décision, ignorée de la doctrine, du 28 juin 1918, le Conseil d'Etat avait déjà vu dans le contrat liant la commune de Bagnères-de-Luchon à l'exploitant du casino municipal une convention de cette nature. Mais celle-ci avait autant pour objet l'exploitation des jeux que la gestion de l'établissement thermal de la ville, activité relevant du service de la santé publique. Dès lors, cette solution d'espèce ne peut être retenue ici comme significative, la concession des jeux y apparaissant comme accessoire [1692].

Si l'on en vint rapidement à considérer, à partir de 1966, que la plupart des concessions de casinos étaient des contrats administratifs, leur nature de concessions de service public n'apparaissait pas pour autant automatique [1693]. Ainsi, lorsque, dans son avis du 4 avril 1995, la section de l'intérieur du Conseil d'Etat vit dans le cahier des charges fixant les obligations du casino une concession de service public, elle précisa que ce ne pouvait être qu'à la condition que les activités de jeu « concourent au développement touristique des communes concernées » et dans la mesure où « ce dernier objectif trouve sa concrétisation » dans le document contractuel [1694]. Mais une dernière étape semble avoir été récemment franchie par la juridiction suprême. Dans une décision *Commune de Ramatuelle*, rendue le 3 octobre 2003, elle a, au détour d'une phrase, qualifié les concessions de casinos de « délégations de service public » alors que rien ne l'y obligeait (le litige ne portait pas sur la qualification du contrat) et sans même s'interroger sur la contribution de l'établissement au développement touristique de la commune [1695]. Il semble dès lors bien que, d'après le Conseil d'Etat, tous les casinos français établis conformément à la loi du 15 juin 1907 soient des concessionnaires de service public.

Les casinos sont certes des exploitants de jeu mais en tant qu'établissements de restauration et de spectacle et dans la mesure où ils réalisent de lourdes dépenses d'équipement, ils participent de manière déterminante au développement touristique des communes qui les accueillent. Comme l'a relevé la section de l'intérieur du Conseil d'Etat dans son avis du 4 avril 1995, cette contribution était l'un des objectifs du législateur de 1907, mais celle-ci nous semble avoir réellement pris toute son ampleur à mesure que fut édifié le système des prélèvements pesant sur les établissements de jeu avec son cortège de déductions forfaitaires et de dépenses obligatoires. Ainsi la reconnaissance

[1690] CE 1er mai 1931 [Giacomi c/ ville de Chamonix], *Rec.* 463.

[1691] CE 25 mars 1966 [Ville de Royan et SA de Royan et sieur Couzinet], *Rec.* 237.

[1692] CE 28 juin 1918 [Société générale thermale et balnéaire], *D.* 1918.III.30, note anonyme. Voir également, toujours à propos du même contrat : CA Toulouse 19 févr. 1919 [Sté thermale des Pyrénées c/ commune de Bagnères-de-Luchon], *S.* 1922.II.89, note Mestre.

[1693] F. Moderne, « Les concessions de casinos municipaux », *art. cit.*, p. 108.

[1694] Conseil d'Etat, section de l'Intérieur, avis n° 357 274 du 4 avril 1995, préc.

[1695] CE 3 octobre 2003 [Commune de Ramatuelle], préc.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

progressive de la nature administrative des concessions de casinos puis de leur qualification de délégations de service public (§ 1) semble pouvoir être associée à l'évolution de la fiscalité des casinos (§ 2).

§ 1 - La reconnaissance progressive de l'activité de service public des casinos

Le droit des contrats publics recèle plusieurs critères susceptibles de déterminer la nature administrative d'un contrat à partir notamment de son objet ou de son contenu. Certains de ces critères sont de nature légale, ainsi les marchés de travaux public (loi du 28 pluviôse an VIII) et les contrats comportant occupation du domaine public (décret-loi du 17 juin 1938) [1696] sont-ils des contrats administratifs. D'autres critères sont d'origine jurisprudentielle. Ainsi, pour le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits, un contrat est administratif dès lors que l'une des parties au moins est une personne publique [1697] et dans la mesure où le contrat, soit a pour objet l'exécution même du service public [1698], soit contient une clause exorbitante du droit commun, c'est-à-dire insusceptible de s'inscrire dans un contrat de droit privé, ou qui y serait très inhabituelle [1699].

Le critère légal de l'occupation du domaine public [1700] n'a jamais été retenu par le juge pour emporter la qualification administrative d'une concession de casino. La question ne se pose évidemment pas lorsque le casino est lui-même propriétaire du terrain et des locaux à partir desquels il déploie son activité, ou encore lorsque le contrat ne prévoit pas le transfert de propriété de l'établissement au profit de la municipalité à l'issue de la période contractuelle. Dans les autres cas, lorsque les casinos sont dits « municipaux », l'établissement est généralement édifié sur le domaine privé de la commune, ce qu'à l'occasion le juge souligne [1701]. « En vain, nous dit le Professeur Moderne, tenterait-on de faire jouer les solutions (…) selon lesquelles les parcs et jardins publics sont rangés parmi les dépendances du domaine public des communes » [1702]. Par deux fois, en effet, le Conseil d'Etat s'est déclaré compétent pour prononcer l'expulsion du concessionnaire des jeux d'un kiosque édifié par lui en bordure du terrain concédé par la commune. Voyant

[1696] Devenu l'article L. 84 du Code du domaine de l'Etat.

[1697] Sauf application de la théorie du mandat tacite, CE 30 mai 1975 [Société d'équipement de la région montpelliéraine], *Rec.* 326.

[1698] CE Sect. 20 avril 1956 [Epoux Bertin], préc.

[1699] CE 31 juillet 1912 [Société des granits porphyroïdes des Vosges], *Rec.* 909. Voir G. Vedel, « Remarques sur la notion de clause exorbitante » in *L'évolution du droit public* (Mélanges dédiés à A. Mestre), Paris, Sirey, 1956, pp. 527-561.

[1700] Font partie du domaine public les biens immobiliers affectés à l'usage du public ou spécialement aménagés pour l'exploitation d'un service public, CE Sect. 19 octobre 1956 [Société « le Béton »], *Rec.* 375 ; Civ. 7 novembre 1950, *S.* 1952.I.173.

[1701] Cass. req. 18 juin 1912 [Sté du Casino de Biarritz c/ Ville de Biarritz], *Gaz. Pal.* 1912.II.71, conclusions Feuilloley ; Cass. req. 29 novembre 1932 [Société foncière du Nord de la France c/ Ville de Pau], *Gaz. Pal.* 1933.I.296.

[1702] F. Moderne, « Les concessions de casinos municipaux », *art. cit.*, p. 101.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

dans l'espace d'implantation du kiosque un lieu affecté à l'usage du public et aménagé à cette fin, les juges en firent une parcelle du domaine public, mais cette qualification ne concernait pas le casino en lui-même [1703] .

La reconnaissance de la nature administrative des concessions de casinos s'est faite en deux étapes aux fondements juridiques distincts. La première correspond à l'identification de travaux publics dont l'exécution est prévue par le contrat (A). La seconde correspond soit à l'identification de clauses exorbitantes du droit commun soit au constat de la participation du concessionnaire à une activité de service public (B).

A - L'identification de travaux publics

C'est grâce au critère du travail public [1704] que, pour la première fois, une concession de casino, prévoyant notamment la construction de l'établissement de jeu à la charge du concessionnaire, a pu être qualifiée de contrat administratif. La chose ne s'est pas faite sans hésitation.

Dans deux arrêts de 1922 et 1924 relatifs au casino de la ville de Saint-Malo, le Conseil d'Etat a jugé que l'établissement « n'était pas destiné à assurer un service public, ni à pourvoir à un objet d'utilité publique » [1705] . Cette analyse était déjà partagée par la Cour de cassation dont la chambre des requêtes avait dès 1912 rejeté la nature de marché de travaux publics d'une concession de casino [1706] . Plus tard, dans un arrêt du 10 décembre 1929, la chambre civile de la Cour de cassation considéra que les travaux effectués par le concessionnaire, qui avaient pour objet de couvrir le lit d'un torrent et d'édifier sur une partie de la surface ainsi obtenue « divers bâtiments à usage de casino, jardin d'hiver, salles d'expositions artistiques, boutiques et café », ces travaux, donc, avaient un « caractère non public incontestable », quand bien même il aurait été prévu que certaines parties de la surface récupérée « seraient incorporées à la voie publique ou aménagées en jardins publics », ces dispositions ayant un « caractère accessoire » [1707] . La juridiction suprême de l'ordre judiciaire devait, dix ans plus tard, confirmer son appréciation en estimant que « la concession d'un établissement de cette nature, à charge de le construire et de le réparer, ne constitue qu'un contrat de droit commun en vue d'une entreprise commerciale dont peut tirer profit le patrimoine privé de la commune » [1708] .

[1703] CE Sect. 13 juillet 1961 [Compagnie fermière du casino municipal de Constantine c/ Ville de Constantine], *Rec.* 487, *RDP* 1961.1087 conclusions Bernard ; CE 3 décembre 1965 [Ville de Nice], *Rec.* 941.

[1704] Rappelons que, selon une définition traditionnelle, sont des travaux publics les travaux immobiliers exécutés dans un but d'intérêt général pour le compte d'une collectivité publique, CE 10 juin 1921 [Commune de Monségur], *Rec.* 573.

[1705] CE 12 mai 1922 [Ville de Saint-Malo], *Rec.* 413 ; CE 18 janvier 1924 [Société anonyme du Grand Casino municipal de Saint-Malo], *Rec.* 58.

[1706] Cass. req. 18 juin 1912 [Sté du Casino de Biarritz c/ Ville de Biarritz], préc.

[1707] Civ. 10 décembre 1929 [Ville de Nice c/ Sté nouvelle et Sté fermière du Casino municipal de Nice], *DH.* 1930.82.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Dans un deuxième temps le Conseil d'Etat, s'attachant plus à l'examen de « l'environnement général du système » [1709], décela plus aisément, dans les clauses du contrat, une destination d'intérêt public suffisante justifiant la qualification de concession de travaux publics. Dans un arrêt de section du 1er mai 1931 *Giacomi c/ ville de Chamonix*, le Conseil d'Etat, citant lui-même le contrat litigieux, constate que celui-ci a été conclu « en vue de la construction et de l'exploitation de toutes installations pouvant intéresser le touriste, lui rendre le séjour agréable et intéressant ». Relevant que la commune avait été associée à la conception des constructions immobilières entreprises par le concessionnaire, dont la propriété devait en outre lui revenir à l'expiration de la convention, et qu'elle s'était de son côté engagée à aménager des voies publiques aux abords du casino et à ne pas accorder de concessions concurrentes, la Haute assemblée en déduit que le contrat « constitue une concession de travaux publics*conclue dans l'intérêt du développement de la ville* » et se déclare compétente pour connaître des litiges qui en sont nés [1710]. Après avoir confirmé son appréciation dans une espèce voisine quelques dix ans plus tard [1711], le Conseil d'Etat reconnut, en 1967, le caractère d'utilité publique de ce qui semble avoir été la seule opération d'expropriation tendant, entre autres, à la construction d'un casino. Dans une formule assez habile, les juges du Palais Royal parviennent à diluer l'édification de l'établissement de jeu parmi d'autres opérations immobilières à l'utilité publique beaucoup moins contestable. Ainsi est-il affirmé que l'opération a pour objet, « par la construction d'un établissement destiné à la fois à l'hôtellerie et à l'exploitation d'un casino, d'une part, de maintenir la capacité hôtelière de la ville de Nice (…) et, d'autre part, de permettre le transfert du casino municipal, sur l'emplacement duquel doit être construit (…) le nouvel hôtel de ville ». Malgré tout, la décision du Conseil d'Etat n'a pas manqué d'être critiquée par André Homont qui, rappelant que « le jeu est immoral », regrette surtout que les juges acceptent l'idée d'un « but indirect d'utilité publique », soit que l'on envisage le déplacement du casino comme étant indispensable à la construction d'un nouvel hôtel de ville, soit que l'on vît dans le jeu un moyen de financement des service publics [1712].

Un peu plus réticente, la chambre civile de la Cour de cassation finira, en 1956, par partager l'appréciation du Conseil d'Etat à l'occasion d'une opération immobilière pourtant déjà connue d'elle et à propos de laquelle elle avait déclaré, en 1929, le « caractère non public incontestable » [1713]. Semblant lui répondre, la cour d'appel d'Aix, dans une formule au parallélisme remarquable, avait considéré que « la Ville a entendu réaliser, d'abord et

[1708] Civ. 25 octobre 1939 [Ville de Biarritz c/ Sté fermière des Casinos de Biarritz], *S.* 1939.I.290.

[1709] F. Moderne, « Les concessions de casinos municipaux », *art. cit.*, p. 104.

[1710] CE 1er mai 1931 [Giacomi c/ ville de Chamonix], *Rec.* 463 (c'est nous qui soulignons).

[1711] CE 11 juillet 1941 [Grenouiller c/ commune de Balaruc-les-Bains], *Rec.* 124.

[1712] CE 12 avril 1967 [Sté nouvelle des Entreprises d'Hôtels et autres], *Rec.* 154 ; *JCP* 1968.II.15606, note Homont.

[1713] Civ. 10 décembre 1929 [Ville de Nice c/ Sté nouvelle et Sté fermière du Casino municipal de Nice], préc.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

principalement, une œuvre d'urbanisme à larges vues et d'intérêt public incontestable ». Faisant sienne l'appréciation des juges du fond, la chambre civile confirma le jugement et rejeta le pourvoi [1714] .

Mais l'identification d'un travail public pouvant se dispenser de toute référence à la notion de service public, les juridictions des deux ordres devaient bien un jour être amenées à se prononcer sur la question à l'occasion d'affaires où l'exploitation d'un casino, et pas seulement sa construction, devait être la source du litige. Dans ce cadre, seul le recours à la notion de service public ou à une clause exorbitante du droit commun pouvait en effet entraîner la qualification administrative du contrat.

B - L'identification de clauses exorbitantes du droit commun ou d'une activité de service public

« A l'origine, précise Franck Moderne à propos de la référence au service public, les formules jurisprudentielles étaient brutales » [1715] , et le Professeur de les relever : les casinos ne sont pas destinés « à assurer un service public » (Conseil d'Etat) [1716] , « on ne saurait assimiler la concession de l'exploitation d'un casino à une concession de service public » (Cour de cassation) [1717] . En conséquence de quoi la concession était vue par le Conseil d'Etat comme un « contrat de droit commun » [1718] .

C'est finalement le Tribunal des conflits et la cour d'appel de Rouen qui, avant le Conseil d'Etat, retinrent la compétence des juridictions administratives pour régler les différends issus de l'exploitation d'un casino. Mais le fondement de leur décision résidait dans l'identification de clauses exorbitantes du droit commun. Dans deux arrêts de 1955 et 1962, le Tribunal des conflits reconnut de telles clauses à travers les dispositions contractuelles prévoyant un droit de contrôle sur l'exploitation des jeux au profit de la commune, énumérant les obligations du concessionnaire en matière d'offre culturelle ou encore relatives à la mise à disposition de la commune, à titre gratuit, de la salle de cinéma pour des réunions, des conférences ou des spectacles [1719] . De son côté, la cour

[1714] Civ. 1ère 30 mai 1956 [Sté fermière du Casino Municipal de Nice et autres c/ Ville de Nice], *JCP* 1956.I.9363, note Jaquillard ; *Rev. adm.* 1956.497, note Liet-Veaux.

[1715] F. Moderne, « Les concessions de casinos municipaux », *art. cit.*, p. 104.

[1716] CE 12 mai 1922 [Ville de Saint-Malo] et CE 18 janvier 1924 [Société anonyme du Grand Casino municipal de Saint-Malo], préc.

[1717] Cass. req. 18 juin 1912 [Sté du Casino de Biarritz c/ Ville de Biarritz] et Civ. 10 décembre 1929 [Ville de Nice c/ Sté nouvelle et Sté fermière du Casino municipal de Nice] préc.

[1718] CE 12 mai 1922 [Ville de Saint-Malo] et CE 18 janvier 1924 [Société anonyme du Grand Casino municipal de Saint-Malo], préc ; CE 21 novembre 1947 [Sté fermière du Palais de la Méditerranée], *Rec.* 430.

[1719] TC 13 juin 1955 [Sieur Stanesco c/ commune d'Amélie-les-Bains-Palalda], *Rec.* 620 ; TC 28 mai 1962 [Société immobilière et thermale pour le développement des stations françaises c/ société fermière du casino municipal de Cannes et ville de Cannes], *Rec.* 818.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

d'appel de Rouen constatait, en 1957, que la convention liant la ville de Dieppe à la société requérante contenait « de nombreuses clauses exorbitantes, révélant l'intention de la Ville de recourir à des procédés de gestion publique », telle, par exemple, la clause « donnant à la Ville la haute main sur l'organisation et le fonctionnement des services (…) et lui en assurant la maîtrise et le contrôle » [1720] . Pour autant, sept ans plus tard, la cour d'appel de Caen ne se sentit pas obligée de procéder à la même analyse et retint sa compétence pour régler le litige découlant du contrat par lequel la ville de Ouistreham avait délégué la construction et l'exploitation de son casino [1721] .

Lorsqu'à son tour le Conseil d'Etat retint sa compétence pour ce genre de litiges, il le fit d'abord en se gardant d'évoquer le fondement de son choix. Ainsi se prononça-t-il, en 1965, sur la prorogation de jouissance dont le concessionnaire du casino de Cannes demandait à bénéficier [1722] et sur l'affectation des recettes supplémentaires dégagées par le casino de Menton par suite de l'application du nouveau barème de l'impôt progressif sur le produit brut des jeux [1723] . Enfin, sa démarche se fit plus limpide avec l'arrêt *Ville de Royan* du 25 mars 1966 précité. On y lit en effet que le contrat chargeait la société requérante « d'entretenir et d'exploiter pendant soixante-quinze ans un établissement prenant le nom de Grand casino municipal de Royan avec tout ce que comporte un semblable établissement, tel que représentations théâtrales, concerts, bals, salles de lecture et de bibliothèque, jeux divers, salle d'escrime, restaurants » et qu'« il résulte de l'ensemble des dispositions dudit contrat qu'il constitue une concession de service public*conclue dans l'intérêt du développement de la station touristique et balnéaire de Royan* » [1724] . Ainsi le Conseil d'Etat a-t-il privilégié le critère du service public plutôt que celui de la clause exorbitante. Depuis, la compétence des juridictions administratives pour régler les litiges découlant de l'exécution des contrats relatifs à la construction et à l'exploitation des casinos n'a jamais été discutée [1725] . En 1986, la chambre civile de la Cour de cassation a d'ailleurs, à son tour, qualifié de tels contrats de concessions de

[1720] CA Rouen 1er février 1957 [Sté du Casino et des Bains de mer de Dieppe c/ Ville de Dieppe], *JCP* 1957.II.9846.

[1721] CA Caen 9 décembre 1963 [Ville de Ouistreham c/ SA du Casino et des Grands hôtels de Ouistreham-Riva-Bella], *AJDA* 1967.II.609, note Roche.

[1722] CE 2 avril 1965 [Société immobilière et thermale pour le développement des stations françaises], *Rec.* 221.

[1723] CE Section 10 décembre 1965 [SA d'exploitation du nouveau casino municipal de Menton], *Rec.* 675.

[1724] C'est nous qui soulignons.

[1725] CE 12 juillet 1977 [Epoux Lebègue], préc ; CE 6 février 1981 [Commune de Saint-Georges de Didonne], *Rec.* 929 ; CE 19 février 1982 [SA Trouville balnéaire], *Rec.* 618 ; CE 16 octobre 1985 [SA Casino de la Grande Motte], *Rec.* 290 ; CE 7 octobre 1987 [Société des casinos du Touquet], *Rec.* 305 ; CAA Bordeaux 15 février 1991 [SA du casino d'Ax-les-Thermes], *Dr. adm.* 1991, n° 384 ; CE Ass. 10 juin 1994 [Commune de Cabourg], préc. ; CE 3 octobre 2003 [Commune de Ramatuelle] préc. ; CAA Nantes 21 novembre 2003 [Société anonyme groupe Emeraude], préc. ; CAA Marseille 1er mars 2004 [Sté Grand casino des jeux de Beaulieu-sur-Mer], préc. ; TA Strasbourg 23 mars 2004 [Société Amnéville loisirs c/ Ville d'Amnéville, Préfet de la Moselle c/ Commune d'Amnéville], préc.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

service public [1726] .

Parallèlement à ces évolutions jurisprudentielles, la fiscalité des casinos a elle aussi connu des bouleversements conséquents, aussi est-on tenté de voir un lien entre ces deux phénomènes.

§ 2 - Une liaison possible entre l'évolution de la fiscalité des casinos et l'appréciation des juges

Il peut sembler opportun de mettre en relation les grandes dates de l'évolution jurisprudentielle que nous venons de retracer et celles correspondant aux mutations notables de la fiscalité des casinos. Si l'on constate alors une ou deux correspondances intéressantes, il peut sembler excessif d'en déduire une relation de cause à effet. Aussi laissons-nous au lecteur le soin d'y voir l'effet d'une pure coïncidence ou le symptôme d'une liaison possible.

A l'origine, la contribution des casinos au financement d'installations touristiques et à l'animation culturelle des communes sièges était exclusivement fixée par le cahier des charges et, partant, librement négociée entre les parties. Les dépenses d'équipement visées par les documents contractuels portaient principalement sur la construction du casino et l'aménagement de ses abords de sorte que le concessionnaire, son établissement une fois opérationnel, n'était plus censé financer de dépenses d'équipement. C'est sans doute la raison pour laquelle la nature administrative des concessions de casinos fut d'abord reconnue à travers l'identification de travaux publics (1931) [1727] et que la question de la nature du contrat restait largement indéterminée dès lors qu'était seule en cause l'exploitation de l'établissement.

Mais la participation des casinos au développement touristique des communes d'accueil fut progressivement encadrée par le législateur. Ainsi le régime fiscal des casinos, qui, au départ, était essentiellement relatif au prélèvement de l'Etat sur le produit brut des jeux, fut enrichi en 1932, d'une déduction pour frais de spectacles et dépenses d'édilité et d'embellissement [1728] . Toutefois, à peine deux ans plus tard, cette déduction devint forfaitaire et automatique. Aussi n'est-ce qu'après la Libération que la contribution régulière des casinos au financement d'installations touristiques et à l'animation culturelle des communes sièges fut prévue par la loi. Trois dates sont alors à retenir : en 1947 est instituée une déduction supplémentaire pouvant aller jusqu'à 8 % du produit brut des jeux, elle doit correspondre à l'excédent de dépenses résultant de l'organisation de « manifestations artistiques de qualité » [1729] . A partir de 1961, cette déduction peut être portée à 10 % du produit des jeux et couvrir deux types de frais : l'organisation de

[1726] Civ. 1ère 18 février 1986 [SOCABIA c/ Ville de Biarritz], *LPA*, 19 déc. 1986, n° 152, p. 24, note Moderne. En revanche, les juridictions de l'ordre judiciaire demeurent compétentes pour apprécier la valeur d'une convention par laquelle le concessionnaire des jeux s'est engagé envers trois autres sociétés privées, à ne pas exploiter le jeu de roulette dans son établissement (Civ. 24 avril 1974 [SA Casino Mauresque c/ Chenard et autres], *Bull.* n° 112).

[1727] CE 1er mai 1931 [Giacomi c/ ville de Chamonix], préc.

[1728] Articles 23 à 25 de la loi de finances du 31 mars 1932.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

« manifestations artistiques de qualité », d'une part, et l'acquisition, l'équipement ou l'entretien d'installations hôtelières ou thermales, d'autre part [1730]. Mais surtout, l'article 24-I de la loi du 3 avril 1955 institua ce mécanisme curieux grâce auquel les casinos doivent affecter 50 % de leurs recettes supplémentaires dégagées par l'application du nouveau barème de l'impôt progressif (plus avantageux) à des « travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique », ceux-ci portant généralement sur des biens communaux ou destinés à le devenir.

C'est donc à partir de la fin des années 1940 et surtout à partir de 1955 que les casinos, en tant qu'entrepreneurs de spectacles et financeurs de biens d'équipement, sont associés de manière permanente et régulière au développement touristique des communes sièges. Or, c'est à la même époque que les juges commencèrent à voir dans les dispositions contractuelles relatives à l'exploitation des casinos soit des clauses exorbitantes du droit commun soit la participation du concessionnaire à une activité de service public. Tel fut le cas du Tribunal des conflits dans deux arrêts de 1955 et 1962 [1731], de la chambre civile de la Cour de cassation dans un arrêt de 1956 [1732], de la cour d'appel de Rouen en 1957 [1733] et du Conseil d'Etat dans les années 1960 [1734].

Si les juges ont fini par reconnaître que les casinos sont des collaborateurs du service public, jamais ils ne le firent concernant les activités des sociétés de courses de chevaux.

Section 2 - Les sociétés de courses de chevaux et le service public

Il fut précisé plus haut que l'étude de la relation jeu / service public présente un intérêt dans le secteur des trois paris mutuels, ceux-ci portant sur les courses de chevaux, les

[1729] Article 59 de la loi du 8 août 1947.

[1730] Article 72 de la loi du 21 décembre 1961. Rappelons que ce dispositif, bien qu'inchangé dans ses grandes lignes, été remanié par l'article 34 de la loi du 30 décembre 1995.

[1731] TC 13 juin 1955 [Sieur Stanesco c/ commune d'Amélie-les-Bains-Palalda] et TC 28 mai 1962 [Société immobilière et thermale pour le développement des stations françaises c/ société fermière du casino municipal de Cannes et ville de Cannes], préc.

[1732] Civ. 1ère 30 mai 1956 [Sté fermière du Casino Municipal de Nice et autres c/ Ville de Nice] préc. Certes, c'est principalement au regard des clauses du contrat (signé en 1879) relatives aux travaux initiaux financés par le concessionnaire des jeux que la Cour a décliné sa compétence. Mais, contrairement à l'appréciation qu'elle avait porté sur cette affaire en 1929, où elle avait affirmé qu'« on ne saurait assimiler la concession de l'exploitation d'un casino (…) à une concession de service public », la Cour déclare dans ce nouvel arrêt que le casino, « dont la caractère de service public n'est pas établi » (autrement dit, il peut l'être), peut « concourir à la prospérité de la ville ».

[1733] CA Rouen 1er février 1957 [Sté du Casino et des Bains de mer de Dieppe c/ Ville de Dieppe], préc.

[1734] CE Section 10 décembre 1965 [SA d'exploitation du nouveau casino municipal de Menton], CE 2 avril 1965 [Société immobilière et thermale pour le développement des stations françaises], CE 25 mars 1966 [Ville de Royan et SA de Royan et sieur Couzinet], préc.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

courses de lévriers et les parties de pelote basque. En réalité, c'est surtout en matière de courses de chevaux que la question se révèle la plus intéressante et c'est dans ce seul domaine que les juges ont eu parfois à se prononcer. Mais dans la mesure où, toute proportion gardée, les pouvoirs dont sont investies les sociétés de courses de chevaux et leurs organismes communs sont également attribués aux sociétés de courses de lévriers, ce qui est valable pour les premières peut l'être, potentiellement, pour les autres. Quant à la Fédération française de pelote basque, elle édicte certes le code de jaï alaï, mais elle n'est pas chargée de l'organisation des paris sur ces compétitions, celle-ci revenant aux sociétés de courses de chevaux. De plus, en tant que fédération sportive agréée par le ministre de la Jeunesse et des Sports, elle est automatiquement chargée d'un service public administratif [1735] . Nos réflexions ne la concerneront donc pas. Cependant, nous tenterons plus loin de démontrer que les pouvoirs des sociétés de courses sont, en de nombreux points, très proches de ceux des fédérations sportives agrées. Il pourra donc sembler opportun d'utiliser le contenu du code de jaï alaï pour relever ces similitudes lorsqu'elles se présenteront.

Ainsi, qu'il s'agisse de l'appréciation des juges ou, comme nous le verrons plus loin, des éléments du régime juridique de ces sociétés pouvant paraître curieux au regard à la théorie générale du service public, c'est principalement le système des courses de chevaux qui constituera la base de nos réflexions. La question de la participation des sociétés de courses à une activité de service public s'est essentiellement posée, devant le juge, à travers celle des prérogatives dont ces organismes disposent (§ 2). D'autres approches peuvent toutefois être relevées, mais elles sont assez marginales (§ 1).

§ 1 - Les approches marginales

Une première approche peut être trouvée dans la recherche, par le juge, de l'utilité publique d'une course de chevaux ou de son caractère de service public. Dans un arrêt du 12 juin 1891, le Conseil d'Etat dût se prononcer sur la question de la perception du droit des pauvres sur les entrées payées par les personnes admises dans l'enceinte des hippodromes. Ce prélèvement s'appliquait en effet aux entrées payantes de tous les spectacles mais en étaient exemptées les réunions données dans un but principal d'intérêt public et dans lesquelles le caractère de spectacle n'est qu'accessoire. Suivant les conclusions du commissaire du gouvernement Levasseur de Précourt, qui releva à plusieurs reprises l'utilité publique de telles manifestations, le Conseil d'Etat, jugeant que « les courses de la Société de Vichy sont organisées dans le but de poursuivre, de concert avec le gouvernement, auquel elle prête son concours, l'œuvre d'intérêt général d'amélioration de la race chevaline », estima que ces épreuves ne rentrent pas dans la catégorie des spectacles soumis à la perception du droit des pauvres [1736] .

[1735] C'est la conséquence de l'arrêt de section du Conseil d'Etat du 22 novembre 1974 *Fédération des industries françaises d'articles de sport* (*Rec.* 587) et de l'article 1er de la loi n° 84-810 du 16 juillet 1984 modifiée *relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives* : « les fédérations sportives agréées participent à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives ».

[1736] CE 12 juin 1891 [Bureau de bienfaisance de Vesse-sur-Allier c/ Société des courses de Vichy], *S.* 1893.III.67, conclusions Levasseur de Précourt.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Bien plus tard, dans un arrêt *Bossuyt* du 30 octobre 1953, le Conseil d'Etat eût à statuer sur la demande de réparation formulée, à la suite d'un accident, par le participant bénévole à une course de chevaux organisée dans le cadre d'une fête publique (donc, sans intervention d'une quelconque société de courses). Ecartant l'hypothèse d'une défaillance de l'organisation du service de police, le Conseil n'en a pas plus regardé le requérant comme ayant assuré l'exécution d'un service public dans l'intérêt de la collectivité locale. La demande fut donc rejetée. Cette solution pouvait paraître surprenante car l'association courses/paris justifiait, pour la majorité de la doctrine, l'exclusion de ces activités du champ des services publics en raison de l'immoralité du jeu [1737] . Or, en l'espèce, le concours litigieux s'était déroulé sans pari et la Haute juridiction avait déjà reconnu implicitement un service public dans des joutes avec barreurs organisées à l'occasion de fêtes communales [1738] . C'est ce qui amène Jean-Louis de Corail, citant l'arrêt *Bossuyt*, à écrire qu'« il est encore difficile de savoir pour quel motif le juge refuse de voir une collaboration à un service public dans une participation à une course de chevaux alors que cette qualité est reconnue à un tir de feu d'artifice » [1739] . Il est d'ailleurs à noter que la responsabilité des sociétés de courses pour les dommages survenus à l'occasion de ces manifestations relève exclusivement des règles du droit commun et que les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour l'apprécier [1740] .

Une seconde approche, très voisine de la première, peut être vue dans la reconnaissance, par la Cour de cassation, du but d'intérêt général dans lequel ont été créées les sociétés de courses de chevaux. Avant l'adoption de la loi du 1er juillet 1901 seuls les groupements de personnes physiques bénéficiant de la personnalité civile pouvaient être représentés en justice par l'un de leurs membres sans que les noms de tous les associés n'aient à figurer dans les actes de procédure. C'était la conséquence de l'adage *Nul ne plaide en France par procureur*. Par ailleurs, seuls ces groupements pouvaient légalement recevoir des libéralités. « Le principe général, qui ressort de l'esprit de notre législation, disait le Professeur Lyon-Caen, est, en France, qu'une personne morale ne peut exister sans être admise par la loi ». La personnalité civile n'était ainsi automatiquement reconnue qu'aux sociétés civiles ou commerciales constituées sous le régime de l'article 1832 du Code civil. En revanche, une association n'ayant pas le lucre pour but ne pouvait jouir de la personnalité civile qu'autant qu'elle avait été reconnue d'utilité publique par décret rendu sur avis du Conseil d'Etat. Or dans deux arrêts du 25 mai 1887 et du 2 janvier 1894, la chambre civile et la chambre des requêtes de la Cour de cassation reconnurent aux sociétés de courses de chevaux, qui ne répondaient à aucun

[1737] Voir sur ce point la note de Marcel Waline sous l'arrêt *Bossuyt* où il affirme que « les entreprises de jeux de hasard ne sont pas des services publics, et que c'est leur caractère démoralisant qui les en exclut », *RDP* 1954, p. 180.

[1738] Note Waline sous CE 30 octobre 1953 [Bossuyt], *RDP* 1954.178.

[1739] J-L. de Corail, « L'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites » in *AJDA* 1997, n° spécial « Le service public », p. 24.

[1740] Civ. 12 juillet 1954 [Sté des courses de Nantes et autre c/ Bidet et autre], *D.* 1954.J.659 ; CA Paris 7 juin 1963 [Prince Aga Khan, prince Amyn Khan et Sté d'encouragement c/ Sieur Arquetoux et autres], *D.* 1964.J.43, note Azard.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

des critères ci-dessus mentionnés, la capacité de se faire représenter en justice par l'un de leurs membres tout en leur refusant celle d'être gratifiées par testament. Ce faisant, elles établirent dans la personnalité civile des groupements de personnes des degrés dont les lois ne contenaient aucune trace, créant une sorte de personnalité civile incomplète permettant seulement à ses titulaires d'être représentés en justice. Certes critiquable d'un point de vue strictement juridique, cette démarche répondait néanmoins, pour M. Lyon-Caen, à des « considérations pratiques puissantes ». Mais cette personnalité civile imparfaite n'allait pas être reconnue à tous les groupements, il fallait lui trouver un fondement la justifiant. C'est ce qui fit la Cour dans son arrêt du 25 mai 1887 en affirmant que « les sociétés d'encouragement pour l'amélioration de la race chevaline forment des associations instituées avec le concours et l'approbation de l'autorité publique dans un but d'intérêt général public distinct de l'intérêt des particuliers qui les composent ; (…) leur existence est soumise, en outre, et plus particulièrement pour l'organisation des courses, à des règlements arrêtés par le ministre compétent », dès lors, « elles tiennent tant de la nature de leur objet que de l'adhésion de l'autorité publique à leur institution, une individualité véritable » et « peuvent donc agir ou être actionnées judiciairement en la personne des membres du comité » [1741] .

Une troisième approche concerne les contrats par lesquels une personne publique donne à bail à une société de course un hippodrome ou un terrain susceptible d'être aménagé en champ de courses. En 1956, à la suite d'une conflit négatif de compétence, le Tribunal des conflit eût à connaître d'un litige surgi entre la Société des Steeple-chases de France et une personne à qui elle avait cédé par contrat la jouissance d'une parcelle dépendant de l'hippodrome d'Auteuil, dont la Société était « concessionnaire ». Sans se prononcer sur la domanialité publique de l'hippodrome, le Tribunal considéra que, la Société ne tenant pas de la convention passée avec la ville de Paris la qualité de concessionnaire de service public, le contrat litigieux n'était pas de ceux auxquels le décret-loi du 17 juin 1938 confère le caractère administratif et renvoya à l'autorité judiciaire le soin de trancher le litige [1742] .

Deux ans plus tard, le Conseil d'Etat eut à se prononcer sur la nature du contrat intervenu entre l'Etat et la Société de courses de Nice à propos des terrains sur lesquels cette dernière avait aménagé un champ de courses. La question était de savoir s'il s'agissait d'un bail ou d'un contrat de vente. Afin d'éviter que le juge ne retienne cette seconde qualification, le ministre des Travaux publics essaya de démontrer que le contrat litigieux, même s'il utilisait à plusieurs reprises le terme « vente », était une concession de service public, ce qui aurait permis l'inclusion du terrain dans le domaine public de l'Etat et, partant, aurait rendu toute vente nulle et non avenue. Selon le commissaire du gouvernement Marceau Long, le ministre aurait ainsi soutenu que « l'exploitation d'un champ de courses touche à l'utilité publique en raison de l'intérêt qu'elle présente pour l'amélioration de la race chevaline ; qu'elle apporte des ressources considérables et qu'elle contribue au développement touristique d'une région et d'une ville ». Il se serait

[1741] Civ. 25 mai 1887 [Chollet c/ Société vosgienne d'encouragement pour l'amélioration de la race chevaline], *S.* 1888.I.161, note Lyon-Caen ; Cass. req. 2 janvier 1894 [Société hippique de cavaillon c/ Valérian], *S.* 1894.I.129, note Lyon-Caen.

[1742] TC 10 juillet 1956 [Société de steeple-chases de France], *RDP* 1957.522, note Waline ; *AJDA* 1956.352 note Pinto.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

même « ingénié » à démontrer que la course évoquée dans l'affaire *Bossuyt* de 1953 n'est qu'une « manifestation isolée » qui n'a « rien de commun avec celles qu'organisent les Sociétés de courses ». Mais la Haute assemblée ne fut pas convaincue, considérant que « l'acte de concession (…) n'a pu constituer, compte tenu de cette affectation, une concession de service public », elle retint, malgré les « servitudes d'intérêt public » dont le droit cédé était atteint, la qualification de vente [1743] .

Enfin, quelques années après l'adoption du décret n° 74-954 du 14 novembre 1974 *relatif aux sociétés de courses de chevaux* [1744] , qui renforçait le contrôle de l'Etat sur leur constitution et leur organisation, les sociétés mères et la Fédération nationale des sociétés de courses de chevaux en demandèrent l'annulation au motif, notamment, que le texte aurait illégalement conféré auxdites sociétés le statut d'établissement public. Elles rappelaient en effet que la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public relève, aux termes de l'article 34 de la Constitution, de la seule compétence du législateur. Mais tel ne fut pas l'avis du Conseil d'Etat, pour qui « les sociétés de courses, en tant qu'elles sont chargées d'organiser les courses et le pari mutuel, ne sont pas investies d'une mission de service public et qu'elles ont le caractère de personnes morales de droit privé soumises au contrôle de la puissance publique » [1745] . Cette formule est depuis devenue classique, le Conseil d'Etat l'utilise désormais chaque fois qu'il est amené à refuser la nature administrative des décisions prises par les sociétés de courses dans le cadre de leur pouvoir normatif.

§ 2 - Les prérogatives des sociétés de courses de chevaux

Responsables de l'organisation des courses de chevaux et de leur bon déroulement, les sociétés de courses de chevaux et, en premier lieu, les sociétés mères, se sont vues reconnaître, depuis l'arrêté Vaillant du 16 mars 1866, des pouvoirs importants aujourd'hui fixés par le décret du 5 mai 1997. Rappelons que les sociétés mères « exercent leur responsabilité sur l'ensemble de la filière dépendant de la spécialité dont elles ont la charge », « proposent à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture le code des courses de leur spécialité », « veillent au respect des prescriptions de ce code et, notamment, statuent sur les difficultés qui leur sont soumises par les commissaires des courses ou, le cas échéant, par le ministre » et « délivrent seules après enquête (…) les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver ». En outre, toutes les sociétés de courses nomment, sous réserve de l'agrément ministériel, les commissaires des courses [1746] .

Il résulte de ce système que ce sont les commissaires des courses (des sociétés de courses en général et des sociétés mères en particulier) qui sont les titulaires principaux, avec les instances supérieures des sociétés mères, de ce pouvoir. Pour simplifier notre

[1743] CE 8 janvier 1958 [Ministre des Travaux publics c/ Société des courses de la Côte d'Azur], *AJDA* 1958.53, conclusions Long.

[1744] *JO* 17 novembre 1974, p. 11556.

[1745] CE 9 février 1979 [Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et autres, Fédération nationale des sociétés de courses en France et autre], *Rec.* 46.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

présentation, nous appellerons « commissaires locaux » les commissaires des sociétés de courses en général et « commissaires généraux » ceux des sociétés mères. Les conditions d'exercice de ce pouvoir sont déterminées par les codes des courses de chaque spécialité. Afin de mieux apprécier le regard que portent les juridictions des ordres administratifs et judiciaires sur ces compétences (B), et de préparer nos réflexions futures sur l'état du droit positif, il est auparavant indispensable de nous reporter à ces textes (A).

On pourrait certes objecter qu'un tel travail aurait dû être effectué dans le titre précédent relatif à la police des jeux et plus particulièrement dans sa partie relative au contrôle des opérations de jeu. Mais c'est justement l'état du droit positif qui nous en a dissuadés. D'après les arrêts du Conseil d'Etat, les sociétés de courses ne sont pas investies d'une mission de service public, ce dont on peut déduire qu'elles ne sont pas censées collaborer de manière suffisante à l'exercice de la police des jeux pour se voir reconnaître la qualité d'auteur d'actes administratifs, ou, plus généralement, qu'elles ne s'analysent pas comme des organismes professionnels investis de prérogatives de puissance publique. Cela justifiait que nous les excluions de nos analyses, même si nous nous sommes sentis obligés de les mentionner brièvement parmi les personnes chargées du contrôle.

A - Les prérogatives mentionnées dans les codes des courses

Les prérogatives des sociétés de courses de chevaux [1747] recouvrent deux types de pouvoirs non dépourvues de liens entre eux : celui d'autoriser l'accès à certaines activités professionnelles (1) et celui de sanctionner les personnes soumises à leur autorité (2).

1) Le pouvoir d'autoriser l'accès à certaines activités professionnelles

Aux termes de l'article 12-II alinéa 7 du décret du 5 mai 1997, les société mères de courses de chevaux « délivrent seules, après enquête et avis favorable du service de police chargé des courses de chevaux du ministère l'intérieur les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver (…). L'autorisation peut être retirée par la société mère. Elle doit l'être si le service de police chargé des courses de chevaux en fait la demande. Dans tous les cas de retrait, une procédure contradictoire doit être observée » [1748] .

[1746] Articles 12-II et III du décret du 5 mai 1997. Rappelons que des pouvoirs comparables sont attribués à la Fédération des sociétés de courses de lévriers (article 5 du décret du 20 octobre 1983) et à la Fédération française de pelote basque, dont les sociétés membres se contentent, elles, de proposer le code jaï alaï au ministre des Sports et de nommer les arbitres et assesseurs de ces compétitions (article 2 du décret du 1er avril 1997).

[1747] Même si les développements suivants sont exclusivement consacrés au contenu des codes des courses de chevaux, nous mentionnerons dans les notes de bas de page les parallèles pouvant être établis avec les dispositions similaires figurant au code des courses de lévriers et au code de jaï alaï.

[1748] En matière de courses de lévriers, c'est la Fédération nationale des sociétés de courses qui délivre les autorisations de faire courir (article 5 alinéa 2 du décret du 20 octobre 1983).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Il s'agit là, ce nous semble, de pouvoirs considérables dans la mesure où les deux sociétés mères disposent, chacune dans sa spécialité, du monopole de l'accès à certaines activités professionnelles, à savoir celle de propriétaire autorisé à faire courir (a), d'entraîneur (b) et de personne autorisée à monter (c). Chaque code consacre une trentaine de pages à ces autorisations, nous tâcherons d'en dégager les éléments essentiels.

a) L'autorisation de faire courir

Ce sont les « propriétaires » de chevaux à qui sont délivrées les autorisations de faire courir [1749]. On appelle « propriétaires » les personnes physiques ou morales ayant reçu l'agrément des commissaires généraux de l'une des sociétés mères (ou d'une autorité hippique étrangère disposant de prérogatives similaires) l'autorisant à faire courir un cheval sous ses couleurs, à faire les engagements et à percevoir les sommes gagnées. Mais l'expression « propriétaire agréé » doit être entendue dans un sens très large : recouvre les personnes physiques ayant la pleine propriété d'un cheval, mais aussi les personnes morales (association, syndicat, société de personnes, société de capitaux ou collectivité publique) propriétaires ou simplement locataires des chevaux qu'elles exploitent ainsi que chacun de leurs membres ou de leurs mandataires [1750].

A chacune de ces formes de « propriété » correspondent des modalités particulières d'agrément, qui peut être, selon les cas, d'une durée limitée (société de capitaux) ou non. Sont également précisées les formalités à remplir postérieurement à la délivrance de l'agrément, lorsque, par exemple, interviennent le décès d'un associé ou une modification des statuts de la personne morale bénéficiaire [1751].

Tous les chevaux exploités doivent faire l'objet de déclarations qui seront publiées dans les bulletins officiels de chaque spécialité [1752]. Les « propriétaires » doivent en outre formuler une demande d'enregistrement des « couleurs » qui seront propres à leur écurie [1753]. On peut aussi noter que le code des courses au galop dresse le pourcentage des gains perçus par les « propriétaires » qu'ils devront reverser à l'entraîneur ou à la personne ayant monté leur cheval [1754].

En principe, la suspension ou l'abrogation de cette autorisation constitue une

[1749] Dans le domaine des courses de lévriers, les autorisations de faire courir sont délivrées par les commissaires généraux de la Fédération, leurs décisions n'ont pas à être motivées et elles sont publiées au *Bulletin officiel des courses de lévriers* (article 5.6 du code).

[1750] Articles 11 du code des courses au galop et 16 du code des courses au trot.

[1751] Articles 12 du code des courses au galop et 17 à 20 du code des courses au trot. On notera par exemple que, d'après l'article 20 du code des courses au trot, une société commerciale n'ayant pas pour objet principal l'exploitation des chevaux de courses doit, au moment de l'agrément, verser à la société mère une somme de 3 000 €.

[1752] Articles 13 du code des courses au galop et 17 à 20 du code des courses au trot.

[1753] Articles 15 du code des courses au galop et 23 du code des courses au trot.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

sanction disciplinaire faisant suite à l'inobservation, par son titulaire, des prescriptions du code. Toutefois, les sociétés mères se réservent le droit de les prononcer, indépendamment de toute faute, lorsque les garanties présentées par les sociétés de personnes ou de capitaux à qui l'autorisation a été délivrée ne leur semblent plus suffisantes [1755] .

b) L'autorisation d'entraîner

L'autorisation d'entraîner est délivrée par les commissaires de l'une des sociétés mères ou par une société d'entraînement agréée par eux, ou encore par une autorité hippique étrangère disposant de prérogatives similaires. Elle permet à la personne physique ou morale qui en est titulaire d'entraîner des chevaux en vue de leur participation à des courses publiques [1756] . Cette autorisation peut revêtir différentes formes en fonction de l'expérience de son demandeur, des conditions dans lesquelles est exercée son activité et du volume de celle-ci. Il peut ainsi s'agir d'une licence d'entraîneur professionnel (public ou particulier), d'une autorisation d'entraîner ou d'un permis d'entraîner [1757] . Sauf exception, les candidats à l'autorisation doivent avoir suivi avec succès un stage de contrôle prévu par les codes [1758] .

Les entraîneurs autorisés doivent déclarer tous les chevaux placés sous leur direction et signaler toutes les mutations intervenant dans cet effectif. Les commissaires généraux peuvent d'ailleurs se rendre dans les établissements d'entraînement pour procéder à des vérifications [1759] . Le code des courses au galop précise en outre la part des sommes gagnées par tout cheval composant l'effectif d'un entraîneur que la société mère reverse d'office au personnel de son écurie, à l'association des entraîneurs à laquelle il adhère et à la caisse nationale de prévoyance et de retraite des lads [1760] . Là encore l'abrogation ou la suspension de l'autorisation constitue une mesure disciplinaire.

[1754] Article 18 du code des courses au galop figurant parmi les dispositions propres aux sociétés commerciales n'ayant pas pour objet principal l'exploitation des chevaux de courses.

[1755] Article 12.XXI et XXV du code des courses au galop et article 20.I du code des courses au trot.

[1756] Articles 25 et 28.II du code des courses au galop et 26.I du code des courses au trot.

[1757] Articles 27 du code des courses au galop et 26.III du code des courses au trot. Dans la spécialité galop, seule la licence est d'une durée illimitée, les autres autorisations sont annuelles (article 29.II). Dans la spécialité trot, toutes les autorisations sont annuelles (article 27.VI) et leur délivrance donne lieu à une consultation des comités régionaux de la société mère et du syndicat des entraîneurs.

[1758] Articles 28.I du code des courses au galop et 26.III du code des courses au trot.

[1759] Articles 31 à 33 du code des courses au galop et articles et 27.IV et 30 du code des courses au trot (ce droit de vérification n'est pas mentionné au code des courses au trot mais il est en quelque sorte implicite : les commissaires pouvant sanctionner une déclaration imparfaite, ils doivent disposer des moyens de la constater).

[1760] Article 37 du code des courses au galop.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

c) l'autorisation de monter

Aucune personne ne peut monter dans une courses publique sans être titulaire soit d'une licence professionnelle (jockey, lad jockey, apprenti ou cavalier), soit d'une licence amateur (gentleman-rider ou cavalière) délivrée par les commissaires des sociétés mères ou par les autorités hippiques étrangères disposant de prérogatives similaires. Les autorisations sont annuelles [1761] et leur délivrance est bien sûr conditionnée par l'âge du demandeur et la certification médicale de ses aptitudes physiques [1762] . Lors d'une course publique, les personnes autorisées à monter ne peuvent ni parier ni recevoir une quelconque somme d'argent de personnes autres que celles qui les emploient [1763] .

Le code des courses au galop détermine encore le tarif du remboursement des frais de déplacement des gentlemen-riders et des cavalières, le tarif des montes et des frais de déplacement des jockeys ainsi que le tarif des montes des apprentis [1764] . D'ailleurs, dans les deux spécialités, les commissaires généraux statuent sur les plaintes déposées par les apprentis ou par les jockeys pour obtenir les paiements de leurs montes et déplacements [1765] . Enfin, l'abrogation de l'autorisation de monter constitue une sanction disciplinaire.

2) Le pouvoir disciplinaire

Le pouvoir disciplinaire dont disposent les commissaires locaux et généraux [1766] , sous le contrôle des instances supérieures des sociétés mères, est la conséquence logique de l'autorité générale qu'ils exercent sur l'organisation et le déroulement des courses de chevaux. Cette autorité s'étend à « toutes les personnes qui, explicitement ou implicitement, ont adhéré à ce code et au règlement en vigueur dans leur société, notamment sur les propriétaires, jockeys, entraîneurs et hommes d'écurie » [1767] . Ils disposent d'un socle de pouvoirs commun [1768] , à la différence, essentielle, que si les

[1761] Articles 42.III, 43.III, 44.I et 45.IV du code des courses au galop et 33.I du code des courses au trot.

[1762] Article 40 du code des courses au galop et 32 du code des courses au trot.

[1763] Articles 42.VII, 43.I, 44.III, 45.XIII et 46.XII du code des courses au galop et 34.III du code des courses au trot.

[1764] Articles 42.VIII, 43.VI à VIII et 45.IX du code des courses au galop.

[1765] Article 215-IX du code des courses au galop et article 36.IV du code des courses au trot.

[1766] On retrouve la même distinction dans le code des courses de lévriers (article 1.2). Les épreuves de pelote basque sont organisées quant à elles par le directeur sportif de la société organisatrice sous le contrôle d'un délégué sportif désigné par la Fédération française de pelote basque. Un arbitre et deux assesseurs (placés à l'avant et à l'arrière de l'aire de jeu) sanctionnent les fautes commises par les joueurs. Ils doivent être d'une « intégrité irréprochable » et avoir subi les épreuves du corps arbitral de la Fédération (articles 9, 12, 17 et 30 du code de jaï alaï).

[1768] Articles 213-II du code des courses au galop et 95-II du code des courses au trot.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

décisions des commissaires locaux valent seulement pour les courses organisées par la société qui les a mandatés et sur l'hippodrome dont elles ont la charge [1769], les seconds voient leurs décisions étendues à toutes les courses de leur spécialité. En outre, le pouvoir disciplinaire de ces derniers est plus important, tant concernant le contenu des sanctions qu'ils prononcent que leur durée [1770].

Ainsi, les commissaires établissent le programme des courses et prennent toutes les dispositions nécessaires pour en assurer le bon fonctionnement [1771]. Ils définissent les conditions d'accès dans les écuries des hippodromes et prennent les mesures qu'ils estiment les plus appropriées pour régler les problèmes d'organisation et les situations non prévues par le code [1772]. Ils dressent le procès-verbal de chaque course, qui comprend de nombreuses mentions obligatoires [1773], et mènent les enquêtes d'office (c'est-à-dire qu'ils initient) ou sur réclamation [1774]. Les commissaires généraux sont, plus généralement, « chargés de veiller à la régularité des courses publiques en France » [1775] et, seulement dans la spécialité galop, peuvent rectifier les omissions ou erreurs matérielles commises par les commissaires locaux [1776].

Le code des courses au galop et le code des courses au trot font tous deux références aux pouvoirs « juridictionnels » des commissaires ou à un « système juridictionnel » [1777]. La référence à la notion de « juridiction » n'est pas sans conséquence quant à la qualification de l'activité des sociétés de courses. Pour l'heure, nous nous

[1767] Formule issue de l'article 205-III du code des courses au galop. Les dispositions combinées des articles 1-I à V et 89-II du code des courses au trot tendent au même résultat. Aux termes de l'article 20 du code de jaï alï, les joueurs sont placés sous l'autorité de l'arbitre à partir du moment où ils quittent le vestiaire et jusqu'au moment où le dernier point est joué. Les décisions de l'arbitre sur tous les incidents relatifs au déroulement d'une partie sont définitives (article 16).

[1769] Articles 210 du code des courses au galop et 89 du code des courses au trot.

[1770] Articles 213 et 216 du code des courses au galop et 94 à 96 du code des courses au trot.

[1771] Articles 206 du code des courses au galop et 90-I et II du code des courses au trot. Dans la spécialité trot les commissaires désignent les « juges aux allures », agréés par la Fédération nationale, qui veilleront à ce que les chevaux ne pratiquent pas le galop pendant la course. L'annexe 1 du code des courses de lévriers portant règlement intérieur type des commissaires confie à ces derniers la responsabilité de la qualification des concurrents et de l'organisation des courses (sans distinguer entre commissaires généraux et locaux).

[1772] Article 207 du code des courses au galop et 90-III du code des courses au trot.

[1773] Articles 212 du code des courses au galop et 90-VIII du code des courses au trot.

[1774] Articles 208 du code des courses au galop et 89-III à VIII du code des courses au trot.

[1775] La formule citée est issue de l'article 213-I du code des courses au galop. L'article 94-I du code des courses au trot tend au même résultat.

[1776] Article 213-IV du code des courses au galop.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

contenterons de reproduire la terminologie utilisée par les codes, ce n'est que plus tard que nous nous interrogerons sur l'opportunité de cet emploi.

Seul le code des courses au galop définit la notion de faute disciplinaire. Il s'agit de « tout comportement contraire au présent Code, aux règles professionnelles, ainsi que tout manquement à la probité, à l'honneur ou à la délicatesses (sic) et tout comportement portant gravement atteinte à la réputation des courses même se rapportant à des faits extra-professionnels » [1778] . En revanche, les deux codes égrènent la liste des sanctions dont peuvent faire l'objet les personnes soumises à son respect : avertissement (sauf pour les « propriétaires »), amende (dont le tarif dépend d'un barème tenant compte de la faute commise), suspension temporaire ou abrogation de l'autorisation délivrée et exclusion des locaux du pesage et des terrains d'entraînement placés sous l'autorité des sociétés de courses. Il faut encore ajouter, parmi les sanctions possibles, la suspension, la rétrogradation ou la disqualification d'un cheval. L'adoption de ces mesures est toujours précédée d'une procédure contradictoire [1779] . Toutes les décisions sont notifiées aux intéressés, par ailleurs, les sanctions disciplinaires, de même que les modifications des codes, les autorisations délivrées et les programmes et résultats des courses, sont publiés aux Bulletins officiels des courses (celui du galop et celui du trot) [1780] .

Ce sont donc en premier lieu les commissaires locaux et généraux qui, ne pouvant statuer que si trois d'entre eux au moins sont présents [1781] , prononcent les sanctions disciplinaires [1782] . Les premiers peuvent rétrograder un cheval, prononcer une amende s'élevant jusqu'à 750 ou 1 500 € (selon la spécialité), interdire à un jockey de monter pour une durée qui ne peut dépasser 3 ou 6 mois (selon la spécialité) et donner à un entraîneur ou à un jockey un avertissement publié aux Bulletins officiels [1783] . Les commissaires généraux peuvent, en plus, infliger des amendes s'élevant jusqu'à 15 000 €, interdire à un jockey de monter pour une longue durée et étendre les sanctions

[1777] Plus précisément, le code des courses au galop contient un titre III intitulé « système juridictionnel » contenant tous les éléments que nous rapportons dans les lignes suivantes. Il précise que toute décision prise par les commissaires « portant interprétation » du code, « concernant le déroulement ou le résultat d'une course », ou « ayant trait à une faute disciplinaire » constitue un « acte juridictionnel », les autres étant des « mesures administratives internes » (article 219 du code). Quant au code des courses au trot, il appelle « pouvoirs juridictionnels » la compétence des commissaires de la société mère pour connaître en appel des décisions des commissaires des courses des autres sociétés (article 97 du code).

[1778] Article 224.I du code des courses au galop. Une faute extraprofessionnelle peut être la cause d'une sanction disciplinaire à l'exclusion de l'amende. L'article 19 du code de jaï alaï prévoit que les sanctions disciplinaires sont applicables pour « manquements à la morale sportive ou comportement empêchant le déroulement normal d'une partie ».

[1779] Articles 22, 39, 43.X et 224.IV du code des courses au galop et articles 25, 31, 34 et 89.IV à V du code des courses au trot.

[1780] Articles 10 du code des courses au galop et 2 du code des courses au trot.

[1781] Articles 205-III et 214 du code des courses au galop, articles 88-I et 93-I du code des courses au trot.

[1783] Articles 209 du code des courses au galop (amendes de 1 500 € et durée des sanctions jusqu'à 6 mois) et 92-I du code des courses au trot (amendes de 750 € et durée des sanctions jusqu'à trois mois).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

prononcées par les commissaires locaux [1784] . Ils peuvent en outre suspendre ou retirer définitivement les autorisations de faire courir, d'entraîner ou de monter, et interdire de faire courir, d'entraîner et de monter sur les courses françaises toute personne titulaire d'un agrément délivré par une autorité hippique étrangère. Enfin, ils peuvent, seulement dans la spécialité galop, prononcer à l'encontre de l'éleveur convaincu de fraude l'interdiction de faire courir tout cheval né chez lui ou élevé par lui, le priver du bénéfice de prix ou d'allocations et l'exclure des champs de courses. Dans la spécialité trot, ce pouvoir est conféré à la commission supérieure mentionnée plus bas [1785] .

Toutes les mesures disciplinaires sont soumises à la règle du double degré de juridiction. Ainsi les commissaires généraux statuent-ils en appel des décisions rendues par les commissaires locaux [1786] . Mais en ce qui concerne les instances supérieures des sociétés mères, compétentes pour contrôler les décisions des commissaires généraux, il convient de faire une distinction entre les deux spécialités.

Dans la spécialité galop, les décisions rendues par les commissaires généraux prises sur la base des pouvoirs qui leur sont propres [1787] peuvent faire l'objet d'un appel devant une « commission d'appel » composée d'au moins trois membres désignés par le « président des instances d'appel parmi les juges d'appel désignés par le comité » de la société mère. Le fonctionnement des « juridictions d'appel » (commissaires généraux et commission d'appel) est détaillé, elles examinent la recevabilité des requêtes, entendent les personnes intéressées et peuvent évoquer des faits non examinés par les premiers juges [1788] . Toutes les décisions d'appel peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant une « commission supérieure » lorsqu'elles entraînent un retrait ou une suspension de

[1782] D'après le code des courses de lévriers, la suspension de l'autorisation de faire courir pour une durée inférieure ou égale à un mois est prononcée par le comité de la société organisatrice, dont la décision s'étend à tous les cynodromes des sociétés membres de la Fédération. Un appel est possible devant la Fédération qui est en outre seule compétente pour prononcer des sanctions plus graves. Dans tous les cas les sanctions sont prononcées dans le respect des droits de la défense (article 5.8 du code). Par ailleurs, les commissaires peuvent avertir, suspendre ou disqualifier un concurrent ; ces décisions (publiées au Bulletin) sont sans appel quant à leurs effets mais peuvent être contestées devant le conseil de la Fédération (articles 4.7s. et 11.1 du code). Aux termes de l'article 19 du code de jaï alaï, la compétence disciplinaire appartient, en premier lieu, à la commission de discipline de la société organisatrice (elle comprend le délégué sportif de la Fédération, le directeur sportif de la société et sont président). Elle peut prononcer les sanctions suivantes : avertissement, blâme, pénalités sportives et pénalités pécuniaires. Elle statue en premier et dernier ressort pour des fautes disciplinaires encourant une sanction inférieure ou égale à un mois d'exclusion temporaire. Lorsque l'intéressé encourt une sanction plus grave, le dossier est transmis à la commission de discipline de la Fédération qui pourra seule la prononcer.

[1784] Sur le pouvoir d'extension, spatiale, temporelle et monétaire concernant les décisions des commissaires locaux, voir l'article 223 du code des courses au galop et les articles 89-XII et 96 du code des courses au trot.

[1785] Articles 216 du code des courses au galop, 96 et 100-I du code des courses au trot.

[1786] Articles 218 du code des courses au galop et 97 du code des courses au trot.

[1787] C'est-à-dire des pouvoirs qu'ils ne partagent pas avec les commissaires locaux comme, par exemple, les décisions relatives aux autorisations de faire courir, d'entraîner et de monter ou encore certaines sanctions disciplinaires.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'autorisation de faire courir, d'entraîner ou de monter dont la durée dépasse trois mois ou comportent une sanction disciplinaire nouvelle prise sur évocation du fond de l'affaire. Elle est composée et fonctionne de la même manière que la commission d'appel [1789] .

Dans la spécialité trot, une « commission supérieure » composée de trois vice-présidents de la société mère et de 5 membres de son comité est désignée pour 4 ans. Elle statue d'office ou à la demande des commissaires généraux ainsi qu'en appel des décisions prises par ces derniers. Elle peut prononcer les mêmes sanctions qu'eux à la différence que ses amendes peuvent atteindre 300 000 €. Enfin, le comité de la société mère connaît des recours exercés à l'encontre des décisions rendues par la commission supérieure rendues en premier ressort [1790] .

Enfin, d'après le code des courses au galop, les commissaires et les membres des commissions d'appel ou des commissions supérieures ne peuvent se prononcer dans les affaires où ils ont un quelconque intérêt ou intervenir en appel ou suite à un pourvoi dès lors qu'ils ont participé à la décision des premiers juges ou des juges d'appel [1791] . Par ailleurs, les personnes déférées devant les « juridictions » d'appel ou les commissions supérieures peuvent se faire assister d'un avocat [1792] . Le code au trot, quant à lui, précise seulement que les commissaires des courses ne doivent pas être intéressés dans les affaires sur lesquelles ils statuent [1793] .

Les sociétés de courses de chevaux apparaissent donc bien comme des associations dotées, par la loi et le règlement, de pouvoirs considérables. Reste à savoir quelle appréciation les juges portent sur leur compétence.

B - L'appréciation des juges sur les prérogatives des sociétés de courses de chevaux

A bien des égards, les pouvoirs dont disposent les sociétés de courses de chevaux rappellent ceux dont sont dotés deux types d'organismes privés investis d'une mission de service public : les ordres professionnels et les fédérations sportives. Les décisions prises par ces personnes morales de droit privé pour réglementer la profession ou la discipline sportive dont elles ont la charge, ou encore pour sanctionner les personnes soumises à leur autorité, sont considérées – dans la mesure où elles émanent d'organismes privés investis d'une mission de service public – comme des décisions administratives pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif [1794] . Tel n'est

[1788] Articles 232 à 234 du code des courses au galop.

[1789] Articles 238 à 240 du code des courses au galop.

[1790] Articles 98 à 101 du code des courses au trot.

[1791] Articles 205, 214, 233 et 240 du code des courses au galop.

[1792] Articles 234 et 240 du code des courses au galop.

[1793] Article 88-III du code des courses au trot.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

cependant pas le cas des sociétés de courses de chevaux. A chaque fois qu'il est saisi d'un recours tendant à l'annulation d'une décision prise par l'une d'elles, la réponse du Conseil d'Etat est invariablement la même : « les sociétés de courses, en tant qu'elles sont chargées d'organiser les courses et le pari mutuel, ne sont pas investies d'une mission de service public et ont le caractère de personnes morales de droit privé soumises au contrôle de la puissance publique » [1795] . En revanche, peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir le refus du ministre de l'Agriculture d'abroger sa décision approuvant une annexe au code des courses, ou encore la décision par laquelle le ministre de l'Intérieur demande à une société mère l'abrogation des autorisations accordées à un éleveur [1796] .

A vrai dire, la question de la nature juridique des pouvoirs détenus par les sociétés de courses n'est pas simple et, pour comprendre les hésitations parfois perceptibles dans les décisions des tribunaux judiciaires, un retour à l'histoire semble nécessaire. L'article 28 du décret du 4 juillet 1806 relatif aux haras nationaux avait créé une juridiction pour connaître des contestations élevées au sujet des courses. Il en confiait le jugement, non pas aux commissaires des courses, mais aux « maires des lieux pour le provisoire, et aux préfets pour la solution définitive, sauf le recours à notre Conseil d'Etat ». Mais dès le 7 novembre 1806, un arrêté ministériel, rendu pour l'exécution du décret, instituait des commissaires des courses nommés par le ministre. Par la suite, tous les arrêtés intervenus en cette matière ont maintenu ce système. Ainsi les articles 4 et 7 de l'arrêté Vaillant du 16 mars 1866 disposaient-il que les contestations élevées au sujet des courses devaient être jugées sans appel par les commissaires, eux-mêmes nommés par le Grand écuyer, qui pouvait en déléguer le choix aux sociétés de courses. On se rappellera également que c'est ce même texte qui officialisait la compétence des trois sociétés mères de courses de chevaux pour assurer la direction technique de chaque spécialité, notamment par l'édiction des codes des courses. Il faudra ensuite attendre 1974 pour qu'un nouveau décret prévoie l'approbation ministérielle des codes des courses et confie explicitement aux sociétés de courses le soin de statuer sur les contestations s'élevant à leur sujet [1797] .

Or deux éléments vinrent rapidement semer le doute quant à la validité et quant à la nature des pouvoirs des commissaires. Pour la majorité de la doctrine de la fin du XIXème siècle, l'attribution de compétence conférée aux commissaires par les arrêtés ministériels

[1794] Conseil d'Etat Sect. 22 novembre 1974 [Fédération des industries françaises d'articles de sport], préc. ; CE Ass. 31 juillet 1942 [Montpeurt], *Rec.* 239.

[1795] CE 24 février 1999 [Wildenstein et autres], *Rec.* 712 (refus d'abroger une annexe au code des courses) ; CE 25 septembre 1996 [Cealy], req. n° 146166 (refus de délivrer une autorisation d'entraîner) ; CE 25 septembre 1996 [Bellenger], *Rec.* 1178 (décision de supprimer la décharge de poids accordée aux chevaux entraînés à Deauville).

[1796] CE 24 février 1999 [Wildenstein et autres], préc. ; CE 15 mars 2004 [Trussardi], req. n° 262423. Notons que dans cette dernière affaire, la décision du ministre a été suspendue par le juge des référés au motif que la non communication au requérant des griefs qui lui étaient reprochés était de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

[1797] Articles 7 et 11 du décret n° 74-954 du 14 novembre 1974 *relatif aux sociétés de courses de chevaux*, *JO* 17 nov. 1974, p. 11556.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

successifs était nulle, un arrêté ne pouvant modifier un décret et encore moins créer une juridiction. Ainsi le Professeur Michoud rapporte-t-il, dans une note sous l'arrêt de la cour d'appel de Pau du 28 décembre 1891, que, dans leurs cours de droit administratif, la plupart des auteurs (tels Macarel, Aucoc, Simonnet, Dufour, Trolley, Serigny, Batbie, Chauveau-Adolphe, Ducrocq ou encore Foucart) énumèrent parmi les attributions du maire et du préfet, le droit de statuer sur les contestations élevées au sujet des courses et considèrent comme douteuse, lorsqu'ils l'évoquent, la compétence donnée aux commissaires des courses [1798] . L'autre élément embarrassant réside dans la disparition, en 1870 avec l'Empire, de la charge de Grand écuyer. En effet, à partir de cette date, les commissaires des courses ne furent plus nommés que par les sociétés de courses elles-mêmes, sans intervention de l'administration. A supposer, donc, que la « juridiction » conférée par les textes aux commissaires ne fut point douteuse, la disparition de ce lien avec la puissance publique acheva de convaincre la doctrine et les juges que ceux-ci n'étaient que de simples particuliers, mandataires de la société qui les nomme, n'ayant pas plus de pouvoirs que leurs homologues intervenant, par exemple, dans les régates ou les courses cyclistes.

Tel était l'état du droit positif lorsqu'en 1890 une société de courses forma un recours contre le refus d'une société mère d'insérer dans son *Bulletin officiel* le programme des courses établi par la requérante. Celle-ci rappelait que l'arrêté de 1866 avait confié à la Société d'encouragement la direction technique des courses plates au galop, dont le code s'imposait dès lors à toutes les courses publiques de ce genre, et qu'aux termes de l'article 2 de ce règlement « tout cheval qui a couru en France dans une réunion publique dont le programme n'a pas été publié au bulletin officiel est disqualifié et incapable de courir partout où ce règlement est en vigueur ». Considérant que ce refus constituait une « véritable atteinte au principe de la liberté du travail et de l'industrie », la demanderesse estimait que ce bulletin était devenu l'organe du gouvernement et que la société d'encouragement ne pouvait, sans motifs, refuser l'insertion de son programme. Mais tel ne fut pas l'avis de la cour d'appel de Paris. Elle jugea en effet que la société requérante « n'invoque, à l'appui de sa prétention, aucun acte émané de l'autorité publique, investissant la Société d'encouragement d'une délégation officielle à l'effet d'exercer, en matière de courses, un véritable pouvoir réglementaire ; (…) cette société est toujours restée maîtresse de son règlement et de toutes modifications par elle jugées utiles ou nécessaires (et) il en est de même en ce qui concerne son journal » [1799] .

L'année suivante, un propriétaire disqualifié à vie par les commissaires d'une société de courses déposa une demande de dommages-intérêts afin de voir son préjudice réparé. Mais plutôt que d'actionner la société de courses sur le fondement de sa responsabilité contractuelle, assez maladroitement, il actionna personnellement les commissaires des courses sur le fondement de leur responsabilité délictuelle, sans même soulever l'hypothèse d'un dol, d'une fraude ou d'une concussion. Ce faisant, le demandeur ne contestait pas la compétence disciplinaire des commissaires et acceptait leur décision,

[1798] L. Michoud, note sous CA Pau 28 décembre 1891 [Lamothe d'Incamps et autres, commissaires des courses de Pau c/ Lahens], *S.* 1892.II.297.

[1799] CA Paris 3 juin 1890 [Société hippique c/ Société d'encouragement], *D.* 1891.II.255.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

seulement leur reprochait-il de n'avoir pas respecté l'autorité de chose jugée et d'avoir violé les droits de la défense. En effet, les commissaires avaient déjà statué une première fois sur l'opportunité d'une sanction et y avaient renoncé, puis, à la suite d'une réclamation, ils statuèrent à nouveau sur les mêmes faits pour prononcer la sanction alors même que les délais prévus par le code de steeple-chases étaient manifestement épuisés. Plutôt surprise par le contenu de la requête, la cour d'appel de Pau rappela qu'il s'était formé entre la société de courses et le requérant un « véritable contrat synallagmatique ». Elle précisa que les commissaires n'étaient que des mandataires de ladite société et que, bien qu'ils fussent « spécialement chargés de prendre les mesures d'ordre et de police qu'ils jugeraient utiles, et de veiller à la bonne organisation des courses et surtout à la stricte observation du règlement », « *on ne saurait les considérer* (…) *ni comme des juges, ni comme des arbitres*, personne ne pouvant être ni juge ni arbitre dans sa propre cause ». Elle ajouta ensuite que le requérant pouvait mettre en cause la responsabilité contractuelle de la société et affirma « qu'en l'absence d'une juridiction spéciale, qui avait été établie en 1866 et qui n'existe plus depuis 1870, la situation juridique des parties ne permettait pas d'exercer une autre action ». Dans cette perspective, estimant qu'« il est de principe que le pouvoir du juger est essentiellement d'ordre public » et que les parties ne peuvent que sous de strictes conditions substituer au juge investi par la loi un juge de leur choix, elle revint sur les dispositions des statuts de la société conférant aux commissaires un pouvoir disciplinaire. Elle y vit alors une clause compromissoire ne satisfaisant pas aux conditions posées par les articles 1004 et 1006 du Code de procédure civile [1800] . Dès lors, avança-t-elle, « il n'appartient qu'aux tribunaux, en dehors de tout compromis valable, et en l'absence d'une législation spéciale qu'il serait peut-être utile de rétablir (…) de rechercher si les conditions du contrat qui sont licites ont été loyalement et scrupuleusement observées ». Ainsi conclut-elle que les « commissaires, étant sans qualité ni pouvoir, n'ont rempli ni l'office de juges, ni l'office d'arbitres et qu'ils n'ont pu, en conséquence, violer ni l'autorité de la chose jugée, ni les droits de la défense ». En revanche, elle ne sembla pas exclure que, toujours sur le terrain contractuel, le requérant ait pu obtenir satisfaction en excipant de la violation du règlement par les commissaires, notamment concernant les délais imposés par le code des courses pour statuer. Mais la requête ayant été mal formulée, la cour ne put que la rejeter [1801] .

C'est à la même appréciation que s'est livrée, en 1905, la cour d'appel d'Alger pour admettre qu'une société de courses pouvait préventivement sanctionner un propriétaire et lui interdire de faire courir à l'avenir. Convaincu d'avoir engagé dans des courses des purs sangs anglais enregistrés comme des chevaux barbes ou arabes, le requérant demandait la réparation du préjudice matériel et moral découlant d'une sanction qu'il estimait injustifiée et vexatoire. Il reprochait en outre à la société de courses de n'avoir pas respecté les droits de la défense et d'avoir publié sa décision sans énonciation des motifs la justifiant. Mais, pour la cour, si le requérant pouvait demander la réparation de son

[1800] Sur l'arbitrage dans le nouveau Code de procédure civile, voir les articles 1443s.

[1801] CA Pau 28 décembre 1891 [Lamothe d'Incamps et autres, commissaires des courses de Pau c/ Lahens], préc. (c'est nous qui soulignons).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

préjudice moral, il ne pouvait en aller de même du préjudice matériel qu'entraînait le refus d'engagements ultérieurs. En effet, un tel refus ne pouvait être considéré comme fautif dans la mesure où « l'autorisation administrative que doivent obtenir les sociétés hippiques (…) ne leur enlève pas le caractère de sociétés privées, et ne créé nullement, au profit de tel ou tel propriétaire ou jockey, le droit d'exiger desdites sociétés l'entrée du champ de courses dont elles ont la libre disposition et de prendre part, contre leur volonté, aux concours qu'elles organisent ». Quant aux formes dans lesquelles la mesure disciplinaire avait été prise, puis, publiée, la cour déclara (après avoir vérifié que les droits de la défense avaient bien été respectés) que « *les décisions de cette nature n'ont rien de commun avec celles émanant d'un pouvoir juridictionnel* légalement établi et ne sauraient, par conséquent, violer des principes ou des formes qui ne s'imposent ou n'appartiennent qu'aux juges ». Puis, elle ajouta que « c'est précisément dans le cas où la Société d'encouragement eût observé ces formes dans la rédaction de la sentence (…) qu'elle eût pu commettre une faute donnant prise à l'action en dommages-intérêts, puisqu'il lui eût été impossible d'exposer les motifs de la disqualification, sans prononcer des faits portant atteinte à l'honneur et à la considération » du demandeur [1802] .

Aux termes de ces arrêts, les commissaires ne sont donc que les mandataires de la société qui les nomme et aucun tribunal n'est compétent pour réformer leurs décisions, qui ne sont pas des jugements. Les commissaires peuvent toutefois engager la responsabilité de la société si leur décision est contraire au règlement accepté comme contrat tacite entre cette société et les personnes admises sur l'hippodrome [1803] . Autrement dit, les sociétés hippiques assurent, comme toute association, la discipline interne à leur organisation en appliquant les dispositions du contrat qui les lie à leurs membres.

En maintenant l'activité normative des sociétés de courses dans un cadre essentiellement contractuel et en refusant de voir dans leurs pouvoirs une quelconque délégation de la puissance publique, les juridictions de l'ordre judiciaire refusent à ces sociétés la reconnaissance d'un pouvoir de décision unilatérale qui, par sa nature de prérogative de puissance publique, peut seulement trouver sa source dans une telle délégation. Mais bien que cette appréciation du pouvoir des sociétés de courses et le régime juridique qui en découle se soient imposés jusqu'à aujourd'hui, on repère parfois, dans certaines décisions juridictionnelles, des nuances témoignant de l'hésitation et de l'embarras des juges. A plusieurs reprises, en effet, ceux-ci, sans pour autant se déclarer incompétents, ont fait mention d'un pouvoir « juridictionnel » des sociétés de courses qu'elles détiendraient en vertu d'une délégation de la puissance publique.

Ayant à statuer sur la demande formulée par une société de courses tendant à la

[1802] CA Alger 28 février 1905 [Société d'encouragement pour l'amélioration des chevaux de race barbe ou arabe c/ Colmant], *D.* 1907.II.214 (c'est nous qui soulignons).

[1803] Toutefois, dans un arrêt du 3 avril 1901, la cour d'appel de Paris a reconnu qu'un propriétaire sanctionné par des commissaires des courses est fondé à agir, à l'encontre de la société mandante, en invoquant les articles 1382 et 1384 du Code civil, à la condition de justifier qu'il lui a été fait une application du règlement dans des conditions abusives et dolosives (CA Paris 3 avril 1901 [Grardel c/ Société d'encouragement], préc.).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

restitution d'un prix décerné à un propriétaire dont le cheval fut, quelques temps après la course, disqualifié, le tribunal de Guéret, dont le jugement fut confirmé par la cour d'appel de Limoges, porta un regard sensiblement différent sur les pouvoirs des sociétés hippiques. Donnant droit à la demande de la société requérante, le tribunal a estimé que « la *juridiction* exercée par les commissaires dans la décision de disqualification, (…) ayant sa source dans une *délégation des pouvoirs publics*, ne procède pas de la clause compromissoire dans laquelle les particuliers confèrent à un ou plusieurs particuliers le pouvoir de juger comme arbitres » [1804].

L'appréciation livrée par le tribunal de Guéret en 1895 ne peut d'ailleurs pas être considérée comme isolée. Dans un arrêt du 21 juillet 1955, la chambre criminelle de la Cour de cassation semble l'avoir partagée. La question était de savoir si l'insertion dans les bulletins officiels des sociétés mères d'une sanction disciplinaire régulièrement prise par elles donne lieu à l'exercice du droit de réponse prévu par l'article 13 de la loi du 29 juillet 1881. Pour la résoudre, les juges devaient se prononcer sur la nature juridique de la mesure : seule sa qualité de décision de justice rendue au nom de la loi pouvait faire obstacle à l'exercice du droit de réponse. Même si les juges lui refusèrent cette qualité et condamnèrent les sociétés mères, ils n'en soulignèrent pas moins la nature exorbitante de leurs pouvoirs, conséquence d'une délégation de l'administration. Déjà, dans ses conclusions sur cette affaire, le conseiller Patin disait des sociétés mères qu'elles étaient, en vertu de l'arrêté du 16 mars 1866, « dévolutaires du pouvoir réglementaire », qu'elles disposaient d'un « privilège (…) exceptionnel » pour réglementer les courses. Quant au comité de chaque société mère, il y voyait une « véritable juridiction disciplinaire ». Finalement, son analyse fut entièrement adoptée par la Cour : « attendu (…) qu'en matière de courses les sociétés susvisées, bien qu'elles aient un caractère privé et qu'elles soient constituées sous le régime des associations déclarées, *possèdent un pouvoir réglementaire et un pouvoir disciplinaire*, lesquels s'étendent à tous les hippodromes et à toutes les personnes *affiliées ou non* auxdites sociétés (…), ces pouvoirs dérivent seulement d'une *concession de l'administration*, mais ne sont pas exercés au nom et en vertu de la loi » [1805].

Quoiqu'il en soit, la plupart des décisions rendues en la matière sont sans équivoque et confirment le fondement exclusivement contractuel des pouvoirs des sociétés de courses. Organismes purement privés, les sociétés mères sont libres d'accorder ou de refuser une licence de jockey [1806] ou encore une autorisation de faire courir, sous réserve, bien sûr, de l'avis favorable du service des courses et jeux du ministère de l'Intérieur [1807]. D'ailleurs, si le ministre de l'Intérieur demande à une société mère l'abrogation d'une autorisation, celle-ci est tenue de la prononcer [1808]. A défaut d'habilitation, une personne ne saurait arguer d'aucun droit à participer aux courses auquel une société locale pourrait

[1804] T. Guéret 27 juin 1895 et CA Limoges 23 décembre 1895 [Thouvenet c/ Société des courses de Guéret], *S.* 1899.II.246 (c'est nous qui soulignons).

[1805] Crim. 21 juillet 1955 [De Lipowski et Granon], *D.* 1955.J.749, conclusions Patin (c'est nous qui soulignons) ; *JCP* 1956.II.9245, note Chavanne.

[1806] T. civ. Seine 8 janvier 1907 [Saint-Martin c/ Société d'encouragement], *D.* 1907.V.22.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

fautivement porté atteinte [1809] . Les décisions prises par les commissaires aux courses et les instances supérieures des sociétés mères quant à l'application des règles techniques concernant, notamment, le déroulement des courses et leur résultat, ne peuvent faire l'objet d'aucun recours juridictionnel quant à leur opportunité [1810] . Les juridictions de l'ordre judiciaire sont seulement compétentes pour examiner la régularité des décisions prises au regard des prescriptions du règlement des courses [1811] et du respect des droits de la défense.

Certes, concernant ce dernier point, les tribunaux ont par deux fois considéré que, n'étant ni juges, ni arbitres, les commissaires des courses ne pouvaient violer les obligations qui s'imposent à toute instance juridictionnelle, mais c'était à chaque fois pour constater simultanément que ces droits avaient été respectés [1812] . En outre, depuis l'adoption du décret du 5 mai 1997 *relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel* , l'abrogation des autorisations délivrées par les sociétés mères doit suivre une procédure contradictoire et les codes des courses eux-mêmes offrent des garanties importantes aux personnes faisant l'objet de mesures disciplinaires : les intéressés doivent être préalablement entendus, les décisions doivent être motivées et elles sont toutes susceptibles d'appel. D'ailleurs, dès 1955, dans ses conclusions sur l'affaire *de Lipowski et Granon*, le conseiller Patin estimait que les procédures établies par les codes des courses apparaissaient comme « parfaitement respectueuse(s) des droits de la défense » [1813] . Enfin, à chaque fois que les personnes sanctionnées ont soulevé un

[1807] CA Paris 5 juin 1998 [Cohen c/ Société d'encouragement à l'élevage du cheval français], req. n° 97/02721 ; CA Alger 28 février 1905 [Société d'encouragement pour l'amélioration des chevaux de race barbe ou arabe c/ Colmant], préc. Sur la faute commise par une société mère qui, en raison d'une erreur manifeste, a fait savoir au propriétaire d'un cheval que celui-ci pourrait participer aux courses alors qu'une nouvelle réglementation applicable avait modifié les catégories de chevaux admis à concourir : CA Versailles 8 mars 1996 [Belotti c/ Société d'encouragement et de steeple-chases de France], *JurisData* n° 1996-041160.

[1808] CE 15 mars 2004 [Trussardi], préc.

[1809] CA Fort de France 15 mai 1998 [Barbe c/ Société des courses de la Martinique], req. n° 966/95.

[1810] Sur l'appréciation du résultat d'une course : CA Rennes 31 mai 1994 [Ridel c/ Société des steeple-chases de France], *JurisData* n° 1994-765008 ; CA Agen 2 novembre 1966 [Société hippique de Vic-Fezensac c/ Ransou], *Gaz. Pal.* 1967.I.8. Sur les sanctions prises à la suite d'un contrôle anti-dopage positif : CA Paris 30 décembre 1924 [Flatman c/ Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France], *DH.* 1925.146 ; T. civ. Seine 11 juin 1914 [de Monbel et Tirlot c/ Société sportive d'encouragement et Société d'encouragement], *Gaz. Pal.* 1914.I.715.

[1811] CA Paris 5 juin 1998 [Cohen c/ Société d'encouragement à l'élevage du cheval français], préc. ; CA Paris 30 avril 1986 [Société d'Encouragement à l'élevage du cheval français c/ Ginda], req. n° L 11429 ; CA Paris 30 décembre 1924 [Flatman c/ Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France], préc. ; T. civ. Seine 11 juin 1914 [De Monbel et Tirlot c/ Société sportive d'encouragement et Société d'encouragement], préc. ; CA Pau 28 décembre 1891 [Lamothe d'Incamps et autres, commissaires des courses de Pau c/ Lahens], préc.

[1812] CA Alger 28 février 1905 [Société d'encouragement pour l'amélioration des chevaux de race barbe ou arabe c/ Colmant], préc. ; CA Pau 28 décembre 1891 [Lamothe d'Incamps et autres, commissaires des courses de Pau c/ Lahens], préc.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

moyen tiré de la violation de leurs droits, les juges ont toujours pris soin de vérifier que les décisions prises étaient, au moins verbalement, motivées, et qu'une procédure contradictoire avait été suivie [1814] .

Ainsi, bien que l'utilité publique des courses de chevaux et le but d'intérêt général dans lequel ont été constituées les sociétés hippiques aient, à plusieurs reprises, été reconnus par les juges, ceux-ci n'ont jamais considéré que ces sociétés puissent être investies d'une mission de service public, et ce malgré les pouvoirs apparemment exorbitants qu'elles tiennent, aujourd'hui, d'une habilitation décrétale. La loterie d'Etat française a, en revanche, connu un sort sensiblement différent : longtemps considérée comme activité de service public, son organisation n'est aujourd'hui plus parée de cette qualité.

Section 3 - La Loterie nationale, La Française des jeux et le service public

C'est l'arrêt *Rolin*, rendu par le Conseil d'Etat le 27 octobre 1999 [1815] , qui marque la fin du service public de la loterie d'Etat française. Il y a donc un « avant » (§ 1) et un « après » l'arrêt *Rolin* (§ 2).

§ 1 - Le service public de la loterie d'Etat française

Aux premières années de son fonctionnement, lorsque la loterie d'Etat française était encore organisée en régie, le placement des billets était assuré par des courtiers mandatés par les émetteurs de billets de la Loterie nationale (aujourd'hui appelés « émetteurs historiques »), autrement dit les associations d'anciens combattants. D'après la réglementation en vigueur à l'époque, ces courtiers pouvaient déposer à la trésorerie générale ou à la recette particulière des finances, en vue de leur rachat par l'administration, les billets indivisibles et les représentations de dixièmes invendus, au plus tard trois heures avant l'heure fixée pour le début du tirage. Or, l'un de ces courtiers, M. Angrand, après avoir découvert que l'un des billets qu'il avait, comme à son habitude, déposé à la trésorerie générale de la Seine-Inférieure était gagnant, tenta d'en contester la propriété. Il forma alors devant le Conseil d'Etat un recours tendant à l'annulation de la décision du secrétaire général de la Loterie nationale lui refusant de lui payer le gros lot correspondant au billet.

La manœuvre était grossière et le Conseil d'Etat n'eût point de mal à rejeter la requête. Mais auparavant, il avait dû justifier sa compétence : « considérant que les opérations faites par le sieur Angrand concouraient à l'exécution du service public de la Loterie nationale (…) ; que, dès lors, il appartient au Conseil d'Etat de connaître du litige

[1813] Conclusions Patin sur Crim. 21 juillet 1955 [De Lipowski et Granon], préc.

[1814] CA Rennes 31 mai 1994 [Ridel c/ Société des steeple-chases de France], préc. ;CA Paris 30 avril 1986 [Société d'Encouragement à l'élevage du cheval français c/ Ginda], préc. ; CA Paris 30 décembre 1924 [Flatman c/ Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France], préc. ; T. civ. Seine 11 juin 1914 [de Monbel et Tirlot c/ Société sportive d'encouragement et Société d'encouragement], préc.

[1815] CE 27 oct. 1999 [Rolin], *Rec.* 327.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

existant entre lui et le ministre des Finances au sujet du rachat d'un billet de la Loterie »[1816]. La Loterie nationale était donc un service public et cette qualification ne fut pas discutée jusqu'en octobre 1999[1817]. En revanche, quelques doutes pouvaient subsister quant à sa nature : s'agissait-il d'un service industriel et commercial ou d'un service administratif ?

On a cru un temps à la nature administrative du service public de la Loterie. En effet, en 1956, un conflit naquît entre un village et un particulier concernant la propriété d'un billet gagnant de la loterie malgache, créée par le gouverneur général conformément au modèle métropolitain. S'appuyant sur la décision du président du tribunal local d'ordonner la consignation du lot, le trésorier-payeur général refusa d'en verser le montant au détenteur du billet. Le Conseil d'Etat s'étant reconnu compétent pour statuer sur la requête dirigée contre cette décision[1818], on en conclut que la nature administrative du conflit opposant l'administration à l'usager de la loterie d'Etat constituait la marque du caractère administratif du service de la Loterie nationale[1819]. Il est en effet généralement admis que les contrats liant un service industriel et commercial à ses usager sont des contrats de droit privé et que seul les tribunaux judiciaires sont compétents pour en connaître, ce qui n'est pas le cas pour les services administratifs[1820]. Mais on pouvait également supposer que la compétence du Conseil d'Etat révélait seulement la nature administrative de la décision du trésorier-payeur général faisant suite à la décision du président du tribunal local ordonnant la consignation du lot. Dans ce cas, la mesure litigieuse n'aurait pas prise en exécution du contrat liant le service à l'usager, contrat dont la nature, civile ou administrative, restait indéterminée.

Ce point de vue nous semble plus logique eu égard à la compétence des juridictions de l'ordre judicaire pour statuer sur les litiges découlant de l'exécution des contrats d'adhésion offerts au public par la société chargée d'organiser la loterie[1821]. En effet, pour le juge civil, les règlements des jeux adoptés, selon les époques, tantôt par le gouvernement, tantôt par le président-directeur général de la société habilitée par le décret du 9 novembre 1978, constituent, tout comme les codes des courses en matière de courses de chevaux, des contrats d'adhésion. Pour autant, cette appréciation ne prive pas ces règlements de leur nature d'actes administratifs unilatéraux : on sait depuis l'arrêt du

[1816] CE Sect. 17 décembre 1948 [Sieur Angrand], *Rec.* 485.

[1817] CE 27 oct. 1999 [Rolin], préc.

[1818] CE 20 février 1957 [Rasafia-Risoa], *Rec.* 878.

[1819] Braibant et Fournier, observations sur CE 20 février 1957 [Rasafia-Risoa], *AJDA* 1957.184.

[1820] J. Rivero et J. Waline, *Droit administratif*, *op. cit.*, n° 374.

[1821] Civ. 1ère 19 janv. 1982 [Demurtas c/ Sté de la Loterie nationale et du Loto national et autres], préc. ; Civ. 18 janv. 1984 [Sté de la Loterie nationale et du Loto national et autres c/ Vilageliu], préc. ; Civ. 1ère 9 février 1994 [M. Mahieddine c/ Société Loterie nationale et Loto national et autre], *Bull.* n° 53 ; Civ. 1ère 10 janv. 1995 [Sté Française des Jeux c/ Mme Dumont], *Bull.* n° 26 ; Civ. 2ème 14 avril 2004 [Société Française des jeux c/ M. X], req. n° 03-12925.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Tribunal des conflits du 16 juin 1923 *Septfonds* que le juge judiciaire dispose du pouvoir d'interpréter un acte administratif de caractère réglementaire [1822] .

En 1995, 17 ans près que l'organisation de la Loterie nationale fut confiée à une société d'économie mixte, le Conseil d'Etat confirmait implicitement le caractère de service public de la loterie d'Etat française en accueillant un recours pour excès de pouvoir tendant, notamment, à l'annulation du règlement particulier du jeu dénommé « Tapis vert », pris par le président-directeur général de La Française des jeux [1823] . A aucun moment le commissaire du gouvernement Denis-Linton n'a, dans ses conclusions sur cette affaire, émis le moindre doute quant à la recevabilité de cette requête et, partant, quant à la mission de service public de La Française des jeux [1824] . On se souvient en effet que le débat porta exclusivement sur l'étendue de la compétence du gouvernement pour déroger à la prohibition des loteries et sur la légalité de la délégation consentie par lui au président-directeur général de La Française des jeux. Le Conseil d'Etat ayant déclaré illégale cette délégation, jugée trop large, et, ce faisant, privé de fondement le règlement particulier pris sur cette base, on pouvait supposer qu'il n'était pas près de renoncer à un contrôle dont il venait tout juste de souligner la nécessité.

En effet, une fois les délais de recours épuisés, l'un des moyens les plus efficaces de maintenir dans l'orbite du contrôle du juge les dispositions réglementaires organisant le fonctionnement de la loterie d'Etat est de conserver une possibilité de recours par voie d'exception [1825] . Or, les décisions du président-directeur général de La Française des jeux semblent être les seules qui, prises en application du décret du 9 novembre 1978 modifié, offrent au juge cette possibilité de recours indirect.

Certes, le Conseil d'Etat admet également que, passé les délais de recours directs, des changements se produisant dans la situation de fait ayant motivé une réglementation

[1822] TC 16 juin 1923 [Septfonds], *Rec.* 498. Notons que le statut des agents de la loterie d'Etat n'est pas susceptible de nous renseigner sur la nature administrative ou industrielle et commerciale du service. Il l'aurait été si la loterie était encore exploitée en régie, car depuis l'arrêt *Préfet de la région Rhône-Alpes* du Tribunal des conflits du 25 mars 1996 (aussi appelé arrêt *Berkani*, *Rec.* 535) on sait que « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi ». Mais depuis que la loterie est gérée par une personne morale de droit privé, les actes liant cette société à ses agents sont nécessairement des contrats de droit privé. En effet, sauf application de la théorie du mandat tacite, qui ne joue qu'en matière de travaux publics (TC 8 juillet 1963 [Société entreprise Peyrot], *Rec.* 787 ; CE 30 mai 1975 [Société d'équipement de la région montpelliéraine], *Rec.* 326), un contrat conclu entre deux personne privées ne peut être qu'un contrat de droit privé. La circonstance que la chambre sociale de la Cour de cassation se soit, en juillet 1999 (soit avant l'arrêt *Rolin* et après l'arrêt *Berkani*), déclarée compétente pour trancher un litige opposant La Française des jeux à l'une de ses employées et donc sans incidence sur cette question (Soc. 6 juillet 1999 [Mme Salignac c/ Société Française des jeux], *Bull.* n° 334).

[1823] CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos autorisés de France], préc.

[1824] Conclusions Denis-Linton sur CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos autorisés de France], *RDP* 1995, p. 819.

[1825] Lorsque un règlement illégal comporte par la suite des mesures d'application, le Conseil d'Etat admet que ces mesures puissent être directement attaquées par la voie du recours pour excès de pouvoir sur la base de l'illégalité du règlement appliqué (CE 23 novembre 1951 [Marcin-Kowsky], *Rec.* 548).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

ou l'évolution de la législation sur laquelle cette réglementation était fondée puissent donner lieu à un recours. Il suffit pour cela que le requérant demande à l'auteur du règlement de le rapporter puis, une fois qu'un refus lui aura été opposé, qu'il attaque cette décision par la voie du recours pour excès de pouvoir [1826] . Mais le fondement légal de notre loterie d'Etat n'a, depuis, 1933, pas évolué et compte tenu de l'interprétation large que le Conseil d'Etat a livrée de cette habilitation législative, on ne voit pas ce qui pourrait amener le gouvernement à en provoquer la modification [1827] . Quant à savoir si l'évolution de la situation de fait ayant motivé cette réglementation justifie l'annulation des dispositions litigieuses, il s'agit là d'une appréciation relevant de la volonté souveraine de la Haute assemblée. Or celle-ci a déjà déclaré en 2000 que, malgré la « propension de la société Française des jeux (…) à diversifier les possibilités de jeux de loteries offertes au risque de compromettre à terme l'objectif de limitation de ce type de jeux (…), à la date d'intervention de la décision du 16 novembre 1998 [1828] , l'évolution de la situation de fait n'a pas revêtu une ampleur telle que la légalité dudit décret s'en serait trouvée affectée » [1829] .

On voit donc que l'exception d'illégalité soulevée dans le cadre d'un recours dirigé contre une mesure d'application du décret du 9 novembre 1978 n'est pas la seule voie d'annulation qui s'offre au Conseil d'Etat. Il n'empêche que refuser le caractère d'actes administratifs aux décisions du président-directeur général de La Française des jeux, c'est par là même se priver d'une voie de contrôle sur un mécanisme dont la dérive a été une première fois arrêtée par le juge en 1995. C'est pourtant ce qu'a fait le Conseil d'Etat dans un arrêt de section du 27 octobre 1999, *Monsieur Rolin*.

§ 2 - L'arrêt *Rolin* ou la fin du service public de la loterie d'Etat française

Après avoir reproduit l'article 136 de la loi du 31 mai 1933, fondement légal de la loterie d'Etat française, le Conseil d'Etat a déclaré, dans l'arrêt *Rolin*, « qu'il ne résulte ni des dispositions législatives précitées ni des caractéristiques générales des jeux de hasard que la mission dont la société "La Française des jeux" a été investie en application du décret du 9 novembre 1978 revête le caractère d'une mission de service public » et « qu'ainsi les décisions prises par le président-directeur général de ladite société n'ont pas le caractère d'actes administratifs » [1830] . Amplement commentée par la doctrine [1831] , cette décision ne manque pas de nous surprendre. D'abord, elle nie le caractère de

[1826] CE 3 février 1933 [Abbé Lahure], *Rec.* 153.

[1827] Le vote de la loi appartient bien sûr aux parlementaires mais la Constitution de 1958 confiant au gouvernement la maîtrise de la procédure législative, une modification de l'article 136 de la loi 31 mai 1933 aurait sans doute pour origine un projet gouvernemental.

[1828] Il s'agit du refus du premier ministre d'abroger le titre II du décret du 9 novembre 1978 modifié confiant à La Française des jeux le monopole de la loterie d'Etat.

[1829] CE 15 mai 2000 [Confédération des professionnels en jeux automatiques], préc.

[1830] CE 27 oct. 1999 [Rolin], préc. ; *RDP* 1999.1845, conclusions Daussun.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

service public d'une activité sans apporter d'élément nouveau susceptible de justifier ce « véritable revirement de jurisprudence » [1832] . Elle prive ensuite le juge d'une possibilité de contrôle qui, à bien des égards, peut paraître opportune et nécessaire.

Les conclusions du commissaire du gouvernement Agnès Daussun, suivies par la Haute Assemblée, expliquent précisément les raisons de ce revirement. C'est l'absence de mission d'intérêt général dévolue à La Française des jeux qui justifie son exclusion du champ des services publics. Le regard pragmatique que porte Madame Daussun sur l'activité de La Française des jeux nous semble essentiel dans sa démarche, mais les conséquences qu'elle en tire concernant la qualification de service public, notamment au regard des éléments dégagés par la jurisprudence *Narcy*, nous semblent discutables.

« Le rêve est indispensable à l'homme, dit-elle, mais nous n'irons tout de même pas jusqu'à en faire une mission de service public par nature ». Sauf à se placer, il est vrai, d'un point de vue résolument machiavélien, on ne saurait affirmer que le jeu, en tant que dérivatif aux frustrations sociales, soit un élément déterminant du maintien de l'ordre public. Elle ajoute que les jeux de La Française des jeux ne présentant pas de « caractère véritablement récréatif ou sportif, culturel ou intellectuel », ils ne sauraient être vus comme d'intérêt général. Sans contester globalement ce propos, il nous semble tout de même difficile de nier si catégoriquement la nature récréative des jeux autorisés, au moins pour cette majorité de joueurs que ne s'y livre pas avec excès.

Pas plus, lit-on dans les conclusions, « la circonstance que cette activité procure d'importantes recettes à l'Etat » [1833] ne suffit à lui donner un intérêt général. En effet, la plupart des commentateurs [1834] ont vu dans l'arrêt *Rolin* la confirmation du rejet, par le Conseil d'Etat, du raisonnement doctrinal suivant lequel une activité de plus grand profit peut être vue comme un service public dès lors qu'elle contribue au financement d'activités de plus grand service [1835] .

Enfin, avance Madame Daussun, on pourrait « regarder d'intérêt général le fait pour l'Etat d'offrir des jeux présentant des garanties de sécurité, de transparence et d'équité pour les joueurs et préservant certains publics fragiles tels que les mineurs ». Ce sont là en effet deux missions que les opérateurs de jeu sont susceptibles de satisfaire : l'une d'ordre public, garantir la sécurité du jeu, l'autre sociale, protéger les joueurs fragiles. Mais elle ajoute, très justement, que la loterie d'Etat n'a été créée en 1933 que pour remplir les caisses de l'Etat et que la convention liant la société Française des jeux à l'Etat

[1831] P. Fombeur et M. Guyomar, *AJDA* 1999.1008 ; V. Corneloup, *JCP* 2000.II.10365 ; G. Eckert, *RDP* 2000.269 ; C. Guettier, *RDP* 2000.390 ; J-D. Dreyfus, *Dr. adm.* 2000, n° 6, comm. 11.

[1832] G. Eckert, *art. cit*., p. 272.

[1833] Conclusions Daussun sur CE 27 oct. 1999 [Rolin], *art. cit.*, p. 1851.

[1834] C. Guettier, *art. cit.*, p. 394 ; G. Eckert, *art. cit.*, p. 278 ; V. Corneloup, *art. cit.*, p. 1498 ; J-D. Dreyfus, *art. cit.*, p. 5.

[1835] Cette théorie, avancée par René Chapus (« Le service public et la puissance publique », *art. cit.*, p 253), semble être toujours la seule à pouvoir justifier le caractère de service public de la perception des impôts.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

ne fait pas la moindre allusion à des obligations déontologiques qui seraient imposées à la société [1836]. La prolifération des jeux offerts par la société et la circonstance qu'elle ne fait aucun effort particulier pour protéger les publics fragiles montrent en effet qu'elle ne remplit aucune mission sociale.

Précisant sa pensée, le commissaire du gouvernement affirme que « ce n'est pas parce qu'une activité qui présente des risques fait l'objet d'une réglementation rigoureuse et restrictive pouvant aller jusqu'à l'institution d'un monopole que cette activité présente un caractère d'intérêt général suffisant pour l'ériger en service public » [1837]. Cet avis, beaucoup partagé [1838], est peut-être valable en ce qui concerne le commerce du tabac ou des alcools, mais peut-être moins dans le domaine du jeu. La Française des jeux, les sociétés de courses et les casinos ne sont-ils pas les premiers garants de la sécurité des jeux qu'ils mettent à la disposition du public ? La collaboration entre ces opérateurs et les agents de l'administration, amplement soulignée plus haut, nous semble bien confirmer l'hypothèse selon laquelle la responsabilité de la sécurité d'un jeu va de pair avec son organisation. Et c'est cette circonstance qui, à côté de considérations d'ordre social, nous semble justifier la réglementation du jeu et l'établissement des monopoles. Nous sommes donc moins prompts que Madame Daussun à dénier à l'organisation du jeu tout but d'intérêt général [1839].

En outre, le commissaire du gouvernement se livre une interprétation de l'arrêt *Narcy* qui nous semble discutable. D'après son analyse, les trois « critères » caractérisant l'existence d'une mission de service public (intérêt général, contrôle public, prérogatives de puissance publique) seraient cumulatifs, l'absence de l'un suffisant à dénier la qualité de service public. L'intérêt général serait le « critère fondateur » qui « *justifie* le contrôle public sur l'activité concernée et la dévolution de prérogatives de puissance publique ». Appliquant ces critères à La Française des jeux, et avant d'en venir à la question de l'intérêt général, Madame Daussun constate, nous semble-t-il d'une manière assez paradoxale, qu'« il n'y aurait aucune difficulté à considérer que la société, si elle est investie d'une mission d'intérêt général, dispose de prérogatives de puissance publique ». Ainsi évoque-t-elle la « détention d'une parcelle du pouvoir réglementaire » et le fait que l'activité de la société présente « le caractère d'un monopole » [1840]. Après avoir affirmé que c'est l'intérêt général qui *justifie* la dévolution de prérogatives de puissance publique à des personnes privées, elle semble ainsi dire que La Française des jeux dispose de pouvoirs qu'on considère généralement – et de manière incontestable – comme étant des

[1836] Notons toutefois que, de sa propre initiative, La Française des jeux a adopté une « charte éthique » (voir le site Internet : www.fdjeux.com/institutionnel/institutionnel/charte_ethique/index.php) insistant sur la sécurité des opérations et la promotion d'un jeu raisonnable.

[1837] Conclusions Daussun sur CE 27 oct. 1999 [Rolin], *art. cit.*, p. 1852.

[1838] P. Fombeur et M. Guyomar, *art. cit.*, p. 1011 ; V. Corneloup, *art. cit.*, p. 1498.

[1839] Bien sûr, notre situation est bien plus confortable : rien ne nous oblige à trancher dans l'un ou l'autre sens.

[1840] Conclusions Daussun sur CE 27 oct. 1999 [Rolin], *art. cit.*, pp. 1847-1848 et 1851 (c'est nous qui soulignons).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

prérogatives de puissance publique, mais que le Conseil d'Etat ne devra les considérer comme telles que si la société poursuit effectivement un but d'intérêt général.

Ce raisonnement nous paraît curieux : après avoir affirmé que la reconnaissance d'un service public repose sur trois critères distincts et cumulatifs, elle conditionne l'identification d'une prérogative de puissance publique par la reconnaissance préalable de l'intérêt général de l'activité en cause. Certes, si aucune compétence juridique n'était en soi et objectivement une prérogative de puissance publique, ce qui n'est pas à exclure [1841] , il est vrai que le juge pourrait, une fois établi l'intérêt général d'une activité, *décider* de qualifier comme telle une compétence quelconque détenue par une personne privée. Mais la puissance publique est l'un des fondements mêmes de notre droit public et elle ne pourrait assurément pas remplir cette fonction si les actes qui la concrétisent ne reposaient pas, un minimum, sur des éléments objectifs, appréciables par tous.

Sans ignorer que la notion de prérogative de puissance publique a donné lieu à de vives controverses [1842] , il nous semble plus juste d'affirmer que *si* la détention d'un monopole et l'édiction des règles des jeux sont *objectivement* des prérogatives de puissance publique, *alors* leur détention par une personne privée *devrait* manifester la volonté de l'administration de lui confier une mission d'intérêt général. On a déjà reproché au service public de n'être qu'un label [1843] , une critique semblable adressée à l'autre fondement de notre droit administratif fragiliserait bien ce dernier.

Il peut être utile de rappeler ici que, selon le Professeur Chevallier, « le service public n'est jamais défini en fonction de sa nature propre, mais à partir de son régime juridique et de ses structures » [1844] . Il ne s'agit d'ailleurs pas d'un avis isolé. D'après le Professeur Gaudemet, « *les éléments de détermination du régime administratif sont* (…) *pris des caractéristiques juridiques des actes* accomplis par l'administration, et non pas des objectifs, des fins poursuivies par l'édiction de ces actes. L'approche est matérielle (analyse du contenu de l'acte) et non plus téléologique (examen de ses finalités) » [1845] . De même, en conclusion de leur *Précis de Droit administratif*, les Professeurs Rivero et Waline, voyant dans la puissance publique le « catalyseur » du droit administratif,

[1841] Notamment en raison du fait que le pouvoir de décision unilatérale, censé être l'apanage de la puissance publique, se rencontre souvent dans les relations entre particuliers. Par conséquent, si un tel pouvoir est observé de manière isolée, il peut paraître difficile et non souhaitable d'y voir systématiquement une prérogative de puissance publique. En revanche, nous soutiendrons plus loin l'idée qu'une approche en termes quantitatifs peut sembler opportune et que la certitude de l'existence d'une prérogative de puissance publique peut-être déduite de la combinaison d'un pouvoir de monopole et d'un pouvoir de réglementation, ce qui est justement le cas de La Française des jeux.

[1842] Par exemple entre les commissaires du gouvernement Kahn et Schmelck à propos de la nature du droit de préemption des Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (TC 8 décembre 1969 [2 espèces : Arcival et autres, SAFER de Bourgogne], *Rec.* 695 conclusions Kahn et Schmelk).

[1843] D. Truchet, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut de service public », *art. cit.*

[1844] J. Chevallier, « L'association au service public », *art. cit.*, n° 35.

[1845] Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, n° 74.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

estiment que « l'une des distinctions les plus importantes du droit administratif (…) est la bonne vieille distinction de la gestion publique et de la gestions privée, ne serait-ce que parce qu'elle est de bon sens, facilement compréhensible et correspond à une *réalité incontestable* » [1846].

Comme nous le verrons plus loin, la détention d'un monopole et le pouvoir de décision unilatérale sont généralement présentés comme des archétypes de prérogatives de puissance publique. Formulons alors une hypothèse : s'il s'avère que La Française des jeux est détentrice d'un véritable monopole et/ou que son pouvoir d'édicter les règlements des jeux s'apparente à un pouvoir de décision unilatérale, il nous semble difficile de lui refuser une mission de service public. Car, avec Vincent Corneloup, on ne saurait « accepter qu'une personne privée bénéficie de prérogatives de puissance publique sans poursuivre un but d'intérêt général » [1847]. Dans cette perspective, la logique voudrait qu'eu égard à leurs prérogatives, les opérateurs de jeu aient une double mission de sécurité des jeux et de protection des joueurs. Si ce n'est concrètement pas le cas, il n'appartient qu'aux pouvoirs publics, soit de veiller à ce que les opérateurs de jeu satisfassent bien les missions qui justifient leurs pouvoirs, soit mettent fin à ces pouvoirs [1848]. N'est-ce pas là tout le sens de la jurisprudence communautaire en matière de jeu ?

Section 4 - L'appréciation du juge communautaire sur l'activité des opérateurs de jeu

La notion prétorienne des raisons impérieuses d'intérêt général n'est pas le seul fondement justificatif des mesures restrictives portant atteinte aux quatre libertés fondamentales reconnues par le Traité CE. Certaines dispositions du Traité auraient pu parvenir au même résultat, or, le TPI et la CJCE ont parfois eu l'occasion de se prononcer sur leur applicabilité dans le domaine des jeux, mais à chaque fois, les juges parvinrent à éluder la question. Il s'agit d'une part des dispositions combinées des articles 45 et 55 du Traité relatives à la participation du prestataire de services à l'exercice de l'autorité publique [1849], et d'autre part des dispositions de l'article 86 relatives aux services d'intérêt économique général, l'équivalent, en droit communautaire, de la notion française de

[1846] J. Rivero et J. Waline, *Droit administratif*, *op. cit.*, n° 683 (c'est nous qui soulignons). Notons toutefois que le Professeur Chapus, dans son article sur « Le service public et la puissance publique », ne partage pas cet avis : « il est anormal, alors que le droit administratif est un régime fondamentalement commandé par la fin assignée aux activités auxquelles il s'applique principalement, que l'extension du contentieux administratif soit sous la dépendance des moyens mis en œuvre », *art. cit.*, p. 275.

[1847] V. Corneloup, *art. cit.*, p. 1498.

[1848] D'ailleurs, tirant les conséquences de l'arrêt *Rolin*, la plupart des commentateurs se sont logiquement interrogés sur la question du maintien du monopole de La Française des jeux : P. Fombeur et M. Guyomar, *art. cit.*, p. 1011s ; G. Eckert, *art. cit.*, p. 279s ; J-D. Dreyfus, *art. cit.*, p. 5s.

[1849] Article 45 du Traité CE (chapitre relatif à la liberté d'établissement) : « Sont exceptées de l'application des dispositions du présent chapitre, en ce qui concerne l'Etat membre intéressé, les activités participant dans cet Etat, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique ». Article 55 du Traité (chapitre relatif à la libre prestation de services) : « Les dispositions des articles 45 à 48 inclus sont applicables à la matière régie par le présent chapitre ».

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

service public [1850] .

S'interroger sur l'applicabilité de ces dispositions revient au fond à entamer une confrontation entre l'activité d'exploitation des jeux et la notion de service public. En effet, dans sa tâche consistant à déterminer le champ d'application des règles du Traité, la Cour de justice des Communautés européennes a été amenée à distinguer trois types d'activités assumées par l'Etat, ou exercées sous son contrôle, susceptibles de faire échec aux règles de concurrence. Les deux premiers correspondent à l'exercice de fonctions d'administration. Il s'agit d'une part d'activités correspondant à une fonction de nature exclusivement sociale, par exemple celle des caisses de sécurité sociale [1851] , ce qui n'est à l'évidence pas le cas des opérateurs de jeux. Il s'agit d'autre part d'activités correspondant à l'exercice des fonctions d'autorité, c'est-à-dire qui participent à l'exercice de la puissance publique. Enfin, il peut s'agir en troisième lieu d'activités de nature économique visant la satisfaction de besoins d'intérêt général, à condition seulement que leur soumission aux règles du Traité soit un obstacle à l'accomplissement de leur mission.

Or il semble bien qu'en droit interne les activités qui correspondent aux trois catégories précédemment établies soient généralement qualifiées de services publics, quand ce n'est pas le juge communautaire lui-même qui procède à cette qualification [1852] . « Ainsi, affirme le Professeur Kovar, la ligne de démarcation entre les activités qui ne relèvent pas de l'application des règles de concurrence et celles qui lui sont assujetties passe, en quelque sorte, à travers la notion de service public » [1853] . Il paraît donc légitime de rechercher si, pour le juge communautaire, les opérateurs de jeu – dont l'activité échappe largement aux règles de concurrence – se voient ou non confier la responsabilité d'une mission particulière assimilable à la notion française de service public, que cette mission consiste en une participation à l'exercice de l'autorité publique (§ 1) ou dans la gestion d'un service d'intérêt économique général (§ 2).

§ 1 - La question de la participation à l'exercice de l'autorité publique (article

[1850] Article 86 du Traité CE : « 1) Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire au présent traité, notamment à celles prévues aux article 12 et 81 à 89 inclus. 2) Les entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal, sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire aux intérêts de la Communauté. 3) La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres ».

[1851] CJCE 7 févr. 1993 [C-159/91, Poucet et autres], *Rec.* I-664.

[1852] Si dans l'affaire *Eurocontrol*, relative à une activité de police de l'espace aérien (donc participant à l'exercice de l'autorité publique), la Cour n'a pas retenu la qualification de service public (CJCE 19 janvier 1994 [C-364/92, Eurocontrol], *Rec.* I-43), elle a en revanche reconnu dans l'affaire *Poucet* être en présence du « service public de la sécurité sociale » (CJCE 7 févr. 1993 [C-159/91, Poucet et autres], point 18).

[1853] R. Kovar, « Droit communautaire et service public : esprit d'orthodoxie et pensée laïcisée », *RTDE* 1996, p. 229.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

45 CE)

L'hypothèse selon laquelle les opérateurs de jeux seraient susceptibles de participer à l'exercice de l'autorité publique prend appui sur deux indices plus ou moins convaincants.

Le premier nous vient des arrêts précédemment évoqués *Läärä* et *Zenatti*. Dans chacune de ces affaires, la Cour passe en revue les différentes exceptions qu'elle est en susceptible de retenir pour justifier les mesures restrictives en cause. « A cet égard, dit-elle avant d'en venir aux justifications fondées sur des raisons impérieuses d'intérêt général, les articles 55 (…) et 56 du traité, applicables en la matière en vertu de l'article 66 (…), admettent les restrictions justifiées par la participation, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique ou par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique » [1854] . Certes, nous savons que ces exceptions n'ont pas été retenues par le juge, mais leur évocation semble bien signifier qu'elles pourraient l'être par la juridiction de renvoi. Ainsi le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 15 mai 2000 *Confédération française des professionnels en jeux automatiques* [1855] , a-t-il, avant de fonder sa décision sur l'objectif de « protection de l'ordre public par la limitation des jeux », rappelé que la participation à l'exercice de l'autorité publique pouvait prendre place parmi les dérogations prévues par le Traité pouvant justifier une législation autorisant les jeux de manière limitée.

Ces remarques sembleraient fortement oiseuses si nous ne les rapprochions de ce second indice que constitue l'arrêt de la CJCE du 26 avril 1994 *Commission des Communautés européennes contre République italienne*. Dans cette affaire, la Commission avait demandé à la Cour de constater la violation, par le gouvernement italien, des obligations qui lui incombent en vertu des articles 43 et 49 du traité CE relatifs au droit d'établissement et à la libre prestation des services. En effet, dans le cadre d'un appel d'offres relatif au système d'automatisation du jeu italien du lotto, le gouvernement avait prévu que seuls pourraient participer à la procédure les « organismes, sociétés, consortiums ou groupements dont le capital social, pris isolément ou dans son ensemble, est à participation publique majoritaire » [1856] . Sans contester le fait que cette réserve fut contraire au Traité, le gouvernement italien estimait que la procédure portait sur une concession impliquant un transfert de l'autorité publique au concessionnaire – à savoir une partie des pouvoirs d'organisation du jeu du lotto – et qu'ainsi l'appel d'offres concernait une activité qui, par sa nature, échappe aux règles du Traité en raison de ses

[1854] CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., point 32 ; CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., point 29. Les articles du Traité évoqués par la Cour renvoient à l'ancienne numérotation, il faut bien y voir les articles 45, 46 et 55 du Traité.

[1855] CE 15 mai 2000 [Confédération française des professionnels en jeux automatiques], préc. Rappelons que dans cette affaire, les requérants demandaient au juge d'annuler la décision du Premier ministre refusant d'abroger le titre II du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie en ce qu'il confiait, sans appel à la concurrence, l'exploitation de la loterie d'Etat à une société d'économie mixte.

[1856] CJCE 26 avril 1994 [C-272/91, Commission des Communautés européennes contre République italienne], *Rec.* I-1431, point 1.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

articles 45 et 55.

La République italienne fut effectivement sanctionnée. La solution la plus simple aurait sans doute été de considérer que l'organisation du jeu du lotto ne constituait pas une « activité participant, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique », d'autant plus que l'article 45 CE est d'interprétation stricte. Tel ne fut cependant pas la voie suivie par la Cour qui, dans cette affaire, a scrupuleusement suivi les recommandations de son avocat général, M. Gulmann. Dans ses conclusions, ce dernier s'est livré à une analyse minutieuse du fonctionnement concret du lotto en tâchant de distinguer les fonctions respectivement assurées par le concessionnaire du système d'automatisation et l'administration italienne, initialement responsable de l'organisation du jeu. Il déduit ensuite de cette analyse que les activités confiées au concessionnaire sont seulement de caractère technique et ne comportent aucun transfert de pouvoir relatif à l'organisation du jeu : « même après l'automatisation du jeu du lotto, ce sera l'administration publique qui organisera le jeu (…) et exploitera ainsi le système d'automatisation (…). Ce qui nous amène à conclure qu'il n'y a pas, dans le cas de l'appel d'offres concernant l'automatisation du jeu du lotto, transfert de l'autorité publique au sens des articles 55 et 66 du traité » [1857].

A la suite de ces remarques, la Cour a ainsi pu affirmer que « l'introduction du système d'automatisation litigieux (…) n'entraîne aucun transfert de responsabilités au concessionnaire en ce qui concerne les différentes opérations inhérentes au lotto » : « les receveurs du lotto, dit-elle, restent responsables de la prise de paris (…), les tirages sont effectués par des commissions de tirage (…), qui sont des organes étatiques, tout comme les commissions de zone (…), lesquelles restent responsables du contrôle et de la validation des billets gagnants ». Enfin, « c'est toujours l'administration publique qui approuve et verse les gains en dernier ressort ». Par conséquent, « Les activités en cause ne relevant, *dès lors*, pas de l'exception prévue à l'article 55 du traité, il y a lieu de conclure que la réserve litigieuse est contraire aux articles 52 et 59 du traité » [1858].

La tentation est alors grande de procéder à une interprétation *a contrario* des remarques de la Cour et de l'avocat général. En ce sens, il semblerait que, dans l'hypothèse où la concession litigieuse eut porté transfert, au concessionnaire, d'opérations inhérentes à l'organisation du *lotto*, alors celui-ci aurait participé à l'exercice de l'autorité publique, et la dérogation prévue à l'article 45 eut trouvé un terrain idoine d'application. Certes, la Cour est aussi adroite que prudente : nulle part elle n'a affirmé que l'organisation du jeu du *lotto* soit à ranger parmi les activités participant à l'exercice de l'autorité publique, néanmoins, la voie qu'elle a suivie montre bien que la chose n'est pas à exclure [1859].

[1857] Conclusions de l'avocat général C. Gulmann sur CJCE 26 avril 1994 [C-272/91, Commission des Communautés européennes contre République italienne], *Rec.* I-1411, point 24. Comprendre les articles 45 et 55 CE.

[1858] CJCE 26 avril 1994 [C-272/91, Commission des Communautés européennes contre République italienne], préc., points 6, 7, 8, 9 et 13 (c'est nous qui soulignons). Comprendre les articles 45, 43 et 49 CE.

[1859] Voir la remarque analogue formulée par J-C. Huglo à la marge de son commentaire de l'arrêt *Schindler* (*Gaz. Pal.* 1995.J.638).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

§ 2 - La question de la satisfaction d'un service d'intérêt économique général (article 86 CE)

La notion communautaire de service d'intérêt économique général (SIEG) et la notion française de service public, si elles ne se recoupent pas complètement, présentent tout de même un certain nombre de points communs. La qualification de SIEG, qui ne peut concerner que des activités de nature économique, a ainsi pu être reconnue à un grand nombre d'activités qui, en droit interne, sont rangées parmi les services publics industriels et commerciaux ; ainsi en est-il de la fourniture de gaz et d'électricité, de la distribution d'eau ou de certains services de transport. Une fois parées de cette qualité ces activités peuvent, en vertu de l'article 86-2 du Traité CE, déroger aux règles de la concurrence, mais seulement à la condition que l'application des règles du Traité fasse obstacle à l'accomplissement de leur mission d'intérêt général.

Si l'on admet avec le Professeur Kovar que « la ligne de démarcation entre les activités qui ne relèvent pas de l'application des règles de concurrence et celles qui lui sont assujetties passe, en quelque sorte, à travers la notion de service public » [1860], il semblerait alors logique que l'activité économique que constitue l'exploitation des jeux, qui pour l'heure peut être totalement soustraite aux règles de la concurrence, entretienne une relation particulière avec cette notion. Dans l'hypothèse contraire, comment expliquer que des activités telles que l'électricité ou les télécommunications – qualifiées en droit interne de services publics industriels et commerciaux – soient en grande partie soumises aux règles de la concurrence, tandis que l'exploitation des jeux, qui elle ne l'est pas, échappe totalement à l'application de ces règles ?

Il est vrai, le secteur des jeux présente de fortes particularités. Si l'intérêt général exige la régulation de ce secteur pour des raisons assez compréhensibles de maintien de l'ordre public, en revanche, on peut hésiter quant à l'existence d'une « mission d'intérêt général » dont seraient en charge les opérateurs de jeux. En effet, la qualification de SIEG et la soustraction de l'activité concernée aux règles de la concurrence ont généralement pour objectif la satisfaction de besoins vitaux du public dans des conditions qui ne compromettent pas trop la santé financière des entreprises qui en ont la charge. Or en matière de jeux, le caractère vital des besoins du public peut être sérieusement contesté, quant à la santé financière des opérateurs de jeux, elle ne dépend que de la volonté des pouvoirs publics qui déterminent librement l'assiette et le taux des prélèvements sur les différentes opérations de jeu, dont la rentabilité initiale ne fait aucun doute.

Pour autant, tout lien entre activité d'exploitation des jeux et service public n'est pas à exclure. Ainsi la directive du Conseil du 16 juin 1975 relative à des mesures destinées à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour diverses activités a-t-elle affirmé que « les activités de loterie et les activités analogues (…) relèvent fréquemment du domaine des services publics, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes publics », et qu'en conséquence un certain nombre de ces activités n'entrent pas dans le champ d'application du présent texte [1861].

[1860] R. Kovar, « Droit communautaire et service public… », *art. cit.*, p. 229.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

On peut également constater, avec les Professeurs Dubouis et Blumann, qu'en pratique, une situation de monopole découlant de l'octroi de droits exclusifs conduit presque automatiquement l'organisme qui en est titulaire à tomber sous le coup de l'article 82 punissant les abus de position dominante. Dans ces situations il y aurait une « présomption d'abus de position dominante » qui ne pourrait, la plupart du temps, « être corrigée que par les missions d'intérêt général ou le service d'intérêt économique général dont se voit chargée l'entreprise en situation de monopole », un « lien presque consubstantiel » serait ainsi établi entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 86 [1862] . Or, les situations de monopole sont très fréquentes en matière de jeux.

Les différentes affaires dont la CJCE a eu à connaître et dont nous avons rapporté le contenu ont toutes été placées sur le terrain de la libre prestation de services et, accessoirement, sur celui de la liberté d'établissement. Les règles contenues dans le chapitre sur la concurrence n'ayant pas été mobilisées, la Cour n'a pas eu à se prononcer sur l'applicabilité de l'article 86-2 relatif au SIEG. Cela ne l'a toutefois pas empêché de déclarer que l'octroi de droits exclusifs pouvait en ce domaine être compatible avec le droit communautaire. Ainsi dans l'affaire *Läärä* la Cour a considéré que l'établissement d'un monopole d'exploitation et de fabrication des machines à sous au profit d'un organisme de droit public constituait une « mesure certainement plus efficace (que la taxation des opérateurs de jeu dans le cadre d'une réglementation non exclusive) pour assurer, en raison des risques de délit et de fraude, une stricte limitation du caractère lucratif des telles activités » [1863] . De même, si dans l'affaire *Zenatti* la Cour n'a pas fait mention de l'existence de droits exclusifs, relevant simplement que la législation italienne « réserve à certains organismes le droit de collecter des paris » [1864] , il n'est pas indifférent de relever que lesdits organismes sont au nombre de…deux : le CONI, qui peut seul organiser des concours de pronostics sur les compétitions sportives, et l'UNIRE, seul compétent pour concéder le droit de collecter des paris sur les courses de chevaux, de sorte que, finalement, chacun d'eux bénéficie d'un monopole particulier [1865] . Rappelons enfin que dans l'affaire *Anomar*, la Cour a considéré que « le choix des modalités d'organisation et de contrôle des activités d'exploitation et de pratique des jeux de hasard ou d'argent (…) incombe aux autorités nationales dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation » [1866] , ce qui suppose donc que ces dernières peuvent librement accorder

[1861] Directive n° 75/369/CE, *JOCE* n° L 167 du 30 juin 1975, p. 23.

[1862] L. Dubouis et C. Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, 3ème éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 2004, n° 883. Les auteurs renvoient sur ce point à deux arrêts de la Cour : CJCE 8 juin 2000 [C-258/98, Giovanni Carra], *Rec.* I-4217 et CJCE 17 mai 2001 [C-340/99, Poste italiane], *Rec.* I-197.

[1863] CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., point 41.

[1864] CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., point 38.

[1865] Conclusions de l'avocat général M. Fennelly sur CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., point 6.

[1866] CJCE 11 septembre 2003 [C-6/01, Anomar], préc., point 88.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

des droits exclusifs. A cet égard, la législation portugaise est d'une clarté exemplaire puisque l'article 9 du décret-loi n° 422/89 dispose que « le droit d'exploiter des jeux de hasard ou d'argent est réservé à l'Etat » [1867] .

Les règles contenues dans le chapitre consacré à la libre concurrence n'ont toutefois pas été totalement ignorées des différentes affaires soumises à l'examen de la Cour en matière de jeux. C'est ainsi que l'un des « fleurons » du secteur français des jeux, le PMU, a vu sa position remise en cause devant la Commission puis devant le Tribunal de première instance (TPI) et la Cour de Justice par Ladbroke Racing Ltd, première agence de prise de paris au Royaume-Uni. En effet si les marchés ludiques nationaux demeurent en principe cloisonnés, l'organisation de paris sur les courses hippiques donne lieu depuis quelques années à des prestations transfrontières de fourniture d'images, de données et de paris. A ce titre, tout en conservant ses droits exclusifs sur le marché français, le PMU manifeste, depuis 1989, une volonté évidente d'étendre ses activités en dehors de la France [1868] et c'est notamment en concluant des accords en Allemagne et en Belgique qu'il est entré directement en concurrence avec la société Ladbroke, également implantée dans ces pays par l'intermédiaire de ses filiales.

Certaines des plaintes déposées par Ladbroke ne présentent ici aucun intérêt. Ainsi en est-il de celle qui fut dirigée contre l'Etat français sur la base des articles 87 à 89 du Traité relatifs aux aides d'Etat [1869] . Tel est encore le cas de deux autres plaintes relatives à des accords passés par le PMU avec des opérateurs étrangers, le premier avec le PMU belge [1870] , le second avec la société allemande DSV [1871] .

Plus riche d'enseignements est la plainte déposée par Ladbroke le 24 novembre 1989, quoique ceux-ci restent très modestes. Souhaitant concurrencer le PMU sur le

[1867] *Ibid.*, point 7.

[1868] Les partenariats développés par le PMU à l'étranger peuvent être de natures diverses. D'abord, l'article 15-III de la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 autorise les sociétés de courses à recevoir des paris engagés à l'étranger sur les courses françaises ainsi que des paris engagés en France sur les courses étrangères. C'est ainsi que le PMU est parvenu à mettre au point des prises de paris sur les courses françaises en « masse commune » avec les enjeux recueillis par des opérateurs étrangers. Il vend également des programmes de retransmission des courses françaises qui permettent d'organiser à l'étranger des paris en « masses distinctes ». Enfin, le PMU propose une assistance technique à la création de réseaux qui, pour la plupart, collectent des paris sur les courses françaises. Voir sur ce point le Rapport du sénateur F. Trucy (« Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, p. 43) ainsi que le site Internet du PMU (www.pmu.fr).

[1871] Cet accord concernait la retransmission d'images relatives à des courses hippiques. La Commission et le TPI ont tous deux rejeté la plainte de la filiale belge de Ladbroke concernant le refus, par le PMU et DSV, de lui vendre la retransmission, pour la Belgique, des courses françaises. Pour la demanderesse, ce refus constituait un abus de position dominante et une entente. Or la Commission et le Tribunal rappelèrent que le cadre géographique pertinent pour envisager les atteintes à la libre concurrence en matière de prise de paris (et, par conséquent, pour le marché auxiliaire des sons et images) est national et non pas communautaire. Par conséquent, les sociétés en cause n'ayant pas accordé de droits de retransmission en Belgique, le refus opposé à Ladbroke ne pouvait donc pas être vu comme discriminatoire (décision de la Commission du 31 janvier 1995 [n° 95/373, PMI-DSV], *JOCE* n° L 221, 19 septembre 1995 ; TPI 12 juin 1997 [T-504/93, Tiercé Ladbroke SA], *Europe* 1997, comm. 292, note Idot).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

marché français, la société anglaise a contesté devant la Commission, sur le fondement des articles 81 et 82 du Traité relatifs aux ententes et abus de position dominante, le comportement anticoncurrentiel dont feraient preuve le PMU et les sociétés de courses qui le composent. Mais supposant qu'on ne saurait reprocher à une entreprise un comportement anticoncurrentiel qui lui serait imposé par la loi, Ladbroke a parallèlement demandé à la Commission d'adopter une décision à l'encontre de l'Etat français sur la base de l'article 86-3. Autrement dit, elle lui demandait de constater la violation, par la loi

1869 Sauf dérogations prévues au Traité, les aides d'Etat sont prohibées par le droit communautaire. Par « aide d'Etat », il faut entendre l'ensemble des « avantages accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'Etat ou constituant une charge supplémentaire pour l'Etat ou pour les organismes désignés ou institués à cet effet » (CJCE 17 juin 1999 [C-295/97, Piaggio], *Rec.* I-3735). La plainte de Ladbroke concernait un ensemble de sept mesures que la société de droit anglais jugeait illégales. Tout en estimant que l'ensemble des dispositions litigieuses aurait permis au GIE PMU de « redresser une situation financière défavorable », d'« informatiser son réseau de collecte de paris » et d'« augmenter sa part de marché (…) dans d'autres Etats membres », la Commission a considéré que seules trois de ces mesures constituaient des aides illégales, c'est-à-dire qui auraient du faire l'objet d'une notification auprès d'elle, et ajoute que chacune d'elles pouvait faire l'objet d'une dérogation au titre de l'article 87-3 relatif aux aides d'Etat compatibles avec le marché commun (décision de la Commission du 22 septembre 1993 (n° 93/625), *JOCE* n° L 300, 7 décembre 1993, pp. 0015-0021, points 2 et 7). Tel ne fut cependant pas l'avis du TPI et de la Cour de Justice qui, à la demande de Ladbroke, annulèrent partiellement la décision de la Commission et épinglèrent à leur tour quatre mesures que celle-ci avait refusé de qualifier d'aides illégales (TPI 27 janv. 1998 [T-67/94, Ladbroke Racing Ltd c/ Commission des Communautés européennes], *Rec.* II-1 ; CJCE 16 mai 2000 [C-83/98P, République française c/ Ladbroke Racing Ltd et Commission des Communautés européennes], *Rec.* I-3271). En toute hypothèse, ces décisions apparaissent étroitement liées à la stratégie de développement international mise en œuvre par le PMU. La solution aurait sans doute été différente si ces aides étaient intervenues en dehors d'un tel contexte, car les avantages octroyés au GIE, qui bénéficie de l'exclusivité sur le marché national, n'auraient alors pas pu se faire au détriment d'entreprises concurrentes.

1870 Aux termes de cet accord, passé en 1991, le PMU français était autorisé à prendre, au nom de la société belge, des paris sur les courses de chevaux belges dans plusieurs départements français limitrophes. Selon Ladbroke, l'accord aurait eu pour effet l'octroi par la France au PMU belge d'une aide d'Etat illégale non notifiée en ce qu'il aurait appliqué aux enjeux sur les courses belges un prélèvement inférieur (9 %) à celui appliqué normalement sur les courses françaises (28 %). Ayant vu sa plainte rejetée par la Commission, Ladbroke a intenté un recours en annulation devant le TPI, qui rendit une décision analogue, confirmée plus tard par la Cour. Pour le Tribunal, l'accord litigieux aurait simplement eu pour conséquence d'augmenter le chiffre d'affaires du PMU belge, car si les paris avaient été perçus directement, et sans l'intermédiaire du PMU français, les recettes perçues auraient été en taux d'un montant équivalent (20 %). Il ajoute d'ailleurs que l'ouverture du marché français au PMU belge constitue un « choix effectué par le législateur français concernant l'organisation du marché national de prise de paris (…) et les modalités de l'exercice par le PMU français des droits exclusifs qui lui sont reconnus par la législation nationale », choix qui ne saurait être mis en cause au regard de l'article 87 sur les aides. Ainsi, le traitement en France du prélèvement sur les paris engagés sur les courses belges « ne constitue pas une mesure dérogatoire par rapport à l'économie générale du système » mais lui est conforme puisque ce dernier est « caractérisé (…) par la soumission des enjeux sur les courses courues à l'étranger aux retenues légales et fiscales des chaque pays où les courses de chevaux concernées sont courues » (TPI 18 septembre 1995 [T-471/93, Tiercé Ladbroke SA c/ Commission des Communautés européennes], *Rec.* II-2537, points 56, 58 et 62). La Cour suit quant à elle un raisonnement sensiblement différent ; pour elle, la portion des enjeux réservée aux gagnants ne peut, pour une même course, varier selon les Etats dans lesquels les paris sont engagés, de sorte que le choix du législateur français d'appliquer systématiquement le taux de prélèvement de l'Etat membre dans lequel la course se déroule serait irréprochable (CJCE 9 décembre 1997 [C-353/95P, Tiercé Ladbroke SA c/ Commission des Communautés européennes], *Rec.* I-7007).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

française, de l'article 86 en ce qu'elle confierait au PMU un monopole dont l'existence ne serait justifié par une aucune « mission particulière » dont le GIE aurait la charge et qui pourrait seule justifier la suspension des règles du Traité et notamment des règles de concurrence. La Commission ayant tardé à prendre position, Ladbroke introduisit un recours en carence devant le Tribunal, mais un rejet partiel de la Commission étant entre temps intervenu et un recours en annulation ayant été formé contre lui, c'est à deux décisions du Tribunal que donna lieu la plainte initiale : l'un portant sur le recours en carence (la Commission ayant refusé d'intervenir sur la base de l'article 86-3) et l'autre portant sur le recours en annulation (la Commission ayant rejeté la plainte fondée sur les articles 81 et 82).

Le recours en carence au titre de l'article 86-3 fut déclaré irrecevable, principalement en raison du fait que la Commission dispose en la matière d'un « large pourvoir d'appréciation » excluant toute obligation d'intervention. La Tribunal ajoute que ce pouvoir d'appréciation serait d'autant plus large que la Commission est « invitée (…) à tenir compte des exigences inhérentes à la mission particulière des entreprises concernées », et que « les autorités des Etat membres (…) peuvent disposer, dans certains cas, d'un pouvoir d'appréciation tout aussi large pour réglementer certaines matières, tel le marché des jeux » [1872] . Ce faisant, le Tribunal n'exclut donc pas que le GIE PMU et les sociétés de courses qui le constituent soient en charge d'une « mission particulière » telles que celles évoquées à l'article 86-2 relatifs aux monopoles fiscaux et aux entreprises chargées d'un SIEG.

En revanche, le Tribunal a, pour des raisons de procédure, annulé le rejet par la Commission de la plainte relative à la violation par le PMU des règles relatives aux ententes et abus de position dominante. Selon le Tribunal, la Commission ne pouvait rejeter la demande en se fondant sur l'inapplicabilité des articles 81 et 82 avant d'avoir statué sur la violation, par l'Etat français, de l'article 86, c'est-à-dire avant de s'être prononcée sur la compatibilité de la législation française à l'égard des dispositions du Traité relatives à l'octroi de droits exclusifs et aux services d'intérêt économique général. Mais l'important, pour nous, est ailleurs. Avant de constater que la Commission aurait du, préalablement au rejet de la plainte, mener à terme son examen au titre de l'article 86, le Tribunal a entendu rappeler la liberté dont dispose la Commission concernant la mise en œuvre de son pouvoir de surveillance en matière de respect des règles de concurrence par les Etats membres que lui confère l'article 86-3. Ainsi, dit-il, « la Commission ne saurait être obligée d'intervenir, à la demande d'un particulier, sur la base de l'article 90, paragraphe 3, du traité (…) et, plus particulièrement, *à l'égard des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général* , notamment lorsqu'une telle intervention implique l'appréciation de la compatibilité d'une législation nationale avec le droit communautaire » [1873] . Doit-on voir dans cette formule une remarque générale et abstraite ou faut-il comprendre que le PMU et les sociétés de courses qui le composent sont effectivement en charge d'un SIEG ?

[1872] TPI 27 octobre 1994 [T-32/93, Ladbroke Racing Ltd c/ Commission des Communautés européennes], *Rec.* II-1015, point 37.

[1873] Comprendre « sur la base de l'article 86-3 », TPI 18 septembre 1995 [T-548/93, Tiercé Ladbroke SA c/ Commission des Communautés européennes], *Rec.* II-2568, point 45 (c'est nous qui soulignons).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Là encore, pris isolément, ce membre de phrase tiré d'un arrêt du TPI ne signifie pas grand chose. Mais on peut le rapprocher d'une communication de la Commission européenne publiée le 26 septembre 1996 intitulée *Les services d'intérêt général en Europe* [1874] . Au point 25 de son exposé, la Commission souligne que le juge communautaire « a notamment reconnu que des considérations d'ordre économique comme la rentabilité financière globale du service d'intérêt général ou d'autres considérations telles que la protection de l'environnement, peuvent constituer des justifications légitimes ». A la suite du mot « légitimes » une note de bas de page renvoie à trois arrêts illustrant le propos de la Commission : les deux premiers sont les célèbres arrêts *Corbeau* et *Commune d'Almelo* [1875] , quant au troisième, il s'agit de l'arrêt du TPI précité [1876] . Ainsi la Commission semble-t-elle voir, dans le membre de phrase que nous avons extrait de cet arrêt, la reconnaissance par le TPI de la nature de service d'intérêt général de l'activité du PMU.

Notons enfin qu'à la suite dudit arrêt, la Commission ne s'est finalement jamais prononcée sur la conformité de la loi française organisant le monopole du PMU au regard de l'article 86, d'abord parce que le juge communautaire n'est pas compétent pour adresser des injonctions aux institutions ou se substituer à elles dans le cadre du contrôle de légalité qu'il exerce, ensuite parce que la décision du TPI fut infirmée par la CJCE [1877] .

En somme, le juge communautaire n'exclut pas que l'organisation du jeu participe de l'exercice de l'autorité publique ou puisse être considérée comme un service d'intérêt économique général, mais, de manière très prudente, il se garde bien de se prononcer sur la question. En droit interne, en revanche, le juge administratif ne laisse planer aucun doute. Si les casinos sont en charge d'une mission de service public, c'est parce qu'ils

[1874] *JOCE* 26 septembre 1996, n C 281.

[1875] CJCE 19 mars 1993 [C-320/91, Corbeau], *Rec.*I-2565 ; CJCE 27 avril 1994 [C-392/92, Commune d'Almelo], *Rec.*I-1509.

[1876] TPI 27 octobre 1994 [T-32/93, Ladbroke Racing Ltd c/ Commission des Communautés européennes], préc.

[1877] CJCE 11 novembre 1997 [C-359/95P et C-379/95P, Commission des Communautés européennes et République française c/ Ladbroke Racing LTD], *Rec.* I-6265. Y voyant un « formalisme excessif », le Professeur Idot analyse l'arrêt de la manière suivante. En estimant que la « légalité du comportement des entreprises qui se conforment à une législation nationale au regard des articles 81 et 82 doit être appréciée en fonction de la compatibilité de cette législation avec le Traité », le Tribunal aurait, selon la Cour, commis une erreur de droit. « En effet, l'évaluation de la législation nationale ne peut avoir pour objet que l'incidence sur les comportements (…). Si les comportements anticoncurrentiels sont imposés aux entreprises par une législation nationale, "les articles 81 et 82 ne sont pas d'application", car la restriction de concurrence ne trouve pas sa source dans un comportement autonome d'entreprise. En revanche, les textes retrouvent leur emprise si la législation nationale laisse subsister une marge de concurrence ». Par conséquent, la Commission « devait se contenter d'analyser si la législation française laissait une marge de concurrence aux entreprises », mais « on ne pouvait lui reprocher de ne pas avoir examiné d'abord la compatibilité de la réglementation française » (L. Idot, *Europe* 1998, comm. 27, la note faisant référence aux anciens articles du Traité, nous avons pris la liberté de leur substituer la nouvelle numérotation). D'après la Cour, on ne pouvait reprocher à la Commission de n'avoir pas examiné d'abord la compatibilité de la réglementation française, car si des comportements anticoncurrentiels sont imposés aux entreprises par une législation nationale, alors les articles 81 et 82 ne peuvent leur être appliqués vu que la restriction de concurrence ne trouve pas sa source dans un comportement autonome d'entreprise (seul visé par ces articles).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

contribuent au développement touristique de leur commune d'implantation. Mais ni eux, ni les sociétés de courses de chevaux, ni La Française des jeux ne sont, en tant qu'organisateurs de jeu, investis d'une telle mission. Pourtant, la collaboration de l'administration avec ces opérateurs pour assurer la police des jeux semble assez manifeste et les privilèges octroyés à ces derniers paraissent bien constituer des prérogatives de puissance publique dévolues par l'administration dans un but d'intérêt général. S'il s'avère que les éléments du service public sont réunis, pourquoi, alors, refuse-t-on aux opérateurs de jeu cette qualification ? De ce point de vue, le régime de droit public des jeux paraît être une curiosité juridique.

Chapitre II : Réflexions sur une curiosité juridique

Par delà la complexité du droit et son cortège de nuances, la culture politique française, dont le service public est un élément structurant, tend à associer assez naturellement monopole et service public. « Le statut de monopole est en réalité inhérent à la conception même du service public », il en est un des « attributs essentiels », nous dit le Professeur Chevallier [1878] . Aujourd'hui, ce lien entre monopole et service public est, sinon totalement rompu, du moins largement distendu. La libéralisation des marchés des télécommunications, de la poste, de l'électricité, du gaz et du transport ferroviaire marque la fin d'autant de monopoles publics nationaux sans pour autant que les missions de service public associées à ces activités aient, en droit, disparu.

Mais comment dès lors faire comprendre au néophyte que les services publics marchands considérés comme les plus essentiels aux hommes, à leurs besoins vitaux, ne soient plus gérés sous forme de monopole, ce qui pour beaucoup marque la fin du service public (en fait sinon en droit), alors même que l'exploitation des jeux, qui n'a rien, dit-on, du service public, continue à être assurée en grande partie par ce qui semble bien être des monopoles ? Remarquons toutefois que cette incompréhension pourrait sans doute être plus aiguë : si l'exploitation du jeu était effectivement considérée, en droit, comme un service public, comment faire comprendre que le monopole de certains jeux se justifie plus que celui, par exemple, de l'électricité ? Peut être est-ce là ce qui explique l'attitude du juge vis-à-vis du couple jeu / service public.

Il nous semble finalement que des considérations autres que strictement juridiques viennent interférer dans la qualification de l'activité des opérateurs de jeu. Cela n'a rien d'une anomalie, le droit n'est pas la « chose » des juristes, il est le réceptacle et le vecteur des tensions sociales et il s'établit, à travers lui, une véritable communication entre gouvernants et gouvernés. Si des considérations d'ordre politique ou idéologique expliquent le régime de droit public des jeux, il appartient alors à la doctrine d'en tenir compte et de les intégrer à ses constructions théoriques – voire à ses réflexions pratiques – pour en maintenir la cohérence dont elle est, avec le juge, comptable [1879] .

[1878] J. Chevallier, « Regards sur une évolution », *art. cit.*, p. 13.

[1879] Nous pensons tout particulièrement aux notions théoriques qui fondent le droit administratif et qui résultent d'un échange fécond entre le juge administratif et la doctrine.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Mais avant d'en arriver là, il convient, en prenant nos distances avec l'appréciation des tribunaux, de déterminer si les éléments du service public sont ou non présents dans le régime de chacun des trois grands secteurs du jeu autorisé. Ces éléments, qui permettent de dire si une personne privée est investie d'une mission de service public, sont ceux qui ont été rappelés par le Conseil d'Etat dans son arrêt de section du 28 juin 1963 *Narcy*, à savoir : un but d'intérêt général, un contrôle public et la dévolution de prérogatives de puissance publique. Nos développements sur la police des jeux nous semblent avoir amplement démontré que l'élément relatif au contrôle de l'administration pouvait être considéré comme acquis. Quant aux deux autres, leur identification est le fruit d'une démarche elle-même porteuse d'un choix doctrinal, devenu inévitable.

Nous ne pouvons considérer, comme semble le faire le commissaire du gouvernement Daussun, que l'identification d'une prérogative de puissance publique découle d'une appréciation aussi contingente que celle de l'identification d'un intérêt général. Il est vrai que le but d'intérêt général de l'activité d'une personne privée peut être mis en lumière sans pour autant que cette personne soit investie de prérogatives de puissance publique. Mais la détention de tels pouvoirs par une personne privée, qui doit pouvoir être objectivement établie, n'est acceptable que si cette personne poursuit un but d'intérêt général. Peu importe si, à l'analyse, cette personne ne nous semble pas poursuivre un tel but. Dans ce cas, la seule position défendable n'est pas de dissimuler ces pouvoirs, de nier leur existence, mais de constater que ceux-ci ne reposent sur aucune justification valable, de montrer que l'intérêt général de l'activité litigieuse, existant en droit, n'existe pas en fait. Si le droit administratif a notamment pour but la domestication de la puissance publique, il ne saurait atteindre cet objectif en en masquant les manifestations qui troublent l'harmonie de l'ordonnancement juridique. Si c'était le cas, le principe de proportionnalité, qui postule l'adéquation des moyens mis en œuvre par l'administration aux fins qu'elle poursuit, n'aurait plus aucun sens.

Dès lors, si une prérogative de puissance publique ne se déduit pas de l'identification d'un intérêt général, l'inverse doit être absolument vrai, et toutes nos réflexions seront issues de cet axiome. C'est donc uniquement à travers l'identification de prérogatives de puissance publique dévolues aux opérateurs de jeu qui nous rechercherons la marque du service public (section 1). Après l'avoir trouvée, il conviendra de s'interroger sur les moyens de rétablir l'harmonie du système (section 2).

Section 1 - Les opérateurs de jeu et la puissance publique

Dans sa *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Raymond Carré de Malberg, rejoignant sur ce point Esmein et Jellinek [1880], fait de la puissance publique le troisième élément constitutif de l'Etat. « Pouvoir coercitif » permettant à la volonté nationale « de s'imposer aux individus avec une force irrésistible » [1881], la puissance publique se dédouble en puissance législative et en puissance exécutive, la seconde étant

[1880] A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel française et comparé*, 5ème éd., Paris, Larose et Tenin, 1909, p. 1 ; G. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, t. II (1913), Paris, Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, p. 61s.

[1881] R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, *op. cit.*, t. I, p. 6s.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

subordonnée à la première [1882] . Depuis Hauriou, cependant, la puissance publique, considérée comme une « branche du pouvoir exécutif », est, dans le champ du droit administratif, totalement assimilée à la puissance administrative. Pour le maître de Toulouse, à qui l'on attribue généralement la paternité du rayonnement de la notion en droit public, la puissance publique est le résultat d'un processus historique de « centralisation de toutes les polices civiles » et se définit comme un « pouvoir administratif chargé d'assurer le maintien de l'ordre public et la gestion des services publics (…), le tout (…) par une action d'office » [1883] .

La puissance publique se caractérise par sa « force irrésistible », la nature exécutoire de ses manifestations, autrement dit, l'idée que, par ses actes, son détenteur peut, sans le consentement de leurs destinataires, imposer unilatéralement sa volonté et modifier leur situation juridique. Finalement, en droit administratif, l'opposition gestion publique / gestion privée ne fait que traduire l'idée selon laquelle la puissance publique est à l'origine de la *summa divisio* du droit public et du droit privé. C'est elle qui détermine la frontière entre un droit que se veut théoriquement égalitaire, dont la source réside essentiellement dans le contrat, accord de volontés, et un droit contraignant qui, parce qu'il a pour seule fin la satisfaction de l'intérêt général, est par nature inégalitaire, l'intérêt général devant, en droit français [1884] , s'imposer aux intérêts particuliers.

Voilà pourquoi la puissance publique est représentative d'une « action s'exerçant dans des *conditions exorbitantes du droit commun* » [1885] et qu'elle renvoie à des pouvoirs insusceptibles d'être confiés à une personne, publique ou privée, pour la gestion de ses besoins particuliers. Dans cet esprit, le Conseil d'Etat a reconnu, parmi les pouvoirs dévolus à des personnes privées, le caractère de prérogative [1886] de puissance publique : à la détention, en droit, d'un monopole territorial [1887] , au pouvoir de prendre des décisions unilatérales de nature réglementaire [1888] , ou individuelle [1889] , à la détention d'un pouvoir disciplinaire [1890] ou encore au pouvoir de percevoir des cotisations obligatoires et d'exécuter d'office des travaux [1891] . Dans tous ces cas, la volonté de la personne investie

[1882] *Ibid.*, t. II, p. 121.

[1883] M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, *op. cit.*, p. 8s.

[1884] J. Chevallier, « Les fondements idéologiques du droit administratif français » in CURAPP, *Variations autour de l'idéologie de l'Intérêt général*, vol. 1, Paris, PUF, 1978, pp. 3-57.

[1885] Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, n° 74.

[1886] Notons que le terme « prérogative » renvoie à l'idée de « droit, pouvoir exclusif (que possède une personne ou une collectivité) attaché à l'exercice d'une fonction, à l'appartenance à une classe sociale, à un état juridique ». Il est quasiment synonyme de « privilège » qui renvoie, lui, au « droit, avantage particulier accordé à un seul individu ou à une catégorie d'individus, avec faculté d'en jouir en dehors de la loi commune », *Le grand Robert de la langue française*, *op. cit.*, t. V, pp. 1143 et 1220.

[1887] CE 13 janvier 1966 [Magnier], *Rec.* 33.

[1888] CE 31 juillet 1942 [Monpeurt], *Rec.* 239.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

par la puissance publique s'impose aux usagers du service, sous le contrôle du juge administratif. On passe de la sphère contractuelle, caractéristique de la gestion privée, à celle de la décision unilatérale, instrument de la gestion publique [1892] et du service public [1893] .

Mais cette vision des choses, qui fait de la puissance publique le critère de compétence de la juridiction administrative, si elle semble avoir été adoptée par nos plus hautes instances juridictionnelles, en raison, peut-être, de sa simplicité et de sa logique, ne correspond pas pour autant à la réalité du droit et à la nature des choses, puisqu'elle fait volontairement l'impasse sur des phénomènes juridiques qui la contredisent.

En 1987, en effet, le Conseil constitutionnel a déclaré que si « les dispositions des articles 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor An III qui ont posé dans sa généralité le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'ont pas en elles-mêmes valeur constitutionnelle (…), néanmoins, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou sous leur contrôle » [1894] . En omettant d'évoquer le cas des personnes privées détentrices de prérogatives de puissance publique, le Conseil constitutionnel semble bien confirmer l'hypothèse, déjà présente dans la jurisprudence administrative et notamment dans l'arrêt *Narcy*, selon laquelle de telles prérogatives ne peuvent être détenues par ces personnes qu'à la suite d'une délégation de l'administration. En d'autres termes, ces deux juridictions nient catégoriquement l'hypothèse de l'origine endogène des prérogatives exorbitantes des personnes privées

[1889] CE 20 mars 1959 [Société auxiliaire de Meunerie], *Rec.* 194 ; CE 6 octobre 1961 [Fédération nationale des huileries métropolitaines], *Rec.* 544.

[1890] CE 26 novembre 1976 [Fédération française de cyclisme], *Rec.* 513.

[1891] CE 28 juin 1963 [Narcy], préc.

[1892] Les contrats publics sont aussi des instruments de la gestion publique, mais leurs clauses exorbitantes du droit commun, leurs clauses réglementaires et le pouvoir de modification unilatérale reconnu à la personne publique au cours de leur exécution sont autant de manifestations de l'inégalité des cocontractants.

[1893] « Il existe en droit français une corrélation étroite entre la gestion d'un service public et l'attribution d'un pouvoir de décision unilatérale, en ce sens que toute personne privée détenant un tel pouvoir gère nécessairement un service public », J-P. Négrin, *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, *op. cit.*, p. 163.

[1894] CC 23 janvier 1987, n° 86-224 DC [Conseil de la concurrence], *Rec.* 8. Voir aussi la décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 qui a implicitement constitutionnalisé l'existence de la juridiction administrative (*Rec.* 46), ainsi que la décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 qui a confirmé cette jurisprudence (*Rec.* 71).

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

que l'on pourrait assimiler à un pouvoir de décision unilatérale [1895] .

Pourtant, dans un article célèbre intitulé *Puissance publique, puissance privée*, le Professeur Vénézia a amplement démontré la nature réductrice d'une telle approche dans la mesure où « l'acte unilatéral en droit privé apparaît comme un phénomène d'une amplitude, d'une fréquence et d'une importance beaucoup plus considérable que ne le disaient même les plus libéraux » [1896] . Et l'éminent auteur de citer, notamment, l'émancipation de mineur, la reconnaissance d'enfant naturel, la résiliation unilatérale de contrat, l'exercice de l'autorité parentale ou encore les phénomènes d'autorité liés au droit des rapports collectifs (règlement de copropriété, fonctionnement interne des associations et syndicats). Mais c'est sans doute dans le champ des relations de travail que l'acte unilatéral de droit privé apparaît avec le plus de netteté. « Un Etat de droit, s'interrogent les Professeurs Pelissier, Supiot et Jeammaud, peut-il reconnaître des normes non conventionnelles posées, non par la puissance publique, mais par le détenteur d'un pouvoir privé à destination d'autres sujets égaux en droit à leur auteur ? Le droit du travail répond par l'affirmative, qui admet une *autoréglementation de l'entreprise* ou reconnaît un authentique *pouvoir normatif* à l'employeur. Le règlement intérieur a été formellement consacré et encadré par la loi, mais il y a place pour d'autres actes d'exercice de ce pouvoir dérivé du pouvoir de direction » [1897] . Ainsi la chambre sociale de la Cour de cassation a-t-elle, en 1991, qualifié le règlement intérieur d'une entreprise d'« acte réglementaire de droit privé » [1898] .

Doit-on pour autant renoncer à l'identification objective de prérogatives de puissance publique ? Non seulement une réponse négative nous paraît souhaitable, à défaut de quoi les fondements de notre droit public en seraient trop fragilisés, mais possible. Toujours dans le même article, le Professeur Vénézia estime que « les prérogatives de puissance publique se rencontrent à un plus haut degré dans les services administratifs que dans les services industriels et commerciaux et dans ces derniers que dans les activités privées » [1899] . La quantification des éléments exorbitants du droit commun pourrait donc apparaître comme un moyen qui, sans être pleinement satisfaisant, permettrait d'identifier, parmi les pouvoirs d'une personne privée, la détention de prérogatives de puissance publique. C'est au fond la technique du « faisceau d'indices ». Parmi ces éléments, il nous semble qu'il en est deux dont la combinaison révèle la dévolution de prérogatives exorbitantes à des fins d'intérêt général, autrement dit, la marque du service public. Il s'agit de la détention d'un monopole de droit sur une activité assorti du pouvoir de réglementer cette activité. Si l'on

[1895] Pour une application particulière de ce phénomène, voir G. Mollion, *Les fédérations sportives à l'épreuve du droit administratif - Recherche sur la qualification jurisprudentielle d'un groupement privé*, thèse dactylographiée (Grenoble), 2004, pp. 111s.

[1896] J-C. Vénézia, « Puissance publique, puissance privée » in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1977, p. 370.

[1897] J. Pélissier, A. Supiot, A. Jeammaud, *Droit du travail*, 22ème éd., Paris, Dalloz, 2004, n° 85.

[1898] Soc. 25 septembre 1991, *Dr. soc.* 1992.24, observations Savatier.

[1899] J-C. Vénézia, « Puissance publique, puissance privée », *art. cit.*, p. 377.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

excepte les cas de La Française des jeux et des sociétés de courses de chevaux, il n'existe, à notre connaissance, aucune personne privée placée dans une telle « position dominante » qui ne soit investie d'une mission de service public. C'est d'ailleurs, à notre sens, la raison qui justifie matériellement l'inclusion dans le champ des services publics des ordres professionnels et des fédérations sportives [1900].

La question est donc pour nous de savoir si l'organisation du jeu et son exécution, par l'interprétation de ses règles, est un lieu d'action de la puissance publique. A en croire les juridictions des ordres administratif et judiciaire, tel n'est pas le cas. Bien qu'elles ne l'aient jamais affirmé explicitement, les opérateurs de jeu ne sont, selon elles, investis d'aucune prérogative de puissance publique. La conséquence logique devrait en être que les pouvoirs dont disposent les opérateurs de jeu sont sans commune mesure avec ceux dont disposent certaines personnes privées investies de missions de service public et à propos desquels le juges administratif parle de prérogatives de puissance publique. Or, tel ne semble pas être le cas. Si l'on procède par comparaison, tout porte à croire que l'édiction des règles du jeu et/ou leur interprétation par son organisateur peuvent, dans certains cas précis, être considérés comme les manifestations d'un pouvoir de décision unilatérale dévolu par l'administration.

L'identification de prérogatives de puissance publique dévolues aux opérateurs de jeu peut être opérée à partir de trois sortes de privilèges dont ces personnes ont, de manière parfois simultanée, la jouissance : le droit de donner à jouer (§ 1), la disposition d'un monopole (§ 2) et l'exercice de pouvoirs d'autorité (§ 3).

§ 1 - Le droit de donner à jouer

Il n'aura pas échappé au lecteur que, depuis le début de cette étude, nous tentons de le convaincre que le droit de donner à jouer, autrement dit celui d'organiser le jeu, est un droit régalien, un droit de puissance publique. Nous ne pensons certes pas que cette idée aille loin, mais elle ne semble pas totalement dénuée de pertinence. Si elle était admise, seuls quelques opérateurs de jeu seraient exclus du champ des services publics [1901]. Cette idée prend appui sur deux types de considérations. Tout d'abord, le droit de donner à jouer apparaît clairement comme étant *historiquement* un droit de puissance publique. Par ailleurs ce droit semble, par *nature*, impliquer la reconnaissance de pouvoirs d'autorité au profit de l'organisateur du jeu.

De mémoire de Français, l'organisation du jeu n'a jamais été libre, toujours elle fut criminalisée, tout comme l'a été d'ailleurs le simple fait de jouer. Par conséquent, d'un strict point de vue historique et en tenant seulement compte des occurrences du phénomène, l'organisation du jeu est un droit régalien, souverain. Qu'elle l'ait tantôt retenu, tantôt délégué, ce pouvoir demeure celui de la puissance publique, et l'a toujours

[1900] CE Ass. 2 avril 1943 [Bouguen], *Rec.* 86 (pour les ordres professionnels) et CE Sect. 22 novembre 1974 [Fédération des industries françaises d'articles de sport], préc. (pour les fédérations sportives).

[1901] La faiblesse du contrôle pesant sur les organisateurs de loteries locales et le peu de danger que représente leur activité pour l'ordre public justifierait sûrement leur exclusion. Sans doute serait-ce aussi le cas des cercles, en raison de leur confidentialité et parce qu'ils ne donnent pas vraiment à jouer : ils offrent à leurs membres les moyens de jouer entre eux.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

été. D'ailleurs, la création de chaque jeu nouveau et l'augmentation de la capacité d'offre de jeu de tout opérateur nécessitent l'autorisation préalable de l'administration.

Toujours dans le même ordre d'idées, on dit souvent que le service public a, entre autres, pour fonction de suppléer aux carences de l'initiative privée, soit qu'elle ne puisse matériellement satisfaire un besoin, soit qu'elle ne puisse y pourvoir dans de bonnes conditions. Sans nier les considérations morales et financières qui ont été, il est vrai, déterminantes, on doit relever que le régime du jeu s'explique peut-être, aussi, parce que son organisation ne peut être laissée à l'initiative privée en raison de la nature criminogène et socialement dangereuse de son organisation. Et le fait est qu'elle lui a toujours été interdite. Dès lors, en autorisant une personne privée à organiser le jeu sous son contrôle et en faisant contribuer le jeu à la satisfaction de besoins d'intérêt général, les pouvoirs publics paraissent bien déléguer l'une de leurs compétences souveraines.

Par ailleurs, on peut se demander si, par nature, l'organisation du jeu n'implique pas la reconnaissance de pouvoirs d'autorité au profit de l'organisateur. En effet, lorsque plusieurs personnes décident de jouer entre elles, la détermination des règles du jeu et leur application est assurée collectivement par l'ensemble des joueurs. En revanche, lorsqu'un jeu est tenu, organisé par une personne, la détermination des règles et leur application relèvent de la seule compétence de cette personne qui dispose alors de prérogatives qui s'imposeront aux joueurs (qu'elles trouvent leurs source dans un contrat ou dans une délégation de la puissance publique). Le fait que le jeu non tenu, non organisé, soit licite et qu'en revanche le jeu tenu ou organisé ne le soit pas est peut-être une conséquence directe de cette nature des choses. Lorsque nous supposons que le caractère criminogène de l'organisation du jeu justifie sa prohibition, c'est en partie pour cette raison, technique, que les joueurs sont placés sous l'autorité de l'organisateur du jeu, qui peut abuser de sa puissance. Aussi la prohibition s'expliquerait-elle par le fait que l'organisateur du jeu dispose de pouvoirs exorbitants qu'il ne tient d'aucune délégation de la puissance publique et qu'on ne saurait reconnaître aux particuliers pour la gestion de leurs besoins particuliers.

Cette autorité, cette puissance, seront d'autant plus manifestes que l'organisateur d'un jeu dispose du monopole de ce jeu.

§ 2 - La disposition d'un monopole

Si nombre de services publics ne sont aujourd'hui plus gérés sous forme de monopole, ne peut-on encore considérer que tout monopole est un service public ? Il convient d'abord de rappeler que la disposition d'un monopole territorial est une prérogative de puissance publique. On peut y voir l'une des suites logiques de l'alinéa 9 du préambule de la Constitution de 1946 selon lequel « Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité ». Cette disposition, de valeur constitutionnelle [1902] , implique qu'un monopole national ne puisse être confié à une entreprise purement privée, c'est-à-dire dont le capital n'est pas majoritairement public. Toutefois ce « principe » de nationalisation des monopoles privés, très controversé sur le plan théorique, ne semble

[1902] CC 16 juillet 1971 [Liberté d'association], n° 71-45 DC, *Rec.* 29.

avoir aucune force contraignante à l'égard des gouvernants, ce qui amena le Professeur Chevallier à écrire à son propos en 1974 qu'il « demeure à l'état virtuel et sans application pratique » [1903]. Il est vrai que sept ans plus tard la majorité socialiste procédait à une nouvelle vague de nationalisations, mais si elle enrichit la pratique du « principe » elle en confirma également la virtualité car les nationalisations y sont bien apparues comme une option politique et non comme une obligation juridique.

Dans ses conclusions sur l'affaire *Arcival*, le commissaire du gouvernement Kahn vit même dans le monopole « la prérogative de puissance publique par excellence », au point que le titulaire d'un monopole semble être, selon lui, nécessairement en charge d'un service public. « Nous ne connaissons pas, dit-il, d'exemples d'une entreprise d'intérêt général qui, titulaire d'un agrément exclusif dans une branche d'activité ou sur une partie du territoire, n'ai pas été comptée du nombre des services publics » [1904]. Par ailleurs, l'importance décisive que nous donnons à la notion de prérogative de puissance publique en tant que révélateur du service public tendrait effectivement à ce que tout monopole, que nous ne saurions concevoir sans contrôle de l'administration, soit un service public.

Selon le Professeur Delvolvé « les monopoles de droit réservent certaines activités économiques à une institution en supprimant pour elles la concurrence privée » [1905]. Mais la référence à des « activités économiques » risque, dans le cadre de cette étude, de circonscrire un peu trop la notion. Le monopole de l'accès à certaines professions, dont les sociétés mères de courses de chevaux ont la disposition, s'inscrit certes dans le cadre d'activités économiques mais le pouvoir exclusif d'autoriser l'accès à ces professions ne s'analyse pas en lui-même comme une activité économique mais plutôt comme une activité juridique. Une définition plus large de la notion de monopole paraît donc opportune. Avec le Professeur Chevallier, on peut y voir « le privilège exclusif que possède une personne de vendre un bien, de fabriquer un produit, de gérer un service » de sorte que « nul autre organisme ou entreprise ne doit être capable d'offrir dans le même espace géographique les mêmes biens ou services » [1906].

Quoiqu'il en soit la notion juridique de monopole est, selon le Professeur Delvolvé, obscurcie et sa définition économique prête elle-même à discussion. Finalement, il semblerait qu'on puisse assimiler au monopole pur et simple toute situation économique ou, ajouterons-nous, juridique, qui en engendre les effets, ce qui, en droit, correspondrait à toute position économiquement ou juridiquement dominante légalement établie [1907].

Reste à savoir maintenant si les opérateurs de jeu que sont les casinos, les sociétés de courses et La Française des jeux disposent d'un tel privilège. Mais avant d'aller plus

[1903] J. Chevallier, « Le pouvoir de monopole et le droit administratif français », *RDP* 1974, p. 82.

[1904] Conclusions Kahn sur TC 8 décembre 1969 [Arcival], *Rec.* 695.

[1905] P. Delvolvé, *Droit public de l'économie*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 2001, n° 125.

[1906] J. Chevallier, « Le pouvoir de monopole et le droit administratif français », *art. cit.*, p. 23.

[1907] P. Delvolvé, *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, n° 125.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

loin, nous devons savoir de quels monopoles nous parlons. Certes il sera ici question du monopole de l'organisation du jeu, ou, plutôt, des monopoles de l'organisation de jeux (A). Mais, plus particulièrement dans le secteur des paris mutuels, on peut supposer l'existence de monopoles non ludiques liés à l'organisation des courses qu'il conviendra de ne pas omettre, car leur existence est étroitement liée au monopole de l'organisation de certains jeux (B).

A - L'existence de monopoles ludiques

Dans ses conclusions sur l'affaire *Rolin*, le commissaire du gouvernement Daussun relevait très justement, à propos du caractère monopolistique de l'activité de La Française des jeux, que celui-ci ne saurait être reconnu qu'en admettant que les jeux de loterie se distinguent des jeux de casinos et de machines à sous et des diverses formes de pari mutuel [1908]. Après nous être échinés, dans la première partie de cette étude, à convaincre le lecteur de l'unité de la notion de jeu en droit positif et du fait que, indépendamment de leurs conditions d'organisation, toutes les opérations de jeu (jeux de hasard, paris et loteries) sont semblables et renvoient à une définition unique, il pourrait sembler curieux de notre part de revenir sur le sujet pour, cette fois-ci, justifier l'intérêt d'une distinction entre ces diverses formes du jeu. C'est pourtant bien ce que nous comptons faire.

D'un certain point de vue, il est vrai, le marché du jeu peut être envisagé d'une manière unitaire. Dans ce cas, les différents opérateurs de jeu seraient dans une position concurrentielle et l'on ne saurait parler de monopole. A plusieurs reprises, en effet, le Conseil d'Etat a accueilli des recours pour excès de pouvoir déposés, tantôt par des sociétés de courses de chevaux, tantôt par le syndicat des casinos français, à l'encontre de dispositions décrétales aménageant l'organisation de la loterie d'Etat française. Les requérants ont donc convaincu le juge de l'existence d'une situation lésée par l'adoption de l'acte attaqué. Ainsi, lorsqu'en 1995 le commissaire du gouvernement Denis-Linton dût se prononcer sur la recevabilité de la requête du syndicat des casinos de France dirigée contre le règlement particulier du jeu « Tapis vert », elle considéra ne pas pouvoir « affirmer que le succès considérable de ce nouveau jeu et les mises relativement élevées qu'il autorise soient restées sans aucune influence sur les pratiques des joueurs modestes qui fréquentent aussi les casinos » [1909]. Mais, d'un autre côté, la jurisprudence du Conseil d'Etat tend à interpréter libéralement la notion d'intérêt à agir, de sorte à faire du recours pour excès de pouvoir un moyen de contrôle de l'administration le plus démocratique qui soit. Aussi a-t-elle déclaré recevable un recours du même type [1910] déposé, lui, par la Confédération des professionnels en jeux automatiques [1911], autrement

[1908] Conclusions Daussun sur CE 27 oct. 1999 [Rolin], *art. cit.*, p. 1851.

[1909] Conclusions Denis-Linton sur CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos autorisés de France], *art. cit.*, p. 812. Voir également : CE 22 mars 1978 [Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et autres], préc. ; CE 15 mai 2000 [Syndicat des casinos de France], req. n° 190450.

[1910] Nous entendons par là un recours tendant à l'annulation de dispositions décrétales aménageant l'organisation de la loterie d'Etat française.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

dit par un groupement de professionnels qui n'interviennent pas, ou pas encore [1912], sur le marché du jeu. Par conséquent, à considérer que la recevabilité des recours pour excès de pouvoir dirigés contre des actes réglementaires aménageant le marché du jeu soit à même de nous renseigner sur l'unité de ce marché et ses frontières, les résultats obtenus demeurent très incertains.

Pas plus, pensons-nous, l'unité de la notion de jeu ne constitue un obstacle à la reconnaissance d'un marché du jeu sectorisé dans lequel émergeraient des formes de position économiquement dominante, quand bien même la réalité d'une concurrence entre secteurs resterait indiscutable. Deux raisons nous paraissent justifier ce point de vue.

Tout d'abord, bien qu'elle ait clairement appliqué le raisonnement qui lui permit de trancher l'affaire *Schindler* à toutes les affaires concernant le marché du jeu, semblant ainsi souligner l'unité de ce dernier [1913], la Cour de justice des Communautés européennes a toujours tenu à maintenir une distinction entre les diverses formes du jeu, de sorte à permettre aux Etats membres d'en autoriser certaines et pas d'autres sans pour autant se voir reprocher une attitude discriminatoire [1914]. Ainsi semble-t-on pouvoir dire d'un opérateur qu'il bénéficie d'une position dominante concernant l'exploitation d'une forme particulière de jeu, sans pour autant que son emprise s'étende à tous les jeux. D'ailleurs, dans l'affaire *Läärä*, lorsqu'elle évoque les « droits exclusifs » de l'organisme de droit public chargé, par les autorités finlandaises, d'exploiter les machines à sous, la Cour semble bien y voir l'existence d'un monopole d'exploitation de ce type d'appareils [1915].

L'autre raison est plus théorique. Nous avons tenté de convaincre le lecteur que la notion de jeu, en tant que contrat, est juridiquement unitaire. Aussi, exiger, pour que la situation d'un opérateur de jeu puisse être qualifiée de monopolistique, que ce dernier soit le seul à offrir au public des contrats de jeu est sans doute un peu excessif. Même si la comparaison semble absurde, on n'a jamais exigé d'EDF, pour lui reconnaître le monopole de la vente d'électricité en France, que cette institution ait le monopole des contrats de vente. Et de même qu'un consommateur peut décider, pour se chauffer, d'acheter du gaz ou de l'électricité, un joueur peut décider de jouer au PMU ou aux machines à sous. Si tous les jeux se valent, en tant que contrats, rien ne s'oppose à ce qu'on leur reconnaisse des différences en tant que produits économiques, eu égard à leurs conditions d'exploitation et au mode de réalisation de l'événement incertain qui les caractérise [1916].

[1911] CE 15 mai 2000 [Confédération française des professionnels en jeux automatiques], préc.

[1912] Rappelons que ce groupement mène, avec celui des cafetiers, un intense lobbying auprès des parlementaires pour que ceux-ci autorisent l'implantation de machines à sous dites « douces » dans les débits de boissons.

[1913] CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., point 27.

[1914] CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], préc., point 51.

[1915] CJCE21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], préc., point 28.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

De ce point de vue, il nous semble clair que le marché des casinos, celui des paris et celui des loteries de grande ampleur ont leur individualité. Les jeux de casino, qu'on ne retrouve nulle part ailleurs [1917], sont exploités dans des conditions très différentes des autres jeux. En effet ils mobilisent un nombre limité de joueurs et se déroulent dans un espace clos, l'établissement de jeu. Les paris et les jeux de La Française des jeux, en revanche, fonctionnent sous la forme de réseaux, ils sont beaucoup plus accessibles que les jeux de casino mais les pertes y sont sans doute moins rapides. Ce qui les différencie réside plutôt dans le mode de réalisation de l'événement incertain, qui nous semble être un élément déterminant du choix des joueurs de consommer tel jeu plutôt qu'un autre. Les jeux les plus populaires de La Française des jeux voient tous leur issue déterminée exclusivement par un tirage au sort, quant aux jeux liés au résultat de compétitions sportives, rappelons que la loi leur impose l'intervention d'un tirage au sort pour la détermination des gains des participants. A l'inverse, donc, les trois paris mutuels sont les seuls jeux dont l'issue repose exclusivement sur le résultat d'une compétition sportive, sans intervention d'un quelconque tirage au sort.

Le monopole national de La Française des jeux concernant l'exploitation des loteries de grande ampleur nous semble donc peu discutable. Il en va de même, pensons-nous, du monopole du PMU concernant l'exploitation, hors hippodromes, du pari mutuel sur les courses de chevaux. Il s'agit bien sûr de monopoles de droit et non de monopoles de fait : le premier trouve son fondement dans l'article 17 du décret du 9 novembre 1978 modifié [1918], et le second dans l'article 27 du décret du 5 mai 1997 modifié [1919]. En revanche, la question nous semble plus délicate concernant les casinos et les paris mutuels sur

[1916] Notons que dans un jugement du 5 mars 2001 *Stés Tim et Groupe Telci c/ La Française des jeux* (req. n° 2000-D-50) confirmé par la cour d'appel de paris (CA Paris 20 nov. 2001 [Stés Tim et Groupe Telci c/ La Française des jeux], req. n° 2001/06665) et la chambre commerciale de la Cour de cassation (Com. 10 déc. 2003 [Stés Tim et Groupe Telci c/ La Française des jeux], *Bull.* n° 202) le Conseil de la concurrence a procédé à une analyse du marché des jeux très proche de celle à la quelle nous procédons et en a conclu que La Française des jeux dispose effectivement d'un monopole.

[1917] Cela est vrai pour la très grande majorité des jeux qu'ils proposent, constituée de machines à sous et de jeux de contrepartie. Nous n'ignorons toutefois pas que les casinos peuvent offrir des jeux dits « de cercle », que l'on retrouve logiquement dans les cercles de jeu.

[1918] « L'organisation et l'exploitation des jeux de loterie définis à l'article 1er sont confiés à une société d'économie mixte dont les statuts devront être approuvés par le ministre du budget et le ministre de l'économie ».

[1919] « Les sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel hors les hippodromes, dans les conditions fixées par l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 susvisée, en confient la gestion, pour leur compte, à un groupement d'intérêt économique qu'elles constituent entre elles dans les conditions fixées par l'ordonnance du 23 septembre 1967 susvisée. Les statuts de cet organisme, dénommé Pari mutuel urbain (PMU) sont approuvés par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget ». On pourrait d'ailleurs s'interroger sur la constitutionnalité de ce monopole au regard de l'alinéa 9 du préambule de la Constitution de 1946 dans la mesure où le PMU n'est pas la propriété de la collectivité. Mais nous avons souligné plus haut la virtualité de ce « principe ». En outre, le Professeur Richer estime que l'alinéa 9 du préambule de la Constitution de 1946 n'empêche nullement que l'administration confie la gestion d'un monopole à une entreprise au capital majoritairement privé (« Remarques sur les entreprises privées de service public » in *AJDA* 1997, n° spécial « Le service public », pp. 106, note 15, et 112).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

hippodromes.

On pourrait certes considérer que les casinos, d'une part, et, sur leurs champs de courses uniquement, les sociétés de courses de chevaux et de lévriers, d'autre part, ont « collectivement » le monopole des jeux de casino et des machines à sous, pour les premiers, et des paris sur les courses de chevaux, de lévriers et les parties de pelote basque, pour les secondes. Mais l'idée de « monopole collectif » est bien vague, on en arriverait vite à cette conclusion que les boulangers ont collectivement le monopole du pain. Plus pertinente nous semble être l'approche en termes de « monopoles locaux ». Chaque casino et chaque champ de courses dispose d'une zone d'influence économique sur laquelle il bénéficie très souvent d'une exclusivité de fait. Ainsi, dans un jugement du 2 janvier 1893, le tribunal de commerce de Nice a-t-il estimé, à propos du casino de cette commune, que « la ville de Nice a donné à Lazard un véritable privilège limité, il est vrai, au domaine municipal, mais qui n'en constitue pas moins sur cette partie un monopole » [1920] . Bien qu'il fut intervenu avant l'adoption de la loi du 15 juin 1907 sur les casinos, ce jugement nous semble encore valable en ce qui concerne la zone d'influence de ces établissements, car au fond, la répartition territoriale de ces derniers résulte d'une logique antérieure à la loi de 1907. C'est en réalité le décret napoléonien du 24 juin 1806, qui, le premier, a prévu une dérogation au profit des villes d'eaux en matière de casinos.

Toutefois, casinos et champs de courses sont parfois amenés à partager leur zone d'influence économique. Ainsi trouve-t-on à Lyon et ses environs, deux hippodromes (Parilly et Villeurbanne) et deux casinos (l'un dans Lyon même, l'autre à Charbonnières). Mais, à notre connaissance, on ne trouve jamais, dans chaque zone, plus de deux, voire trois opérateurs de jeu du même type, alors que les boulangeries y sont, et c'est fort heureux, beaucoup plus nombreuses. Si l'organisation du jeu est un droit de puissance publique, l'élément d'exclusivité qui doit caractériser l'existence d'un « privilège » nous semble donc pouvoir être vérifié, en fait, dans chaque zone d'influence économique, car un privilège peut être octroyé à un nombre limité de personnes sans y perdre sa nature [1921] . Peut-on pour autant voir dans ces situations des monopoles ? D'un point de vue strictement économique, nous pensons que c'est le cas pour tout opérateur disposant d'une exclusivité sur sa zone d'influence économique. Mais dès que celle-ci est partagée, la position dominante de l'opérateur s'en trouve incontestablement amoindrie. Par conséquent, ces situations résultant plus d'éléments de fait que de droit et leur existence étant, pour ces mêmes raisons, essentiellement contingente, nous ne pensons pas que l'on puisse parler, concernant les casinos et les paris mutuels sur les champs de courses, de monopoles de droit.

B - L'existence de monopoles non ludiques

Les sociétés de courses de chevaux et les sociétés de courses de lévriers disposent collectivement de monopoles de droit relatifs à l'organisation des courses de chevaux,

[1920] T. com. Nice 2 janvier 1893 [Teissier et compagnie c/ Denis Bottone], *D.* 1896.I.449. Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel d'Aix et la chambre des requêtes de la Cour de cassation.

[1921] C'est la logique du *numerus clausus* (P. Livet, *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques* , *op. cit.*, p. 259).

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

pour les premières [1922], et à l'organisation des courses de lévriers pour les secondes [1923]. Mais là n'est pas l'essentiel, seulement faut-il y voir une situation juridique nécessaire à l'effectivité de deux types de privilèges se trouvant à la disposition des sociétés mères de courses de chevaux et de la Fédération française des sociétés de courses de lévriers. Ces privilèges consistent en la réglementation des courses et dans le pouvoir exclusif d'autoriser l'accès à certaines professions.

Aux termes de l'article 12-II du décret du 5 mai 1997, les sociétés mères de courses de chevaux « proposent à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture le code des courses de leur spécialité » et « délivrent seules, après enquête (…), les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver ». De même, aux termes de l'article 5 du décret du 20 octobre 1983, la Fédération des sociétés de courses de lévriers « établit le code des courses de lévriers » pour le « soumettre à l'approbation du ministre de l'Agriculture » et « délivre, après enquête (…) les autorisations de faire courir ». Le monopole de ces organismes concernant l'accès à certaines activités professionnelles semble peu discutable. En outre, bien que le Conseil d'Etat ait jugé irrecevable un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le refus d'une société mère d'abroger une annexe au code des courses [1924], le pouvoir de proposition dont elles disposent concernant l'adoption de ces textes est, pensons-nous, très proche de l'avis conforme, de sorte qu'elles peuvent être considérées comme de véritables co-auteurs de ces codes.

Par conséquent, si l'approbation ministérielle, indispensable à l'existence des codes, empêche de reconnaître dans le pouvoir normatif de ces organismes la disposition d'un monopole de réglementation des courses, au moins peut-on voir dans leur pouvoir de proposition l'exercice d'une parcelle du pouvoir réglementaire. Co-auteurs des codes de leur spécialité, les deux sociétés mères de courses de chevaux et la Fédération des sociétés de courses de lévriers émettent un corps de règles unique présidant à l'organisation de toutes les compétitions d'un même genre organisées en France et s'imposant à toutes les personnes y prenant part ainsi que, indirectement, à tous les joueurs pariant sur l'issue de ces compétitions. Au fond, on constate en ce domaine un phénomène de collaboration voire de co-direction au regard duquel la notion de tutelle administrative paraît bien réductrice. Aussi, en refusant de reconnaître à ces organismes un pouvoir réglementaire, le Conseil d'Etat nous semble mal rendre compte de la réalité du droit et ce d'autant plus que, chargées de l'application des codes, les sociétés de courses disposent de réels pouvoirs d'autorité, eux aussi ignorés de la jurisprudence

[1922] Article 2 de la loi du 2 juin 1891 : « Sont seules autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par des sociétés dont les statuts sociaux auront été approuvés par le ministre de l'agriculture, après avis du conseil supérieur des haras ».

[1923] En ce domaine le monopole se déduit de la combinaison de trois articles du décret du 20 octobre 1983 : « les sociétés de courses de lévriers sont régies par la loi du 1er juillet 1901 » (article 1er), « les statuts des sociétés doivent avoir été soumis à l'approbation préalable du ministre de l'agriculture » (article 2), « le ministre de l'agriculture fixe chaque année le nombre de réunions avec pari mutuel et (…) *accorde aux sociétés l'autorisation de les tenir* » (article 3, c'est nous qui soulignons).

[1924] CE 24 février 1999 [Wildenstein et autre], préc., à rapprocher d'un arrêt par lequel le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable un recours formé contre une proposition, même contraignante (CE 9 juillet 1958 [Dhamelincourt], *Rec.* 424).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

administrative.

§ 3 - L'exercice de pouvoirs d'autorité

Distinguer l'exercice de pouvoirs d'autorité du droit de donner à jouer et de la disposition de monopoles peut sembler absurde, chacun de ces privilèges manifestant l'existence de situations inégalitaires et de phénomènes d'autorité caractéristiques de la gestion publique et de la présence de prérogatives de puissance publique. Mais distinguer ne signifie pas nécessairement opposer. Ainsi les pouvoirs d'autorité dont sont dotés certains opérateurs de jeu résultent-ils en grande partie de leur droit de donner à jouer et des monopoles dont ils ont la disposition. Concrètement, ces pouvoirs se manifestent lors de l'exécution du jeu et, seulement dans le domaine des courses, à travers le pouvoir disciplinaire mis en œuvre par les sociétés de courses à l'encontre des personnes prenant part à ces épreuves.

La question de savoir si les pouvoirs d'autorité dont disposent les opérateurs de jeu sont assez manifestes pour être qualifiés de prérogatives de puissance publique ne se pose vraiment sérieusement que pour La Française des jeux (B) et les sociétés de courses, ainsi que leurs organismes communs (C). Il paraît toutefois nécessaire de montrer en quoi les casinos ne peuvent être concernés (A).

A - L'autorité « liée » des employés de jeux des casinos

Rappelons une dernière fois que, sous le strict angle de l'organisation matérielle du jeu, les casinos ne sont pas investis d'une mission de service public. Ils le seraient, pensons-nous, s'ils disposaient, pour ce faire, de prérogatives de puissance publique. Or si ces établissements ne participent nullement à l'adoption de la réglementation des jeux de casinos, ils contribuent en revanche à son application, comme tout organisateur de jeu. En versant ou non leurs gains aux joueurs, le personnel des jeux interprète les règles des jeux sous le contrôle, non permanent, des agents de l'administration. Ces actes d'application pourraient ainsi être vus comme des décisions administratives individuelles.

Peut-on dès lors voir dans le personnel des jeux des casinos des sortes d'« arbitres » de ces jeux ? Dans un sens très large, assurément. Mais disposent-ils pour autant d'un véritable pouvoir de décision ? Assurément, non. Dans ses conclusions sur l'affaire *Mme Cailloux c/ CONSUEL*, le commissaire du gouvernement Labetoulle a opéré une distinction aussi pertinente qu'utile pour déterminer l'existence d'une prérogative de puissance publique. Nous la réutiliserons d'ailleurs ultérieurement pour apprécier la nature des pouvoirs dévolus à des opérateurs autres que les casinos. Dans cette affaire, le Tribunal des conflits devait décider si le contrôle de la conformité des installations électriques aux règlements et normes en vigueur conféré à un organisme agrée, le CONSUEL, constituait une prérogative de puissance publique. Pour le commissaire du gouvernement, dont les conclusions furent suivies, la réponse devait être négative. En effet, l'organisme en question n'avait « qu'un rôle de constatation, d'attestation » et aucun pouvoir d'autorité. Toujours selon Monsieur Labetoulle, la situation du CONSUEL était donc très différente de celle, par exemple, du Bureau Véritas concernant la délivrance des certificats de navigabilité des aéronefs. Celui-ci est « très étroitement associé à l'activité

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

de l'administration », et « s'est même vu reconnaître le pouvoir de prononcer la suspension des certificats », si bien que sa fonction « va quelque peu au-delà d'un simple rôle de constatation et d'attestation, et participe à un pouvoir de décision » [1925].

Nous pouvons donc supposer que c'est entre « constatation » et « décision » que se situe la frontière entre les mesures d'application d'actes réglementaires constitutives de prérogatives de puissance publique et celles qui ne le sont pas. Or, la fonction du personnel des jeux dans les casinos se borne à un simple rôle de constatation. Encore pouvait-il en aller autrement avant la généralisation de la vidéosurveillance dans ces établissements. A ce moment là, en effet, lorsque s'élevait un litige entre les joueurs ou entre l'un d'eux et l'administration du casino, le personnel des jeux devait adopter immédiatement une position sans pouvoir procéder à la moindre vérification. Comment en effet décider si un jeton déposé sur la case n° 12 du tableau d'une roulette appartient à tel joueur et non à tel autre ? Comment s'assurer également que ce jeton n'avait pas été initialement déposé par son propriétaire sur la case mitoyenne du tableau correspondant au numéro sorti et admettre que ce jeton ait, pour une raison indépendante de la volonté du joueur, glissé sur la case n° 12 ? Ce genre de contestation trouve désormais sa solution dans le visionnage de la bande vidéo correspondant à la table où le litige s'est élevé. Il est d'ailleurs de plus en plus reproché aux chefs de partie de recourir, parfois inutilement, à cet outil.

Dès lors, si les employés de jeux occupent un rôle clé dans le contrôle de la sécurité et de la sincérité des jeux, la réglementation est si minutieuse que toutes leurs actions sont prédéterminées et qu'ils ne peuvent prendre en ce domaine aucune véritable initiative. Bref, un peu à la manière d'une autorité administrative ne disposant que d'une compétence liée, ils constatent les faits et appliquent la règle sans qu'aucune opération intellectuelle de qualification des faits n'intervienne. Ils ne semblent dès lors être investis d'aucune prérogative de puissance publique, qu'il s'agisse de la disposition d'un monopole ou de l'exercice de pouvoirs d'autorité. Par conséquent, les casinos – en tant qu'organisateurs du jeu – sont certes associés au service public de la police des jeux mais ne sont pas en charge d'un service public de l'organisation du jeu.

B - La question du pouvoir normatif de La Française des jeux

Nous avons soutenu plus haut l'idée selon laquelle La Française des jeux dispose du monopole national des loteries de grande ampleur. Nous avons par ailleurs considéré qu'une personne privée disposant d'un monopole de droit sur une activité assorti du pouvoir de réglementer cette activité était nécessairement investie de prérogatives de puissance publique et, partant, d'une mission de service public.

Il est donc de rechercher si, en édictant les règlements particuliers des jeux, le président-directeur général de cette société met en œuvre une « parcelle du pouvoir réglementaire » [1926]. Or, La Française des jeux est le seul opérateur de jeu qui dispose du pouvoir d'édicter, seul, les règles des jeux dont il a la charge sans passer par

[1925] Conclusions Labetoulle sur TC 25 janvier 1982 [Mme Cailloux c/ CONSUEL], *Rec.* 449. Constatant malgré tout que le visa du CONSUEL s'impose toujours au distributeur, certains commentateurs de l'arrêt on continué à considérer que cet organisme met en œuvre un pouvoir de décision unilatérale : A. Pecheur, *AJDA* 1982.720 ; G. Dupiellet, *CJEG*, octobre 1982, p. 338.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

l'approbation ministérielle. Il est vrai que le gouvernement est censé fixer lui-même les règles essentielles de ces jeux, mais nous avons vu qu'il le fait de manière si générale que l'intervention de La Française des jeux ne peut être vue comme marginale. En outre, si l'autorité de tutelle dispose des moyens juridiques de contrôler les règles des jeux émises par La Française des jeux, ce n'est que de manière indirecte : par l'adoption des arrêtés de répartition des mises, d'une part, et l'approbation des projets de budget et des états récapitulatifs de recettes et de dépenses de la société, d'autre part. Il nous semble donc bien que c'est cette société qui, pour l'essentiel, règlemente unilatéralement ces jeux et que, ce faisant, elle met en œuvre un véritable pouvoir réglementaire de nature administrative. L'appréciation de la légalité des actes en découlant devant à ce titre relever de la compétence du juge administratif.

Reste à savoir comment décider que les règlements particuliers des jeux de La Française des jeux sont des actes réglementaires. Le commissaire du gouvernement Daussun a cherché la réponse dans un élément exogène à ces règlements, le but de l'activité de cette société, sans vraiment chercher à savoir si, par l'édiction des règles des jeux, la société parvient à imposer sa volonté aux consommateurs de loteries. Or, nous avons bien relevé plus haut que c'est l'inégalité caractérisant une relation juridique qui constitue la marque de la gestion publique et illustre le mieux l'existence de prérogatives de puissance publique. Si nous ne voyons aucun inconvénient à tirer de l'environnement d'une compétence des indices permettant d'en révéler la substance, c'est à la condition qu'ils en révèlent véritablement la nature intrinsèque. Mais, pensons-nous, affirmer que La Française des jeux ne poursuit aucun but d'intérêt général ne nous renseigne en rien sur la nature, égalitaire ou non, de sa relation avec les consommateurs de loteries.

En revanche, le fait que cette société bénéficie d'un monopole est susceptible de donner un visage nouveau à ces règlements. Dans un article publié en 1987, Jean-Baptiste Geffroy, s'appuyant sur les écrits des Professeurs Vénézia et Bienvenu, estime que la notion de prérogative de puissance publique renvoie à un « standard d'anormalité » dans les rapports entre l'organisme et les tiers. Ce serait alors par la technique du « faisceau d'indices » que le juge parviendrait, à partir de l'existence de plusieurs éléments (monopole, cotisations de caractère fiscal, actes unilatéraux), à identifier une telle prérogative [1927]. Alors, peut-être le constat de l'existence d'un monopole pèse-t-il suffisamment pour inscrire résolument la réglementation des jeux de La Française des jeux dans la sphère des décisions unilatérales.

Lorsqu'un sujet de droit est amené, pour accéder à un service, à signer un contrat d'adhésion, dont les clauses ne se négocient pas, la liberté contractuelle en est certes amoindrie, mais elle ne disparaît pas totalement car ce sujet peut toujours se tourner vers la concurrence. Certes, c'est peut-être tomber de Charybde en Scylla car cette dernière ne lui proposera peut-être pas un contrat tenant mieux compte de ses intérêts. Mais il n'en demeure pas moins que notre sujet dispose d'un choix sans lequel aucune liberté ne

[1926] L'expression est du commissaire du gouvernement Daussun, conclusions sur CE 27 oct. 1999 [Rolin], *art. cit.*, p. 1851.

[1927] J-B. Geffroy, « Service public et prérogatives de puissance publique. Réflexions sur les déboires d'un couple célèbre », *RDP* 1987, p. 81.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

saurait exister. Or, en situation de monopole, ce choix disparaît tout à fait. En France, pour jouer à une loterie de grande ampleur, nous n'avons d'autre possibilité que de nous adresser à La Française des jeux et d'accepter en bloc les conditions de jeu qu'elle nous propose. Même si les juridictions judiciaires demeurent compétentes pour connaître du contentieux des actes liant La Française des jeux à ses clients, cette relation n'en demeure pas moins franchement inégalitaire et les personnes souhaitant participer à une loterie de grande ampleur sont largement soumises à la volonté de la société délégataire.

On peut néanmoins reprocher à cette analyse de reposer sur une logique circulaire susceptible de la priver de valeur. Si nous déduisons de la disposition du monopole d'une activité le pouvoir de réglementer celle-ci, nous privons de pertinence notre hypothèse selon laquelle le service public se déduirait de la combinaison d'un pouvoir de monopole *et* d'un pouvoir de réglementation. Mais tel ne nous semble pas être le cas dans la mesure où le monopole et le pouvoir de réglementation peuvent appartenir à deux personnes distinctes : le premier revenant à la personne délégataire, le second à la personne délégante. Ainsi en est-il d'ailleurs en matière de loterie si l'on s'en remet au seul point de vue du juge administratif. Mais nous avons déjà relevé notre désaccord sur cette question : pour l'essentiel, la réglementation des jeux de loterie n'est pas le fait du gouvernement mais bien de La Française des jeux. Nous reconnaissons volontiers que le sujet prête à discussion, mais c'est finalement de la réponse qu'on y apporte que résulte, oui ou non, la détention de prérogatives de puissance publique par La Française des jeux et la nature de service public de son activité.

Tous ces éléments nous amènent donc à considérer que cette société gère un service public. En outre, la nature exclusivement commerciale de son activité et la compétence du juge civil pour connaître des actes liant la société à ses clients tendent à en faire un service industriel et commercial. Toutefois, on pourrait en douter si, avec le professeur de Corail, on estime que « le régime juridique du service public industriel n'est pas conçu, comme certains l'auraient voulu, en fonction de la nature commerciale de l'activité mais d'après la nature des actes et des situations juridiques » [1928]. Or, comme l'affirme Pierre Delvolvé, « un service qui dispose de privilèges exorbitants du droit commun, fonctionnant dans le cadre du droit public, est normalement administratif. Ainsi en est-il lorsqu'il est imposé aux usagers, dans des *conditions auxquelles ils ne peuvent se soustraire* (…), ou lorsqu'il dispose d'un *monopole* » [1929].

Telle est exactement la situation dans laquelle se trouvent également les sociétés de courses.

C - La question du pouvoir normatif des sociétés de courses

Jusque là, dans le secteur des paris mutuels, nous avons certes pu dégager des éléments pouvant apparaître comme exorbitants du droit commun et soulignant par là le rôle particulier que jouent les sociétés de courses, mais aucun ne satisfait vraiment aux conditions que nous avons émises pour identifier la présence de prérogatives de

[1928] J-L. de Corail, « L'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites », *art. cit.*, p. 25.

[1929] P. Delvolvé, *Droit public de l'économie*, *op. cit.*, n° 504 (c'est nous qui soulignons).

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

puissance publique, à savoir, la détention *par un seul organisme* du monopole d'une activité combiné au pouvoir de la réglementer.

Il convient d'abord de rappeler quels sont ces éléments pouvant apparaître comme exorbitants. Chacune dans leur spécialité, les sociétés de courses de chevaux et les sociétés de courses de lévriers disposent collectivement du monopole de l'organisation des courses et de l'organisation des paris. Il s'agit là d'un fait notable, même si la détention d'un « monopole collectif » ne nous paraît pas suffisamment exclusive pour constituer une prérogative de puissance publique. En revanche, le GIE PMU dispose d'un véritable monopole de droit concernant l'organisation, hors hippodrome, des paris sur les courses de chevaux. En outre, les sociétés mères de courses de chevaux et la Fédération nationale des sociétés de courses de lévriers disposent, d'une part, du monopole de l'accès à certaines professions, et, d'autre part, du pouvoir de réglementer les courses. En revanche, toutes les sociétés de courses ont le pouvoir de statuer sur les litiges soulevés par l'application des codes ainsi créés. Ajoutons enfin que le GIE PMU est co-auteur du règlement du pari mutuel sur les courses de chevaux, puisqu'aux termes de l'article 39 du décret du 5 mai 1997 « le règlement du pari mutuel est arrêté par le ministre chargé de l'Agriculture et le ministre chargé du Budget, *sur proposition* du Pari mutuel urbain » [1930] .

Au fond, en ce qu'il dispose du monopole des paris hors hippodromes et participe à l'adoption du règlement des paris, le PMU est dans une situation similaire à celle de La Française des jeux, aussi les remarques que nous avons formulées à propos de la société d'économie mixte peuvent-elles être étendues au groupement d'intérêt économique et aux sociétés de courses qui le composent : ils semblent bien être en charge du service public de l'organisation du pari mutuel (hors hippodrome) sur les courses de chevaux. En ce qui concerne les autres organismes de courses, c'est plutôt en tant qu'organisateurs de courses de chevaux qu'ils semblent pouvoir être regardés comme des personnes privées investies d'une mission de service public.

On relève en ce domaine bon nombre de pouvoirs exorbitants mais ceux-ci, bien qu'appartenant toujours aux sociétés de courses, sont soit attribués à la collectivité des sociétés, soit répartis entre diverses structures communes, de sorte que rares sont les pouvoirs détenus exclusivement par une seule de ces sociétés ou structure. Pour autant, nous ne renonçons pas à voir dans les droits de ces organismes divers des prérogatives de puissance publique ni à leur reconnaître une mission de service public. Conservant ici notre critère relatif à la combinaison d'un monopole et d'un pouvoir réglementaire, nous pensons utile de lui ajouter les vertus de la comparaison.

A de très nombreux égards, les prérogatives dont disposent les sociétés mères de courses de chevaux et la Fédération française des sociétés de courses de lévriers, ainsi que la nature de leurs activités, les rapprochent de deux types d'organismes chargés d'une mission de service public : les fédérations sportives et les ordres professionnels, qui eux même présentent de nombreux points communs. Dans sa thèse intitulée *Les fédérations sportives à l'épreuve du droit administratif - Recherche sur la qualification jurisprudentielle d'un groupement privé*, Grégory Mollion affirme que « les similitudes ente

[1930] C'est nous qui soulignons. Rappelons que le règlement du pari mutuel sur les courses de lévriers et le règlement du pari mutuel sur les parties de pelote basque sont adoptés par les ministres concernés indépendamment de toute proposition.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

les ordres professionnels et les fédérations sportives ont logiquement conduit le Conseil d'Etat à assimiler la nature de leurs fonctions et, par conséquent, la nature de leurs actes » [1931] . Dès lors, si la comparaison des organismes de courses précités aux fédérations sportives et aux ordres professionnels révèle la similitude de leurs « fonctions » (1) et celle de leurs « actes » (2), « logiquement » le Conseil d'Etat devrait trouver dans leurs pouvoirs des prérogatives de puissance publique. Mais une telle découverte vaudrait-elle également en ce qui concerne les sociétés de courses*lambda* ? Une réponse affirmative s'impose dans la mesure où les pouvoirs d'autorité mis en œuvre par les sociétés mères de courses de chevaux et la Fédération des sociétés de courses de lévriers se retrouvent, localement, entre les mains des commissaires désignés par ces sociétés *lambda*.

1) La similitude des fonctions

Les sociétés de courses ne sont pas des « groupements sportifs » au sens de la loi du 16 juillet 1984 modifiée *relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives*. D'abord, si c'était le cas, le Conseil d'Etat n'affirmerait pas à leur propos qu'elles ne sont pas investies d'une mission de service public. Ensuite, la première chambre civile de la Cour de cassation l'a explicitement reconnu dans un arrêt du 25 février 2003.

Après avoir, en tant que cavalière, bénévolement participé à une course organisée par la société France galop, une avocate, grièvement blessée à cette occasion, poursuivit la société en réparation de son préjudice au motif qu'elle ne l'avait pas informée de l'intérêt qu'elle aurait eue à souscrire une police d'assurance. Or, l'article 38 de la loi du 16 juillet 1984 fait de cette information une obligation légale incombant à tout groupement sportif. Après que la cour d'appel d'Aix-en-provence ait favorablement accueilli cette demande, la Cour de cassation adopta une attitude opposée : « la société France Galop, qui relève de la tutelle du ministère de l'Agriculture et non de celle du ministère de la Jeunesse et des Sports, ne constitue pas un groupement sportif au sens de la loi du 16 juillet 1984, dont les dispositions sont indissociables, de sorte qu'elles ne lui sont pas applicables » [1932] . C'est donc d'une manière kafkaïenne que l'affiliation des sociétés de courses à la loi du 16 juillet 1984 est refusée : la raison ne s'en trouve nullement dans la nature de leur activité, dont le caractère sportif pourrait d'ailleurs être mis en doute [1933] , mais dans le fait qu'elles ne relèvent pas du « bon » ministère.

Pour autant, cela ne constitue pas un obstacle à ce que nous reconnaissions une similitude de fonctions entre les sociétés de courses, d'une part, et les fédérations sportives et ordres professionnels, d'autre part. Cette similitude trouve sa source dans la notion d'institution telle que la concevait Hauriou. D'après le maître de Toulouse, « une organisation sociale quelconque est instituée lorsque le pouvoir de réalisation qu'il y a en elle est soumis, dans une certaine mesure, à l'idée mère de l'entreprise et, par là, à sa

[1931] G. Mollion, *Les fédérations sportives à l'épreuve du droit administratif - Recherche sur la qualification jurisprudentielle d'un groupement privé*, *op. cit.*, p. 47.

[1932] Civ. 1ère 25 février 2003 [Mlle X et autres c/ Société France galop], *Bull.* n° 58.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

fonction, par une autolimitation que facilitent, d'une part, la mentalité générale répandue dans l'institution, d'autre part, des ressorts intérieurs de l'institution elle-même qui peuvent prendre des formes juridiques » [1934]. Les sociétés de courses, les fédérations sportives et les ordres professionnels obéissent à cette logique institutionnelle. On y retrouve une collectivité d'individus regroupés autour de la réalisation d'une « idée d'œuvre » et reproduisant les mécanismes juridiques d'auto-régulation (réglementation et sanction) permettant seuls de pallier les contraintes inhérentes à la vie collective. Aussi, en organisant l'activité de leurs membres, ces institutions remplissent-elles la même fonction : assurer l'ordre au sein de la collectivité ou de la corporation. Mais le champ des institutions privées est infini, il convient donc d'affiner notre comparaison en recherchant un autre élément commun à ces organismes, qui pourrait être le fondement de leur pouvoir.

Les phénomènes d'autorité qu'on observe dans les institutions privées ne reposent pas toujours sur le même fondement. La plupart du temps celui-ci se trouve dans le contrat, l'exemple le plus significatif étant sans doute le contrat d'association [1935]. Ainsi le caractère contraignant des actes des fédérations sportives a-t-il initialement été fondé sur la théorie du contrat d'adhésion, comme l'est encore celui des actes des sociétés de courses [1936]. D'autres fois, c'est la théorie de l'institution qui se trouve directement mobilisée, ainsi en est-il concernant l'autorité des employeurs sur leurs employés. Enfin, un dernier fondement peut-être trouvé dans la dévolution de prérogatives de puissance publique. Tel est le cas, aujourd'hui, des fédérations sportives et des ordres professionnels. On notera que cette pluralité de fondements pour justifier l'existence d'un seul et même phénomène n'est pas vraiment satisfaisante et « aussi longtemps que la théorie générale du droit ne reconnaîtra pas l'existence d'une branche du droit consacrée à l'étude des phénomènes d'autorité dans les institutions privées, estime le Professeur Douence, il sera impossible de délimiter logiquement le champ d'application du pouvoir

[1933] Au fond, dans le cadre de cette étude, la nature « sportive » des sociétés de courses importe peu. Cependant, il faut reconnaître que ce sont les chevaux et les lévriers qui courent et non les hommes. Finalement, seules les personnes autorisées à monter dans les courses de chevaux se livrent véritablement à une activité physique. Or Grégory Mollion définit le sport comme « une activité physique, visant à réaliser une performance dans un cadre compétitif, conformément à une réglementation institutionnalisée » (*Les fédérations sportives à l'épreuve du droit administratif - Recherche sur la qualification jurisprudentielle d'un groupement privé*, *op. cit.*, p. 14). Mais puisqu'on retrouve dans les courses les éléments de « performance », de « compétition » et de « réglementation institutionnalisée », il ne nous semble pas abusé de dire que l'activité des sociétés de courses est voisine de celle des fédérations sportives. En outre, c'est plutôt dans la nature de leurs actes, eux aussi voisins, que nous recherchons la présence de prérogatives de puissance publique.

[1934] M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, *op. cit.*, p. 40.

[1935] Ainsi Duguit déclarait-il, de manière parfaitement provocatrice : « qu'on ne dise pas que les statuts d'une association ne sont pas une loi, mais bien les clauses d'un contrat individuel. Ce serait une proposition tout à fait erronée (…), cette thèse a pu être un moment soutenue, mais n'est plus défendue aujourd'hui que par quelques civilistes attardés » in G. Mollion, *Les fédérations sportives à l'épreuve du droit administratif*, *op. cit.*, p. 193.

[1936] G. Mollion, *Les fédérations sportives à l'épreuve du droit administratif*, *op. cit.*, pp. 188s.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

réglementaire » [1937] . Il est d'ailleurs assez remarquable qu'à 60 ans d'intervalle, Maurice Duverger et Grégory Mollion s'interrogent tous deux sur l'autonomie d'un droit intermédiaire, situé entre le droit public et le droit privé, afin de rendre compte, pour le premier, de la spécificité du droit professionnel, et pour le second, de la nature endogène des prérogatives fédérales dans la sphère sportive [1938] .

Quoiqu'il en soit, il nous serait donc utile de savoir ce qui justifie que, dans certains cas, le pouvoir d'autorité de certaines institutions privées trouve son fondement dans la dévolution de prérogatives de puissance publique plutôt qu'ailleurs. Mais cette question fondamentale déborde largement le champ de nos connaissances si bien que, sans prétendre lui apporter une réponse solide, nous nous permettrons seulement d'établir une hypothèse. Si l'on part de l'idée que l'institution étatique, source originelle de la puissance publique, a acquis son autonomie et sa spécificité en s'attribuant le monopole de certaines fonctions sociales, tel celui de la « contrainte physique légitime » [1939] , on peut alors supposer que c'est la nature monopolistique de l'activité d'une institution privée qui justifie que son autorité, qui est alors sans équivalent, trouve sa source dans une délégation de la puissance publique.

Ainsi en a-t-il été des fédérations sportives : après avoir disposé de monopoles de fait reconnus par les fédérations internationales, elle se sont vues confier par loi des monopoles de droit [1940] . L'hypothèse se vérifie encore en ce qui concerne les ordres professionnels. Bien que le terme de monopole soit en ce domaine peu usité, la nature exclusive de leur compétence ne fait aucune doute puisque la soumission des membres de la profession à l'autorité de l'ordre est obligatoire, ce qui en fait un groupement forcé qui, seul, contrôle l'accès à la profession et en sanctionne les membres [1941] . Par conséquent, si c'est effectivement l'exclusivité de l'autorité d'une institution privée dans un domaine particulier qui justifie la dévolution, à son profit, de prérogatives de puissance publique et son intégration dans le champ des services publics, alors l'activité des sociétés de courses est incontestablement de service public. Reste cependant à savoir si,

[1937] J-C. Douence, *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome LXXXI, 1968, p. 80.

[1938] M. Duverger, « Essai sur l'autonomie du droit professionnel », *Dr. soc.* 1944, pp. 276-279 ; G. Mollion, *Les fédérations sportives à l'épreuve du droit administratif*, *op. cit.*, pp. 280s.

[1939] Le « monopole de la contrainte physique légitime » est l'élément caractéristique de la célèbre définition de l'Etat donnée par Max Weber, in M. Troper, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, p. 178, note 3.

[1940] Initialement conférés par l'article 12 de la loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 (*JO* 30 octobre 1975, p. 11180) ces monopoles résultent aujourd'hui de l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984 : « Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports pour organiser les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux, départementaux, procéder aux sélections correspondantes et proposer l'inscription sur les listes de sportifs, d'entraîneurs, d'arbitres et de juges de haut niveau, sur la liste des sportifs Espoirs et sur la liste des partenaires d'entraînement ».

[1941] Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, n° 1596s.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

à cette similitude de fonctions, correspond une similitude des actes.

2) La similitude des actes

Dans la mesure où ils disposent de la compétence pour réglementer l'activité dont ils ont la charge, les sociétés de courses, les fédérations sportives et les ordres professionnels contrôlent l'accès à l'activité en cause, d'une part, et sanctionnent les personnes soumises à leur autorité, d'autre part. Mais déjà, ne serait-ce qu'au plan statutaire, les pouvoirs publics interviennent pour assurer le fonctionnement démocratique de l'institution. Longtemps les fédérations sportives, comme les sociétés de courses aujourd'hui, ont du adopter des statuts conformes à des statuts types fixés par décret. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, toutefois, ceux-ci doivent comporter des dispositions qui, conformément à l'article 8 de la loi du 16 juillet 1984, garantissent leur fonctionnement démocratique, la transparence de leur gestion et l'égal accès des hommes et des femmes à leurs instances dirigeantes. Ils doivent en outre comprendre un certain nombre de dispositions obligatoires fixées par décret [1942]. La logique est donc sensiblement la même qu'en ce qui concerne les sociétés de courses [1943] : dans les deux cas les pouvoirs publics exercent un contrôle statutaire de l'institution pour garantir le fonctionnement démocratique de celle-ci.

En ce qui concerne leur compétence « réglementaire », les sociétés mères de courses de chevaux et la Fédération des sociétés de courses de lévriers se rapprochent plus des ordres professionnels que des fédérations sportives. En effet, tandis que ces dernières fixent librement certaines dispositions réglementaires [1944] mais adoptent un règlement disciplinaire conforme à un règlement disciplinaire type adopté par décret [1945], les autres proposent à l'approbation du ministre concerné les mesures réglementaires qu'elles édictent [1946]. Ainsi peut-on se demander pourquoi, en adoptant leurs codes de déontologie, les ordres professionnels « participent à l'exercice d'un véritable *pouvoir réglementaire* » [1947], et non les sociétés de courses lorsqu'elles adoptent leurs codes suivant une procédure et à des fins similaires.

[1942] Article 16-III de la loi du 16 juillet 1984.

[1943] On se souvient que les décrets successifs intervenus en matière de courses de chevaux ont contribué à la démocratisation de l'institution des courses en assurant une triple parité. La première est relative à la représentation, d'une part, des sociétés de courses, et, d'autre part, des membres socioprofessionnels de la « filière cheval » (propriétaires, éleveurs, entraîneurs, jockeys ou drivers). La seconde permet un rééquilibrage dans la représentation des sociétés de province vis-à-vis de leurs homologues parisiens. Enfin, la troisième est liée à la représentation des deux grandes spécialités de courses de chevaux : le galop et le trot.

[1944] Il s'agit des règles techniques propres à leurs disciplines et des règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés (article 17-I de la loi du 16 juillet 1984).

[1945] Décret n° 2004-22 du 7 janvier 2004 pris pour application de l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984, *JO* 8 janvier 2004, p. 729.

[1946] Pour les ordres professionnels : Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, n° 1602.

[1947] *Ibid.*, n° 1605.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Pour ce qui est de l'accès à l'activité en cause, là encore ces divers organismes remplissent les mêmes fonctions à travers les mêmes actes. Ainsi les fédérations sportives délivrent-elles des licences qui ouvrent à leur titulaire le droit de participer aux activités sportives qui s'y rapportent. Elles accordent aussi des licences d'agent sportif pouvant seules permettre à une personne d'exercer, « à titre occasionnel ou habituel, contre rémunération, l'activité consistant à mettre en rapport les parties intéressées à la conclusion d'un contrat relatif à l'exercice rémunéré d'une activité sportive » [1948]. Les ordres professionnels, quant à eux, se prononcent sur les demandes d'inscription au tableau de l'ordre et ce faisant contrôlent l'accès à la profession [1949]. Or c'est aussi le cas dans le domaine des courses. Pour ne prendre que l'exemple du secteur cheval, on rappellera que personne ne peut faire courir, entraîner ou monter sans l'autorisation préalable de l'une des sociétés mères. Ce pouvoir apparaît d'autant plus considérable que l'économie du cheval n'est en rien marginale ou résiduelle : en 2000, lit-on dans le rapport du sénateur Trucy, on recensait 7 400 propriétaires autorisés, 2934 entraîneurs (dont 1769 sont professionnels) et 4 702 cavaliers (dont 3 758 ne sont pas entièrement bénévoles). Par ailleurs, les courses de chevaux susciteraient plus de 50 000 emplois directs et, indirectement, 120 000 personnes vivraient de la filière [1950].

L'intégration des fédérations sportives et des ordres professionnels au champ des services publics semble conférer aux personnes sollicitant une autorisation des garanties qu'on ne retrouve pas dans le secteur des courses. Ainsi, le principe de « libre accès aux activités sportives », d'abord reconnu par le Conseil d'Etat [1951], résulte désormais de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1984. De même, les modalités d'attribution et d'abrogation des licences d'agent sportif sont-elles déterminées par décret en Conseil d'Etat [1952]. Les ordres professionnels, quant à eux, disposent certes d'un pouvoir leur permettant d'apprécier si le demandeur offre des garanties suffisantes de moralité et d'indépendance pour accéder à la profession, mais le juge administratif considère qu'il ne leur appartient pas d'imposer par ce moyen des conditions d'exercice de la profession non prévues par la loi [1953]. Aussi peut-on supposer que, tant en matière sportive que professionnelle, les personnes sollicitant une autorisation disposent, à l'encontre de l'institution, de certains droits. Mais tel n'est pas le cas dans le secteur des courses : les personnes sollicitant une autorisation de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver ne disposent, à l'encontre des sociétés mères de courses de chevaux et de la Fédération

[1948] Articles 16-I et 15-2-I de la loi du 16 juillet 1984.

[1949] Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, n° 1607.

[1950] F. Trucy, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *op. cit.*, pp. 57-66.

[1951] CE Sect. 16 mars 1984 [Broadie], *Rec.* 118.

[1952] Article 15-2-I de la loi du 16 juillet 1984.

[1953] CE 19 février 1943 [Nicol], *Rec.* 45.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

des sociétés de courses de lévriers, d'aucun droit. Nous avons certes relevé plus haut que la suspension ou l'abrogation de ces autorisations sont soumises à certaines conditions de forme, mais il en va différemment de la délivrance des autorisations qui est parfaitement libre et dont le refus n'a semble-t-il pas à être motivé. Or il semble anormal qu'une simple association dispose seule et de manière discrétionnaire de l'accès à une profession sans qu'aucune contrôle juridictionnel ne pèse sur ce genre de décision.

Enfin, les sociétés de courses, les fédérations sportives et les ordres professionnels disposent tous de pouvoirs disciplinaires à l'encontre des personnes soumises à leur autorité, mais là encore, l'intégration de ces derniers au champ des services publics semblent conférer des garanties à leurs membres dont ne bénéficient pas les personnes affiliées aux sociétés de courses. Tout d'abord, seules les décisions rendues par les ordres professionnels ont véritablement le caractère de décision juridictionnelle, ce qui les soumet à un régime juridique particulièrement protecteur pour les intéressés [1954]. Toutefois, les mesures disciplinaires prononcées par les fédérations sportives sont, en tant qu'actes administratifs, soumises au régime des sanctions administratives. Elles doivent donc être suffisamment motivées, obéir au principe de proportionnalité et ne peuvent être prononcées qu'à l'issue d'une procédure contradictoire et respectueuse des droits de la défense [1955]. Tel n'est cependant pas le cas des sanctions prononcées par les sociétés de courses : bien que le juge civil vérifie systématiquement que les droits de la défense ont bien été respectés, il n'en demeure pas moins que ce principe ne s'impose pas à ces organismes et que les mesures disciplinaires qu'ils prononcent sont, quant à leur opportunité, insusceptibles de recours juridictionnel. Toutefois, quelle que soit l'institution envisagée, on constate de fortes similitudes au niveau des formes dans lesquelles sont prononcées les sanctions disciplinaires, formes qui tendent à rapprocher ces mesures de la catégorie des actes juridictionnels. En effet, si l'on s'en tient aux critères de l'acte juridictionnel tels qu'ils ont été dégagés par René Chapus à l'analyse de la jurisprudence administrative [1956], on constate que la plupart sont présents dans la procédure suivie par toutes ces institutions : caractère collégial de la formation de jugement, double degré d'instance, plénitude de la compétence du juge d'appel et principe de légalité des peines.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il apparaît donc assez clairement que les sociétés de courses remplissent une fonction et édictent des actes matériellement analogues à ceux des fédérations sportives et des ordres professionnels. En outre, la nature exclusive de leur activité devrait, pensons-nous, amener le juge administratif à leur reconnaître la dévolution de prérogatives de puissance publique et à les intégrer dans le

[1954] Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, n° 1613. Parmi les éléments de ce régime figurent notamment : la motivation obligatoire de la décision, le caractère contradictoire de la procédure, le respect des droits de la défense, l'interdiction de statuer sous forme réglementaire, le mention obligatoire du nom des juges, l'autorité de chose jugée attachée à l'acte, la responsabilité pour faute ou sans faute ou encore la publicité de la décision.

[1955] G. Mollion, *Les fédérations sportives à l'épreuve du droit administratif*, *op. cit.*, pp. 342s.

[1956] R. Chapus, « Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la jurisprudence administrative » in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 265-297.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

champ des services publics administratifs. Enfin, il nous semble intéressant de relever un paradoxe qui achèvera peut-être de nous convaincre. L'une des idées-forces de la thèse de Grégory Mollion consiste à souligner la nature *endogène* de l'autorité des fédérations sportives, apparues dans la première moitié du XXeme siècle, et à démontrer que la dévolution de prérogatives de puissance publique, intervenue en 1974 et censée être le fondement des prérogatives fédérales et de l'intégration de ces organismes au champ des services publics, est largement fictive [1957] . Or, parallèlement, on constate que les sociétés mères de courses de chevaux, qui se sont, avant l'heure, présentées comme des organismes mi-sportifs, mi-professionnels, qui ont clairement reçu de l'arrêté du 16 mars 1866 le pouvoir de réglementer seules les courses de leur spécialité [1958] , et dont l'article 12-II du décret du 5 mai 1997 affirme aujourd'hui qu'elles « exercent leur responsabilité sur l'ensemble de la filière dépendant de la spécialité dont elles ont la charge » et « prennent toutes les dispositions en vue de la bonne organisation des courses », ces sociétés, donc, à en croire la jurisprudence civile et administrative, n'ont reçu aucune délégation de la puissance publique.

L'analyse des pouvoirs des opérateurs de jeu à la lumière de la notion de prérogative de puissance publique semble confirmer l'idée selon laquelle le régime de droit public des jeux est une curiosité juridique, dans la mesure où nombre de ses composantes paraissent être en contradiction avec la théorie générale du service public. Aussi convient-il d'envisager, avec toutes la prudence qu'une telle démarche implique, comment l'harmonie du système pourrait être rétablie.

Section 2 - Contribution à l'harmonie du système

Sans exclure que, depuis le début, nous ayons fait fausse route, il semble que les contrariétés observées entre le régime des jeux et la théorie générale du service public trouvent leur origine dans des considérations politiques plutôt que juridiques. En quelque sorte, la notion de service public serait « allergique » au jeu et, rejoignant la pensée de Marcel Waline, nous serions enclins à considérer que si les entreprises de jeu ne sont pas des services publics, « c'est leur caractère démoralisant qui les en exclut » [1959] . L'harmonie du système pourrait cependant être rétablie. Mais si, à cette fin, plusieurs voies sont ouvertes, certaines difficultés ne nous paraissent pas surmontables. Ainsi en est-il de la qualification juridique de l'activité des sociétés de courses de chevaux et de lévriers. Eu égard à leur statut et à leurs prérogatives, leur qualité d'associations purement privées dénuées de prérogatives de puissance publique nous paraît être une véritable anomalie. Aussi le Conseil d'Etat devrait-il reconnaître que ces sociétés disposent de pouvoirs exorbitants et que, *en tant qu'elles sont chargées d'organiser les courses* [1960] , elles sont investies d'une mission de service public.

Parmi les moyens permettant de réconcilier le régime des jeux avec la notion de

[1957] G. Mollion, *Les fédérations sportives à l'épreuve du droit administratif*, *op. cit.*, pp. 431s.

[1958] Article 10 de l'arrêté du 16 mars 1866.

[1959] Note Waline sous CE 30 octobre 1953 [Bossuyt], *RDP* 1954.180.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

service public, certains impliquent une évolution des textes et/ou de la position des juges (§ 1). Mais cet objectif pourrait être partiellement atteint par un simple apport à la théorie générale du service public (§ 2). En outre, rien ne s'oppose à ce que les deux voies soient simultanément empruntées.

§ 1 - Propositions de politique juridique

Lorsque, dans ses conclusions sur l'arrêt *Rolin*, le commissaire du gouvernement Daussun a refusé de voir dans l'activité de La Française des jeux une mission de service public, c'est uniquement parce que cette société ne poursuit, selon elle, aucun but d'intérêt général [1961]. Bien que ce constat nous paraisse peu logique au regard des prérogative dont elle dispose, il nous faut reconnaître que la mission d'intérêt général de La Française des jeux n'apparaît pas avec éclat, aussi comprend-on que le juge ait quelque embarras à qualifier l'organisation du jeu de service public.

Par conséquent, soit le droit positif s'oriente vers une reconnaissance de la mission de service public des opérateurs de jeu que sont La Française des jeux et les sociétés de courses [1962], soit il s'inscrit résolument dans la solution opposée en en tirant les conséquences, c'est-à-dire en retirant aux opérateurs de jeu leurs pouvoirs exorbitants. Quelle que soit la voie empruntée, elle passe par une évolution de la position du juge administratif et/ou une évolution des textes.

En l'état actuel des choses, la solution la plus simple pour rétablir l'harmonie du système résiderait sans doute dans la reconnaissance, par le Conseil d'Etat, de la mission de service public de La Française des jeux et des sociétés de courses [1963]. Alors pourrait-on affirmer qu'il existe en France un service public de l'organisation des jeux. Mais la chose nous semble hautement improbable. En revanche, si le législateur et le pouvoir réglementaire s'emparaient de la question et renforçaient les obligations pesant sur les opérateurs de jeu, notamment en matière de protection des joueurs, alors, l'association jeu / service public paraîtrait-elle « politiquement plus correcte » et peut-être le juge administratif réviserait-il son jugement.

C'est donc plutôt dans une évolution de la loi et du règlement que la solution à notre problème pourrait se trouver. Trois voies peuvent être envisagées, dont la combinaison

[1960] Rappelons que le Conseil d'Etat déclare généralement que « les sociétés de courses, en tant qu'elles sont chargées d'organiser les courses et le pari mutuel, ne sont pas investies d'une mission de service public » (CE 24 févr. 1999 [Wildenstein et autre], préc.). Si l'exclusion de l'organisation des paris du champ des services publics ne nous paraît pas être un obstacle insurmontable, en revanche, l'organisation des courses nous semble devoir y être incluse.

[1961] Conclusions Daussun sur CE 27 oct. 1999 [Rolin], *art. cit.*, p. 1851s.

[1962] En tant qu'ils sont chargés d'organiser le jeu, l'exclusion des casinos du champ des services publics ne nous semble pas incohérente, sauf à considérer que l'organisation du jeu ou les pouvoirs de constatation des employés de jeu apparaissent comme des prérogatives de puissance publique.

[1963] Les organismes communs de ces sociétés, tels le PMU ou la Fédération nationale des sociétés de courses de lévriers, se verraient également confier une telle mission.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

est là aussi envisageable : renforcer le volet social de la réglementation des jeux et, partant, la mission sociale des opérateurs (A), supprimer les pouvoirs exorbitants de ces derniers (B), enfin, créer une autorité de régulation du jeu (C).

A - L'orientation sociale de la réglementation des jeux

Parent pauvre de la réglementation des jeux, la protection directe du public et des joueurs pourrait être renforcée par une évolution des textes. De nouvelles obligations pèseraient alors sur les opérateurs de jeu. Certaines seraient des obligations de ne pas faire (tel serait le cas d'une limitation de la promotion du jeu ou de l'interdiction de la vente de jeux aux mineurs), d'autres seraient des obligations de faire (par exemple, obligation d'information et d'assistance des joueurs).

Tout d'abord, il paraît anormal que les règlements des jeux de La Française des jeux ne prévoient pas explicitement l'exclusion du jeu des mineurs ou, tout au moins, des mineurs de moins de seize ans. Si le caractère dérogatoire du régime des jeux s'explique effectivement par la dangerosité de ce dernier et non par des considérations financières, il est alors incompréhensible qu'une politique cohérente d'accès au jeu ne soit mise en place, qui viserait effectivement à protéger les publics les plus faibles. Une modification des règlements des jeux de La Française des jeux nous paraît donc nécessaire, dont l'efficacité pourrait d'ailleurs être garantie par la pénalisation de la vente de jeu aux personnes à qui il n'est pas destiné.

En outre, l'absence totale de réglementation de la publicité en matière de jeu nous semble peu compatible avec l'objectif de limitation de l'offre de jeu et de protection des joueurs. Seuls les casinos se voient imposer des contraintes en ce domaine, encore que celles-ci résultent de simples notes d'orientation du ministre de l'Intérieur et qu'il leur soit recommandé de ne pas communiquer sur l'espoir de gain des joueurs. Il semblerait donc opportun que les pouvoirs publics s'inspirent des solutions mises en œuvre en matière de publicité pour le tabac et l'alcool, d'abord en obligeant les opérateurs à informer le public sur les dangers du jeu, ensuite en limitant sa promotion.

Ensuite, il paraît nécessaire que les opérateurs de jeu se dotent des moyens matériels leur permettant d'assurer un contrôle effectif de l'accès du public au jeu. Ce sont les casinos qui sont, au premier chef, concernés. En effet, les salles de machines à sous sont, en l'état actuel des choses, très souvent accessibles aux mineurs et aux interdits de jeu. Aussi la mise en place d'un contrôle d'identité systématique à leur entrée paraît-il être le seul remède efficace. Concernant les jeux de La Française des jeux et du PMU, en revanche, le contrôle de leur accès revient logiquement aux collaborateurs de ces organismes : les détaillants. Vu leur nombre, il semble difficile de les contrôler individuellement, encore que cette option ne soit pas totalement à exclure. Toutefois, une réglementation dissuasive qui, par exemple, pénaliserait la vente de jeu aux mineurs, inciterait sans doute ces commerçants à la prudence.

Enfin, les opérateurs de jeu pourraient être amenés à former certains de leurs personnels ou collaborateurs au repérage et à l'accompagnement des joueurs excessifs. Concrètement, il pourrait être envisagé, comme c'est le cas en Suisse, que chaque casino ait l'obligation de former des employés qui seront spécialement chargés du repérage et du

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

suivi des joueurs pathologiques et auprès desquels ces derniers pourront se tourner s'ils souhaitent limiter leurs dépenses. Concernant les détaillants de La Française des jeux et de PMU, en revanche, la sensibilisation aux dangers sociaux du jeu paraît être la seule mesure réaliste. Ainsi pourraient-ils, au moins, orienter les personnes qui leur confieraient leur détresse vers les acteurs sociaux susceptibles de leur venir en aide.

B - La suppression des pouvoirs exorbitants des opérateurs de jeu

Si en revanche les pouvoirs publics considèrent qu'organisation du jeu et service public n'ont rien de commun, il convient de supprimer tous les éléments du régime des jeux qui à cet égard maintiennent une ambiguïté lourde de conséquences. Comme nous l'avons plusieurs fois remarqué : si les opérateurs de jeu ne sont investis d'aucune mission de service public et qu'ils ne poursuivent aucun but d'intérêt général, alors, rien ne justifie qu'ils détiennent les prérogatives de puissance publique que nous avons identifiées.

Concernant La Française des jeux, une telle évolution se révèlerait techniquement peu compliquée. Il suffirait de modifier la loi du 31 mai 1933 de sorte à supprimer le monopole du gouvernement sur les loteries de grande ampleur, sauf à considérer que, en l'état actuel des choses, rien n'empêche ce dernier d'habiliter plusieurs opérateurs de loteries. L'édiction des règlements des jeux n'apparaîtrait alors plus comme l'exercice d'une parcelle du pouvoir réglementaire puisque, le joueur disposant d'un choix, il ne serait plus dans une situation de subordination vis-à-vis de l'organisateur. D'un autre point de vue, si l'on considère que le monopole de La Française des jeux ne constitue une prérogative de puissance publique que s'il est assorti du pouvoir de réglementer les jeux, ce monopole pourrait être maintenu à la condition que le gouvernement réglemente effectivement les loteries. Ainsi devrait-il réellement déterminer les caractéristiques essentielles de chaque jeu nouvellement créé.

En revanche, la suppression du monopole collectif des sociétés de courses sur l'organisation des paris [1964] et du monopole exclusif du PMU sur l'organisation, hors hippodrome, des paris sur les courses de chevaux nous semble plus compliquée, sans toutefois être impossible. En effet, rien n'empêche que les sociétés de courses, tout en demeurant responsables de l'organisation de ces manifestations, soit n'assurent plus l'organisation du pari mutuel sur et hors les hippodromes, soit continuent à assurer cette tâche dans un environnement concurrentiel. En effet, grâce à une révision de la loi du 2 juin 1891, cette activité pourrait également être confiée à des prestataires de services qui, tout en étant contrôlés par la puissance publique, pourraient faire concurrence aux sociétés de courses et à leurs organismes communs. Peut-être objectera-t-on que si les sociétés de courses sont en charge de l'organisation des paris c'est parce qu'une part significative du produit de ces jeux leur revient, part grâce à laquelle ces sociétés financent toute la filière cheval. Mais rien n'empêche que, quel que soit l'opérateur de paris concerné, un prélèvement sur son chiffre d'affaires soit effectué qui reviendrait aux sociétés de courses.

[1964] Nous pensons à la fois aux paris sur les courses de chevaux, aux paris sur les courses de lévriers et aux paris sur les parties de pelote basque.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

C - La création d'une autorité de régulation

Quelle que soit l'évolution future des rapports entre jeu et service public, la création d'une autorité de régulation des jeux sur le modèle des autorités administratives indépendantes confèrerait sans doute un surcroît de légitimité à la politique des jeux, à considérer qu'il y en ait une. Sans pour autant que les différents départements ministériels soient privés du contrôle des opérations de jeu, il est envisageable de confier à une telle autorité l'ensemble des pouvoirs nécessaires à la régulation de l'offre de jeu et à la réglementation de ce dernier. Relevant l'existence d'une trentaine d'institutions de ce genre, les Professeurs Jean-Louis Autin et Catherine Ribot constatent qu'elles ont été créées soit pour assurer la « promotion des valeurs démocratiques et libérales », soit pour assurer le « contrôle de l'économie de marché ». La création d'une autorité de régulation des jeux s'inscrirait donc parfaitement dans cette seconde logique et aucun obstacle juridique ne semble s'y opposer. En effet, toujours selon ces auteurs, les autorités existantes disposent d'un « pouvoir de décision parfois très étendu puisqu'il peut inclure des actes individuels, des mesures réglementaires et parfois même des sanctions » [1965]. Représentantes de l'Etat, rien ne s'oppose donc à ce que ces autorités se voient confier des pouvoirs de police [1966].

C'est alors cette autorité qui délivrerait les autorisations de jeu, tous secteurs confondus. Elle autoriserait seule l'ouverture des casinos et déterminerait leur capacité d'offre de jeu. C'est encore elle qui, en partenariat avec les sociétés de courses, déterminerait le calendrier des épreuves donnant lieu aux paris sur et en dehors des champs de courses. Enfin, elle autoriserait la création de jeux nouveaux par La Française des jeux ou, dans l'hypothèse d'une suppression du monopole de cette société, habiliterait les opérateurs de loteries de grande ampleur. Ce faisant, elle serait la première responsable de la politique des jeux et veillerait à ce que l'offre de jeu dispensée sur le territoire national soit la plus adaptée possible aux besoins de la population.

Cette autorité de régulation serait par ailleurs compétente pour réglementer le fonctionnement des jeux et imposer des obligations – de police ou de service public – aux différents opérateurs. Elle serait ainsi compétente pour modifier la réglementation des jeux dans les cercles et casinos et pour déterminer les caractéristiques essentielles des jeux de La Française des jeux, ou adopter une réglementation des loteries que devraient observer les différents opérateurs habilités en ce domaine. Elle arrêterait également, seule ou non, les règlements des paris mutuels sur les courses de chevaux, les courses de lévriers et les parties de pelote basque. En outre, elle pourrait édicter un corps de règles cohérent concernant l'accès au jeu des mineurs, la promotion du jeu et l'exclusion des salles de jeux des personnes ayant sollicité cette mesure. Enfin, elle pourrait imposer aux opérateurs des contraintes relatives au contrôle de l'accès du public au jeu, d'une part, et à l'accompagnement des joueurs excessifs, d'autre part.

[1965] J-L. Autin et C. Ribot, *Droit administratif général*, *op. cit.*, n 189s.

[1966] T-M. David-Pecheul, « La contribution de la jurisprudence constitutionnelle à la théorie de la police administrative », *RFDA* 1998, p. 373.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Mais plutôt que de modifier le droit des jeux afin de le réconcilier avec la notion de service public, on peut, à l'inverse, modifier la notion de service public pour la réconcilier avec le régime des jeux.

§ 2 - Proposition théorique

Si le juge administratif se refuse à voir dans l'organisation du jeu une mission de service public pour des raisons tenant, non pas au contenu de son régime juridique, mais à la nature immorale et dangereuse que la loi prête à cette activité, alors, il revient à la doctrine de tirer les conséquences de cette situation au regard de la théorie générale du service public.

A considérer que le service public soit effectivement « allergique » au jeu, rien ne s'oppose à ce que la définition de cette notion soit agrémentée d'une nuance ayant pour effet d'en exclure toutes les activités qui, certes en présenteraient les caractères, mais seraient dans l'esprit du législateur immorales et/ou dangereuses. Alors, l'exclusion du jeu du champ des services publics serait simplement la conséquence du respect par le juge administratif de la volonté du législateur qui s'opposerait à l'érection du jeu en activité de service public, encore que cette volonté n'ait jamais été expressément formulée. Le service public serait ainsi une forme de l'action administrative dans laquelle une personne publique prend en charge ou délègue, sous son contrôle, la satisfaction d'un besoin d'intérêt général*à condition que les tâches qui y concourent ne soient pas considérées par la loi comme immorales ou dangereuses*.

Malheureusement, un tel apport à la définition du service public expliquerait certes le refus du juge de qualifier comme telle l'organisation du jeu mais ne résoudrait en rien la question de la compétence du juge administratif pour connaître des actes pris par les opérateurs de jeu dans le cadre de leur mission. En effet, tant que ces derniers resteront détenteurs de prérogatives de puissance publique et que le juge administratif se refusera à connaître de leurs actes, le problème ne sera que déplacé : il nous sera toujours loisible d'observer un certain nombre de contrariétés entre, d'une part, le régime des jeux, et d'autre part, la théorie des actes administratifs unilatéraux et les règles de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, judiciaire et administratif.

Par conséquent, l'intégration à la notion de service public de considérations relatives à la moralité ou à la dangerosité de l'activité en cause ne saurait être satisfaisante que si elle est accompagnée soit d'un revirement de la jurisprudence administrative concernant la compétence de cette dernière pour connaître des actes des opérateurs de jeu traduisant l'exercice de prérogatives de puissance publique, soit d'une évolution du droit des jeux tendant à la suppression des prérogatives exorbitantes des ces opérateurs.

Conclusion du titre II

Bien qu'elle ait un léger parfum de provocation, l'étude de la relation jeu / service public se révèle féconde pour la compréhension des rapports de l'Etat au jeu. Malgré le refus systématique du Conseil d'Etat de voir dans l'activité d'exploitation ou d'organisation du jeu une mission de service public, l'analyse des pouvoirs des différents opérateurs de jeu

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

à la lumière de la notion de prérogative de puissance publique a permis de souligner l'originalité du régime des jeux voire les incohérences dont celui-ci est porteur au regard de la théorie générale du service public.

En effet, si l'on considère qu'une personne privée ne saurait bénéficier de prérogatives de puissance publique sans être investie d'une mission d'intérêt général et, partant, de service public, alors le régime de droit public des jeux a quelque chose d'anormal. Le bénéfice de monopoles de droit et la participation à l'exercice du pouvoir réglementaire apparaissent comme autant de manifestations des pouvoirs d'autorité dont disposent certains opérateurs de jeu pour accomplir une tâche que leur a confiée l'Etat. Tel est le cas de La Française des jeux ainsi que des sociétés de courses et de leurs organismes communs responsables du l'organisation des paris mutuels sur les courses de chevaux et sur les courses de lévriers. Placés dans une situation inégalitaire qui leur permet d'imposer unilatéralement leur volonté aux joueurs, ces opérateurs de jeu paraissent bien être des délégataires de la puissance publique et présenter tous les caractères des personnes privées qui, au regard de la jurisprudence *Narcy*, sont investies d'une mission de service public.

On peut certes regretter que le but d'intérêt général censé justifier les pouvoirs exorbitants de ces opérateurs n'apparaisse pas avec suffisamment de clarté, voire soit purement fictif. Mais une telle appréciation ne peut avoir pour effet de masquer purement et simplement les pouvoirs d'autorité dont disposent ces personnes privées. En l'état actuel du droit, il faut reconnaître qu'une activité considérée par la loi comme immorale et dangereuse peut être, simultanément, d'intérêt général, sinon, on ne pourrait plus voir dans la notion d'intérêt général la justification de la détention de prérogatives de puissance publique.

Par conséquent, soit il convient de considérer que, dans certains cas, l'organisation du jeu peut être un service public, soit il convient de retirer aux opérateurs de jeu les prérogatives exorbitantes qui, au regard de la théorie générale du service public, font penser qu'ils sont en charge d'une telle mission. Enfin, dernière solution, il est possible de réviser la définition de la notion de service public en l'agrémentant d'une nuance ayant pour effet d'exclure du champ de ces activité toutes celles qui seraient, d'après la loi, immorales et dangereuses.

Quand bien même cette analyse ne serait pas jugée entièrement convaincante, peut-être lui reconnaîtra-t-on le mérite de s'être attaquée à l'étude d'une activité qui se situe aux confins de la notion de service public ou, plutôt, à la limite du champ des activités de service public. Dans ce cas, la frontière de ce champ paraît être gardée par des notions au contenu bien incertain.

Conclusion de la deuxième partie

La maîtrise étatique du jeu est un phénomène complexe et multiforme dont l'étude appelle la mobilisation des notions les plus fondamentales de notre droit administratif. Et pourtant,

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

malgré l'adoption de points de vue différents, voire opposés, l'entreprise de qualification juridique de la relation de l'Etat au jeu laisse un goût d'inachevé et d'incertitude. Située quelque part entre police et service public, la maîtrise étatique du jeu illustre bien la limite des outils théoriques dont nous disposons pour qualifier au plus près la nature du contrôle de l'administration sur une activité privée.

L'Etat utilise, en ce domaine, la plupart des instruments de contrôle dont il dispose pour surveiller l'activité des personnes privées. Après avoir organisé le marché des jeux en posant les conditions préalables à l'habilitation des opérateurs de jeu, la puissance publique détermine la quantité d'offre de jeu dispensée sur le territoire grâce, notamment, à la délivrance des autorisations de jeu. L'agrément des opérateurs de jeu et de leurs collaborateurs lui permet en outre de s'assurer que les personnes intervenant directement dans l'organisation du jeu présentent toutes les garanties d'honnêteté nécessaires à l'exercice de telles fonctions. Enfin, le contrôle des opérations de jeu mobilise tout un cortège d'agents de la puissance publique relevant de quatre ministères (Intérieur, Economie et finances, de Agriculture et Sports) mais également les opérateurs de jeu eux-mêmes qui sont les premiers garants de la régularité des jeux et de leurs supports éventuels.

Toutefois, les différents opérateurs de jeu ne sont pas égaux face à la puissance publique. Les établissements de jeu que sont les cercles et les casinos sont totalement dépendants de la volonté du ministre de l'Intérieur, tant concernant leur ouverture et la fixation de leur offre de jeu qu'en ce qui concerne l'adoption des règles présidant à leur activité. L'organisation des trois paris mutuels fait en revanche l'objet d'une véritable cogestion entre les organismes concernés et le ministère de l'Agriculture. Ainsi les sociétés organisatrices participent-elles à l'adoption des codes de leur spécialité et parfois même à la réglementation des paris, comme c'est le cas en matière hippique ; surtout, elles proposent à la tutelle le calendrier des épreuves servant de support au pari mutuel, contribuant ainsi à la détermination de leur capacité d'offre de jeu. Enfin, La Française des jeux est le seul opérateur disposant d'une habilitation générale et intemporelle concernant l'exploitation de ses jeux. Il est vrai que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, son autorité de tutelle dispose des moyens lui permettant de contrôler chaque jeu dont la société envisage la création. Mais La Française des jeux n'en dispose pas moins – en fait sinon en droit – d'une relative autonomie dans la détermination de sa stratégie commerciale, que paraît illustrer sa « propension » à « diversifier les possibilités de jeux offertes au risque de compromettre à terme l'objectif de limitation de ce type de jeux » [1967]. En outre, tandis que toutes les formes de jeu sont expressément interdites aux mineurs, les règlements des jeux de La Française des jeux sont les seuls qui ne précisent pas que ce public sensible n'y a pas accès.

Cependant, envisager la relation de l'Etat au jeu à travers le seul prisme de la notion de police administrative permet, certes, de souligner la maîtrise étatique du jeu, mais n'en demeure pas moins fortement réducteur. En effet, une telle approche ne permet pas de rendre compte de manière satisfaisante des liens de collaboration étroite unissant les opérateurs de jeu à la puissance publique. Pour ce faire, nous n'avons d'autre choix que

[1967] CE 15 mai 2000 [Confédération des professionnels en jeux automatiques], préc.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

de nous tourner vers la notion de service public, avec toutes les difficultés qu'une telle démarche comporte sachant que le juge administratif se refuse à voir dans l'organisation du jeu une activité de cette nature. Et pourtant, l'exclusion du jeu du champ des services publics qui, pour le néophyte, va de soi, n'est pas tant une évidence. A y regarder de près, nombreux sont les éléments du régime des jeux dont la présence ne semble pouvoir s'expliquer que si l'on considère, justement, que certains opérateurs de jeu sont en charge d'une mission de service public. Alors en vient-on rapidement à cette conclusion que le service public ne peut concerner des activités que les pouvoirs publics considèrent comme immorales et dangereuses, autrement dit, l'organisation du jeu serait un service public « innommable ».

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Conclusion générale

Objet autonome du droit positif doté d'une certaine cohérence, le jeu intéresse plusieurs branches de la science du droit : le droit civil, le droit pénal, l'histoire du droit, le droit communautaire, le droit fiscal, le droit de la finance et le droit administratif sont tous intéressés par cet objet et à chaque fois sa spécificité entraîne l'application de règles ou la mobilisation de catégories juridiques originales.

Le premier caractère du jeu tient aux difficultés qu'éprouve le droit à le saisir et à l'isoler d'opérations juridiques voisines. Sa définition peut difficilement satisfaire à l'objectif de rigueur scientifique auquel la discipline juridique aspire. Seulement peut-on dire de lui qu'il s'agit d'un contrat onéreux reposant sur un aléa, bref, le jeu est une forme de spéculation. Aussi appartient-il au juge de dire, au cas par cas, lorsqu'un contrat spéculatif est ou non ludique en y recherchant les caractères que la loi prête au jeu, autrement dit en se livrant à l'appréciation de son utilité sociale, de sa moralité et de sa dangerosité. Ainsi envisagé, le jeu – en tant que méta-catégorie juridique recouvrant l'ensemble de ses manifestations particulières propres à chaque branche du droit – peut seulement être défini comme une opération socialement inutile, immorale et dangereuse faisant naître l'espoir d'un gain qui serait du – même partiellement – au hasard en contrepartie d'un sacrifice pécuniaire des participants.

Le jeu une fois défini, c'est un autre obstacle auquel est confronté le droit étatique : la complexité et l'universalité du phénomène ludique interdisent toute attitude tranchée à son égard et imposent la recherche d'un équilibre entre jeu libre et jeu interdit. L'histoire de la réglementation des jeux le montre bien : de tous temps le jeu a fait l'objet d'un

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

traitement juridique particulier, et si son exploitation a presque toujours été punie par la loi, les pouvoirs publics ont en permanence, parallèlement au système prohibitif mis en place, aménagé une offre de jeu permettant de canaliser la demande et de financer les services publics. Car si l'organisation du jeu est une activité fortement criminogène, sa prohibition absolue l'est plus encore, de sorte que l'Etat, seul à bénéficier de la légitimité suffisante, se trouve dans l'obligation de garantir une offre de jeu régulière et moralisée, prévenant ainsi les atteintes à l'ordre public que peut occasionner le goût inné de l'homme pour le jeu en évitant aux joueurs de se tourner vers le marché clandestin.

Mais le risque de voir cet objectif de protection de l'ordre public détourné au profit d'intérêts purement économiques est une autre caractéristique des rapports de l'Etat au jeu. Si la relation des pouvoirs publics au phénomène ludique est d'une nature résolument paradoxale, celle-ci n'est pas nécessairement dénuée de cohérence. Certes, le processus de moralisation du jeu – c'est-à-dire l'assainissement du jeu par le contrôle de son organisation et l'affectation d'une part substantielle de ses bénéfices à des œuvres d'intérêt général – rend souvent impossible l'interprétation univoque des motivations qui fondent telle ou telle intervention de l'Etat dans la sphère ludique. Puisqu'un jeu autorisé est nécessairement instrumentalisé par le pouvoir, il paraît vain de vouloir réduire l'action publique à une motivation unique, à savoir la préservation de l'ordre public ou l'intérêt financier de la collectivité. Toutefois, on ne saurait admettre que, prétextant de la nécessaire protection des consommateurs, l'Etat ne s'engage dans une promotion active du jeu ayant pour but exclusif le financement d'activités d'intérêt général.

Voilà pourquoi le juge communautaire, tout en reconnaissant la particularité du marché des jeux, ne voit pas moins dans l'entreprise de jeu une activité économique devant, en tant que telle, obéir aux mécanismes de l'économie de marché dont la logique s'inscrit dans notre droit. Car ce faisant, il dispose des moyens juridiques lui permettant de vérifier que la législation ludique de chaque Etat membre de la Communauté, si elle pose des entraves à la libre circulation des prestations transfrontières de jeu et à l'établissement d'opérateurs de jeu ressortissants d'un autre Etat membre, se trouve justifiée par les raisons impérieuses d'intérêt général que sont la protection du consommateur et la lutte contre la fraude. Ainsi veillera-t-il à ce que les Etats poursuivent effectivement l'objectif de limitation des occasions de jeu au moyen d'un contrôle effectif sur la manière dont ils sont organisés et offerts au public. Concrétisé par un ensemble de prélèvements ludiques dont les plus importants sont rétifs à la classification des prélèvements obligatoires dressée par la jurisprudence constitutionnelle, si bien qu'on évoque à leur propos la notion de quasi-fiscalité, l'intérêt financier de la collectivité apparaît donc comme une « conséquence bénéfique accessoire » mais non la justification réelle de la politique restrictive mise en place [1968] . Une fois n'est pas coutume, les citoyens échappent en ce domaine à cet oukase patriotique : « consommez ! ».

Mais afin que les autorités publiques puissent effectivement contrôler – quantitativement et qualitativement – l'offre publique de jeu dispensée sur le territoire, encore faut-il que l'entreprise de jeu soit totalement soumise à la puissance d'Etat. Les différents systèmes d'autorisation préalable progressivement érigés depuis la fin du

[1968] CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], préc., point 36.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

ème siècle et présidant à l'organisation de chaque secteur significatif du jeu autorisé manifestent effectivement l'existence d'une maîtrise étatique du jeu. D'ailleurs, la densité du contrôle de l'Etat sur les opérateurs de jeu est telle que l'étude de la maîtrise étatique du jeu à travers le seul prisme de la police semble fortement réductrice. Comprendre la relation de l'Etat au jeu passait nécessairement par l'étude de la police des jeux, mais la confrontation de l'activité d'exploitation des jeux avec la notion de service public devait également nous permettre de mieux saisir la nature de cette relation tout en nous offrant l'occasion de réinterroger cette notion fondamentale de notre droit administratif qu'est le service public.

La police des jeux réunit la plupart des instruments dont dispose l'Etat pour contrôler l'activité des personnes privées. Tout d'abord, l'édiction des conditions préalables à l'habilitation des opérateurs de jeu permet à la puissance publique d'organiser le marché des jeux, de le structurer. Ensuite, l'habilitation des opérateurs de jeu – par la délivrance d'autorisations de jeu et d'agréments – permet à l'administration de déterminer la quantité d'offre de jeu dispensée sur le territoire et de s'assurer que les personnes intervenant dans l'organisation du jeu présentent toutes les garanties nécessaires à l'exercice de telles fonctions. Enfin, le contrôle des opérations de jeu, s'il incombe prioritairement aux agents de l'administration relevant de quatre ministères différents (Intérieur, Economie et Finances, Agriculture et Sports), voire aux magistrats et aux fonctionnaires de collectivités décentralisées, elle fait également intervenir les opérateurs de jeu, garants de la régularité du jeu et de ses supports éventuels, ainsi que, dans certaines hypothèses exceptionnelles, les joueurs eux-mêmes.

Toutefois, au-delà des éléments communs à tous les secteurs du jeu autorisé, les modalités concrètes du contrôle des opérations de jeu sont, d'un secteur à l'autre, assez hétérogènes. Tandis que la tutelle du ministère de l'Intérieur sur les cercles et casinos ne laisse à ces derniers aucune initiative, en ce que le ministre décide librement de l'ouverture et de la quantité d'offre de jeu de ces établissements et détermine librement – avec son homologue des Finances – les règles s'imposant à leur activité, l'organisation des trois paris mutuels fait quant à elle l'objet d'une cogestion entre les opérateurs de paris et le ministère de l'Agriculture. La procédure d'adoption des codes présidant aux compétitions servant de support au jeu et parfois des arrêtés portant réglementation des paris fait une large place aux sociétés organisatrices. Et surtout, celles-ci contribuent directement à la détermination de leur capacité d'offre de jeu en proposant à la tutelle le calendrier des épreuves servant de support au pari mutuel. Enfin, la société responsable de l'organisation de la loterie d'Etat est le seul opérateur disposant d'une habilitation générale et intemporelle pour organiser des jeux. Le décret lui confiant le monopole national des loteries de grande ampleur définit de manière si large le champ de sa compétence qu'elle dispose en apparence d'un liberté totale pour créer des jeux nouveaux. Toutefois, le contrôle de son offre de jeu ressurgit sous des formes inhabituelles : la décision du ministre du Budget d'adopter ou non l'arrêté de répartition des mises, indispensable à la commercialisation de tout jeu nouveau, et l'approbation annuelle de son projet de budget ainsi que des états prévisionnels de recettes et de dépenses.

La collaboration étroite entre l'administration et les opérateurs de jeu de même que la

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

participation de ces derniers au contrôle des opérations de jeu devait également nous conduire à envisager la relation de l'Etat au jeu sous un angle différent de celui de la police. L'étude des modalités concrètes de la maîtrise étatique du jeu laisse penser que l'Etat a confié une véritable mission aux opérateurs de jeu. Restait à savoir si les prérogatives qui leur sont dévolues pour remplir cette mission apparaissent comme des pouvoirs exorbitants du droit commun dont la détention par une personne privée ne peut s'expliquer que si on la regarde comme étant investie d'une mission de service public. Bien que le juge administratif refuse aux opérateurs de jeu cette qualité – en tant qu'ils sont chargés de l'organisation du jeu – il semble pourtant que certains d'entre eux (La Française des jeux ainsi que les sociétés de courses et leurs organismes communs) disposent de prérogatives de puissance publique, à savoir le monopole d'une activité assorti du pouvoir de la réglementer. Il est vrai que la reconnaissance d'une mission de service public dont ces opérateurs seraient investis s'oppose à un obstacle de taille : peut-on vraiment considérer que leur activité est d'intérêt général alors même que le législateur voit dans l'exploitation du jeu une entreprise socialement inutile, immorale et dangereuse ? D'abord, ce jugement du législateur doit s'apprécier *in abstracto* et rien ne dit que, encadrée par la puissance publique, l'organisation du jeu ne puisse être considérée comme une activité d'intérêt général en ce qu'elle fait participer les opérateurs de jeu au contrôle des opérations de jeu, faisant de ces derniers les garants de la régularité et de la sincérité du jeu. Ensuite, et surtout, comment accepter qu'une personne privée soit investie de prérogatives de puissance publique alors même qu'elle n'est en charge d'aucune activité d'intérêt général ?

Ce problème ne semble pouvoir être surmonté que de deux manières. La première : une évolution du droit visant à retirer aux opérateurs de jeu l'ensemble de leurs prérogatives apparaissant comme exorbitantes du droit commun. La seconde : apporter à la définition du service public un élément tendant à exclure du champ de ces activités toutes celles que le législateur jugerait immorales et dangereuses. Encore qu'un tel apport ne résoudrait en rien le problème de l'incompétence du juge administratif pour connaître de la légalité des actes pris par les opérateurs de jeu dans l'exercice de ce que nous pensons bien être des prérogatives de puissance publique.

Finalement, l'étude des rapports de l'Etat au jeu confirme assez largement ce schéma dressé par l'académicien Jean Cazeneuve : « …les sociétés globales (ont) été sollicitées à la fois par la tentation d'éliminer une activité réputée antisociale ou immorale et par le désir de contrôler des pratiques trop portées à la clandestinité, et d'en tirer un bénéfice matériel et moral (…). Ainsi les pouvoirs publics ont en général une attitude ambiguë à l'égard de l'exploitation commerciale des jeux, qui échappe en grande partie à leur contrôle : pour maintenir malgré tout un droit de regard et de profit sur les sommes énormes drainées par ces activités, les Etats se font eux-mêmes entrepreneurs de jeux ou réglementent certains centres d'exploitation ludique tout en combattant officiellement les effets anti-sociaux de cette passion contagieuse » [1969].

En effet, la compréhension des rapports de l'Etat au jeu exige la reconnaissance de leur nature foncièrement paradoxale, compréhension qui ne saurait résulter d'un regard

[1969] J. Cazeneuve, « Le jeu dans la société » in *Encyclopaedia Universalis*, *art. cit.*, p. 25.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

dogmatique ou univoque sur la question. L'ambiguïté du régime des jeux découle de la complexité du phénomène ludique et des obligations qui s'imposent aux pouvoirs publics en ce domaine, à la fois sommés d'éliminer les effets nocifs d'une pratique sociale que l'idéologie dominante juge immorale et dangereuse et contraints d'encadrer une activité « trop portée à la clandestinité » et qu'il est illusoire de vouloir faire disparaître. De ce paradoxe naissent peut-être les difficultés qu'éprouve le droit à saisir cette pratique aux formes infinies, souvent rétive aux distinctions, classifications et catégories juridiques traditionnelles. En somme, le jeu est un autre.

Lyon, le 29 septembre 2005.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Bibliographie

1) Droits public et privé français

1-1) Droit administratif

a) Ouvrages généraux

AUTIN (J-L.) et RIBOT (C.), *Droit administratif général*, Paris, Litec, coll. Objectif droit, 3ème éd., 2004, 362 p.

BRAIBANT (G.) et STIRN (B.), *Le droit administratif français*, 6ème éd., Paris, Presses de sciences po et Dalloz, coll. Amphi, 2002, 641 p.

CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, 15ème éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 2001, t. I : 1423 p., t. II : 797 p.

DEBBASCH (C.) et COLIN (F.), *Droit administratif*, 7ème éd., Paris, Economica, 2004, 782 p.

DELVOLVE (P.), *Droit public de l'économie*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 2001, 799 p.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

DUPUIS (G.), GUEDON (J-M.) et CHRETIEN (P.), *Droit administratif*, 9ème éd., Paris, Armand Colin, coll. U, 2004, 682 p.

FRIER (P-L.), *Précis de droit administratif*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 2001, 525 p.

GAUDEMET (Y.) et DE LAUBADERE (A.)†, *Traité de droit administratif*, 16ème éd., Paris, LGDJ, 2001, t. I : 918 p.

HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, 12ème éd. (1933) revue et remise à jour par A. Hauriou, Paris, Dalloz, 2002, 1150 p.

LACHAUME (J-F.), BOITEAU (C.) et PAULIAT (H.), *Droit des services publics* , 3ème éd., Paris, Armand Colin, 2004, 533 p.

LEBRETON (G.), *Droit administratif général*, 3ème éd., Paris, Armand Colin, coll. Compact droit, 2004, 508 p.

LONG (M.), WEIL (P.), BRAIBANT (G.), DELVOLVE (P.) et GENEVOIS (B.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 14ème éd., Paris, Dalloz, 2003, 962 p.

MESCHERIAKOFF (A-S.), *Droit des services publics* , 2ème éd., Paris, PUF, 1997, 413 p.

RIVERO (J.) et WALINE (J.), *Droit administratif*, 20ème éd., Paris, Dalloz, coll. Précis, 2004, 558 p.

ROUAULT (M-C.), *Droit administratif*, 2ème éd., Paris, Gualino, coll. Mémentos, 2004, 272 p.

VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), *Droit administratif*, 12ème éd., Paris, PUF, coll. Thémis droit public, 1992, t. I : 716 p., t. II : 802 p.

b) Ouvrages spéciaux

BERTRAND (C.), *L'agrément en droit public*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires de la Faculté de Droit / Université d'Auvergne, 1999, 295 p.

DEMICHEL (A.), *Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés - Essai d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome XXIX, 1960, 404 p.

DOUENCE (J-C.), *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. LXXXI, 1968, 534 p.

DU MARAIS (B.), *Droit public de la régulation économique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Dalloz, 2004, 602 p.

DUVAL (J-M.), *Le droit public du sport*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 412 p.

HERTZOG (R.), *Recherches sur la gratuité et la non-gratuité des services publics* (thèse-Strasbourg), 1972, 741 p.

LANG (J.), *L'Etat et le théâtre*, Paris, LGDJ, 1968, 375 p.

LATOURNERIE (R.), « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ? », *EDCE* 1960.61-159.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

LIVET (P.), *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome CXVII, 1974, 334 p.

NEGRIN (J-P.), *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, Paris, LGDJ, 1971, 363 p.

PICARD (E.), *La notion de police administrative*, t. I, Paris, LGDJ, 1984, 444 p.

REVET (T.), *L'ordre public à la fin du XXème siècle*, présentation des rapports présentés lors d'un colloque tenu à Avignon le 7 octobre 1994, Paris, Dalloz, 1996, 111 p.

TEITGEN-COLLY (C.), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Paris, Economica, 1981, 536 p.

TRUCHET (D.), *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome CXXV, 1977, 394 p.

VINCENT-LEGOUX (M-C.), *L'ordre public - Etude de droit comparé interne*, Paris, PUF, coll. Les grandes thèses du droit français, 2001, 558 p.

c) Articles

AMSELEK (P.), « Le service public et la puissance publique. Réflexions autour d'une étude récente », *AJDA* 1968.492-507.

BATAILLER (F.), « Les *Beati possidentes* du droit administratif (Les actes administratifs créateurs de privilèges) », *RDP* 1965.1051-1097.

BAZEX (M.), « Service public et libre circulation » in *AJDA* 1997, n° spécial « Le service public », pp. 90-94.

BUNIET (C.), « Contribution à l'étude du régime contentieux des polices administratives spéciales », *RDP* 1981.1017-1064.

CHAPUS (R.), « Le service public et la puissance publique », *RDP* 1958.235-282.

CHAPUS (R.), « Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la jurisprudence administrative » in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 265-297.

CHEVALLIER (J.), « Le pouvoir de monopole et le droit administratif français », *RDP* 1974.21-154.

CHEVALLIER (J.), « L'association au service public », *JCP* 1974.2667.

CHEVALLIER (J.), « Les fondements idéologiques du droit administratif français » in CURAPP, *Variations autour de l'idéologie de l'Intérêt général*, vol. 1, Paris, PUF, 1978, pp. 3-57.

CHEVALLIER (J.), « Regards sur une évolution » in *AJDA* 1997, n° spécial « Le service public », pp. 8-15.

DAVID-PECHEUL (T-M.), « La contribution de la jurisprudence constitutionnelle à la théorie de la police administrative », *RFDA* 1998.362-383.

DE CORAIL (J-L.), « Le juge administratif et la qualification des interventions de l'Etat

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

dans le domaine économique » in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp.299-319.

DE CORAIL (J-L.), « L'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites » in *AJDA* 1997, n° spécial « Le service public », pp. 20-28.

DE LAUBADERE (A.), « Revalorisations récentes de la notion de service public en droit administratif français », *AJDA* 1961.591.

DELION (A.), « Service public et comptabilité publique » in *AJDA* 1997, n° spécial « Le service public », pp. 69-82.

DEMICHEL (A.), « Vers le self-service public », *D.* 1970.chron.77-80.

DUPUIS (G.), « Définition de l'acte unilatéral » in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 205-213.

DUVERGER (M.), « Essai sur l'autonomie du droit professionnel », *Dr. soc.* 1944, pp. 276-279.

EUDE-GUIAS (C.), « Ediction de l'acte administratif » in *J-Cl. Adm.*, fasc. 107-20, 1998, 15 p.

FERRARI (P.), « Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français » in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp.215-229.

GEFFROY (J-B.), « Service public et prérogatives de puissance publique. Réflexions sur les déboires d'un couple célèbre », *RDP* 1987.49-88.

GENTOT (M.), « L'identification du service public par le juge administratif » in AJDA 1997, n° spécial « Le service public », pp. 29-32.

GEORGEL (J.), « L'agrément administratif », *AJDA* 1962.467-492.

KDHIR (M.), « Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie : mythe ou réalité ? », *D.* 1994.chron.30-33.

LACHAUME (J-F.), « Quelques remarques sur les critères de l'acte administratif exécutoire émanant d'organismes privés gérant un service public » in *Mélanges Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, coll. Problèmes de Droit public contemporain, 1974, pp. 95-111.

LEBRETON (G.), « Le juge administratif face à l'ordre moral » in *Mélanges en l'honneur du Professeur G. Peiser*, Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 363-378.

MARCEAU (A.), « Police administrative et droit public de la concurrence », *AJDA* 2002.190-200.

MOURGEON (J.), « De l'immoralité dans ses rapports avec les libertés publiques », *D.* 1974.chron.247-250.

MOREAU (J.), « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel », *AJDA* 1965.3-17.

NIKI-HEGE (B.), « Les normes de sanction dans l'ordre juridique sportif », *D.* 1994.chron.30-33.

NIZARD (L.), « A propos de la notion de service public : un juge qui veut gouverner », *D.* 1964.chron.147-154.

PICARD (E.), « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », *AJDA*

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

1994, n° spécial « Droit administratif et droit communautaire », pp. 55-75.

PONTIER (J-M.), « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *D.* 1998.chron.326-333.

RICHER (L.), « Remarques sur les entreprises privées de service public » in *AJDA* 1997, n° spécial « Le service public », pp. 103-112.

SAVATIER (R.),« L'ordre public économique », *D.* 1965.chron.37-44.

SCHWARTZ (R.), « Le pouvoir d'organisation du service » in *AJDA* 1997, n° spécial « Le service public », pp. 47-54.

TCHEN (V.), « Police administrative - Théorie générale », *J-Cl. Adm.*, fasc. 200, 2003, 36 p.

TRICOT (B.), « L'agrément administratif des institutions privées », *D.* 1948.chron.25-28.

TRUCHET (D.), « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut de service public », *AJDA* 1982.427-439.

TRUCHET (D.), « Unité et diversité des "grands principes" du service public, *AJDA* 1997, n° spécial « Le service public », pp. 38-46.

VEDEL (G.), « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE* 1954.21-53.

VEDEL (G.), « Remarques sur la notion de clause exorbitante » in *L'évolution du droit public* (Mélanges dédiés à A. Mestre), Paris, Sirey, 1956, pp. 527-561.

VENEZIA (J-C.), « Puissance publique, puissance privée » in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 363-378.

1-2) Droit constitutionnel, science politique et/ou administrative

a) Ouvrages généraux

BURDEAU (G.)†, HAMON (F.) et TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, 23ème éd., Paris, LGDJ, coll. Manuels, 1993, 736 p.

CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Paris, Dalloz, 2003, t. I (1ère éd. 1920) et II (1ère éd. 1922), 1575 p.

CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, 3ème éd., Paris, PUF, coll. Thémis science politique, 2002, 633 p.

ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel française et comparé*, 5ème éd., Paris, Larose et Tenin, 1909, 1154 p.

JELLINEK (G.), *L'Etat moderne et son droit*, Paris, Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, t. I (1911) : 574 p., t. II (1913) : 593 p.

TROPER (M.), *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, 358 p.

b) Ouvrages spéciaux

CHALTIEL (F.), *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne – Recherches sur la*

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

souveraineté de l'Etat membre, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2000, t. I : 606 p.

CHEVALLIER (J.), *L'Etat post-moderne*, 2ème éd., Paris, LGDJ, coll. Droit et Société, 2004, 226 p.

PELLOUX (R.), *Le parti national-socialiste allemand et ses rapports avec l'Etat*, Paris, éd. Paul Hartman, 1936, 98 p.

c) Articles

BEAUD (O.), « La notion d'Etat » in *Archives de Philosophie du droit*, t. 35, Paris, Sirey, 1990, pp. 119-141.

1-3) Droit fiscal et droit financier

a) Ouvrages généraux et spéciaux

ADAM (F.), FERRAND (O.) et RIOUX (R.), *Finances publiques*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz, coll. Amphi, 2003, 494 p.

BIENVENU (J-J.) et LAMBERT (T.), *Droit fiscal*, 3ème éd., Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 2003, 446 p.

BONNEAU (T.) et DRUMMOND (F.), *Droit des marchés financiers*, Paris, Economica, coll. Corpus droit privé, 2001, 835 p.

BOULAT (P-A.) et CHABERT (P-Y.), *Les swaps, technique contractuelle et régime juridique*, Paris, Masson, 1992, 281 p.

BOUVIER (M.), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 3ème éd., Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 2000, 239 p.

DE JUGLART (M.) et IPPOLITO (B.), *Traité de droit commercial*, t. VII : « Banques et bourses », 3ème éd., par L-M. Martin, Paris, Montchrestien, 1991, 986 p.

DE VAUPLANE (H.) et BORNET (J-P.), *Droit des marchés financiers*, 3ème éd., Paris, Litec, 2001, 1162 p.

GAUDEMET (P-M.) et MOLINIER (J.), *Finances publiques*, 6ème éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 1997, t. II, 493 p.

JEZE (G.), *Cours de science des finances et de législation financière française - Technique du crédit public*, 6ème éd., t. II, Paris, Marcel Giard, 1934.

MARTINEZ (J-C.) et DI MALTA (P.), *Droit fiscal contemporain*, Paris, Litec, 1993, t. I, 478 p.

PHILIP (L.), *Finances publiques*, Paris, Cujas, 2000, t. II : 277 p.

PHILIP (L.) et SAIDJ (L.), sous la direction de, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, 2 vol., 1647 p.

b) Articles

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

AMSELEK (P.), « Une curiosité du droit public financier : les impositions autres que fiscales ou parafiscales » in *Le juge et le droit public, Mélanges offerts à Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 91-114.

AMSELEK (P.), « Un phénix du droit public financier : les impositions quasi-fiscales » in *Gouverner, administrer, juger, Mélanges offerts à Jean Waline*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 111-133.

ANCKENTHALER (F.), « Instruments financiers à terme de gré à gré » in *J-Cl. Banque-Crédit-Bourse*, fasc. 2050, 1999, 22 p.

CAMBY (P.), « Les impositions de toutes natures : une catégorie sans critères ? », *AJDA* 1991.338-350.

DOUAT (E.) et BADIN (X.), « Classification des ressources publiques » in *J-Cl. Administratif*, fasc. 114, 1999, 13 p.

DOUET (F.), « Le traitement fiscal des gains procurés par les jeux de hasard et des prix académiques, artistiques, littéraires et sportifs » in *Gaz. Pal.*, « Le hasard et le droit fiscal », comptes rendus d'un colloque organisé à Deauville les 14 et 15 septembre 2000, n° 48, 2001, pp. 31-35.

LEPARGNEUR (J.), « La réapparition de l'exception de jeu en matière de marchés à terme », *D.* 1932.chron.21-24.

MARTIN (M.), « La parafiscalité : son rôle, son domaine, son contrôle », *EDCE* 1960.285-299.

NEGRIN (O.), OLIVA (E.) et ISAR (H.), « Chronique de finances publiques », *LPA* 2003, n° 49, pp. 4s.

PONS (N.), « Les jeux de hasard sur Internet » in *Gaz. Pal.*, « Le hasard et le droit fiscal », comptes rendus d'un colloque organisé à Deauville les 14 et 15 septembre 2000, n° 48, 2001, pp. 54-60.

PONTON-GRILLET (D.), « La spéculation en droit privé », *D.* 1990.chron.157-162.

ROUGE (J-F.), « La spéculation : règles du jeu », *LPA*, n° 94, 6 août 1993, pp 16-25.

c) Conclusions, notes, observations sur un arrêt ou un jugement

BISSARA, conclusions sur CE 21 mars 1983 [M. X…], *Dr. fisc.* 1983, n° 46-47, comm. 2171.

FOUQUET, conclusions sur CE 1er juillet 1985 [M. X…], *Dr. fisc.* 1985, n° 46, comm. 1983.

FOUQUET, conclusions sur CE 27 janvier 1988 [M. S…], *Dr. fisc.* 1988, n° 26, comm. 1358.

LACOUR (L.), note sous Civ. 22 juin 1898 [4 arrêts], *D.* 1899.I.5-9.

MARTIN (P.), « Caractère fiscal des impositions de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution », conclusions sur CE Ass. 20 décembre 1985 [Société anonyme « Etablissements Outters »], *RFDA* 1986.513-520.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

MARTIN LAPRADE, conclusions sur CE 7 mai 1980 [M. X…], *Dr. fisc.* 1981, n° 13, comm. 685.

MAUGÜE (C.), conclusions sur CE 4 novembre 1996 [Association de défense des sociétés de courses des hippodromes de province et autres], *RFDA* 1996.1099-1111.

MAUGÜE (C.), conclusions sur CE 2 juillet 2001 [Cervera et Deveaux], *Dr. fisc.* 2001, n° 47, comm. 1079.

ROUSSEAU (H.), note sous Civ. 19 décembre 1929, *S.* 1940.I.13-15.

WAHL (A.), note sous CA Paris 30 juin 1894 [Mézy c/ Hégo, Bloch et comp.] et CA Angers 8 juill. 1895 [Franck et comop. C/ Synd. Brunet], *S.* 1896.II.257-262.

1-4) Droit civil et contrats spéciaux

a) Ouvrages généraux

AUBRY (C.) et RAU (C-F.), *Cours de droit civil français*, t. VI, 6ème éd., Paris, Librairies techniques, 1951, 635 p.

BENABENT (A.), *Droit civil : les obligations*, 9ème éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat droit privé, 2003, 637 p.

BENABENT (A.), *Droit civil : les contrats spéciaux civils et commerciaux*, 5ème édition, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit privé, 2001, 651 p.

BEUDANT (R.) et LEREBOURS-PIGEONNIERE (P.), *Cours de droit civil français*, t. XII bis, 2ème éd., « Contrats civils divers. Contrat d'association, contrat d'assurance et contrats aléatoires », par G. Lagarde et M. Béquignon-Lagarde, Paris, Rousseau, 1950, 524 p.

COLIN (A.) et CAPITANT (H.), *Cours élémentaire de droit civil français*, t. II, 10ème éd., par Julliot de la Morandière, Paris, Dalloz, 1953, 1258 p.

CORNU (G.), *Droit civil : introduction, les personnes, les biens*, 11ème éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat droit privé, 2003, 729 p.

JOSSERAND (L.), *Cours de droit civil positif français*, t. II, Paris, Sirey, 1939, 1214 p.

LARROUMET (C.), *Droit civil*, t. III, « Les obligations, le contrat », 5ème éd., Paris, Economica, 2003, 1017 p.

MAINGUY (D.), *Contrats spéciaux*, 2ème éd., Paris, Dalloz, coll. Cours, 388 p.

MALAURIE (P.), AYNES (L.) et GAUTIER (P-Y.), *Les contrats spéciaux*, Paris, Defrénois, 2003, 783 p.

PLANIOL (M.) et RIPERT (G.), *Traité pratique de droit civil français*, t. VI : « Obligations », 2ème éd., par P. Esmein, Paris, LGDJ, 1952, 1047 p.

PLANIOL (M.) et RIPERT (G.), *Traité pratique de droit civil français*, t. XI : « Contrats civils », par A. Rouast, J. Lepargneur, R. Savatier et A. Besson, Paris, LGDJ, 1954, 1111 p.

STARCK (B.), ROLAND (H.) et BOYER (L.), *Droit civil - Les obligations*, t. II :

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

« Contrats », 6ème éd., Paris, Litec, 1998, 837 p.

b) Ouvrages spéciaux

BENABENT (A.), *La chance et le droit*, Paris, LGDJ, 1973, 231 p.

BOUTERON (J.), *Le chèque : théorie et pratique*, Paris, Dalloz, 1924, 918 p.

LOMBOIS (J-C.), *De l'influence de la santé sur l'existence des droits civils*, Paris, LGDJ, 1963, 345 p.

MORIN (A.), *Contribution à l'étude des contrats aléatoires* , Clermont-Ferrand, Presses universitaires de la Faculté de Droit / Université d'Auvergne, Paris, LGDJ, 1998, 370 p.

MOURALIS (J-L.), *La notion d'aléa et les actes juridiques aléatoires* , thèse dactylographiée, Grenoble, 1968, 390 p.

RIPERT (G.), *La règle morale dans les obligations civiles*, 4ème éd., Paris, LGDJ, 1949, 421 p.

c) Articles

TOURNAFOND (O.), « L'influence du motif illicite ou immoral sur la validité du contrat », *D.* 1999.chron.237-239.

1-5) Droit pénal et sciences criminelles

a) Ouvrages généraux et spéciaux

MAYEAUD (Y.), *Droit pénal général*, Paris PUF, coll. Droit fondamental, 2004, 531 p.

b) Articles

DUCOULOUX-FAVARD (C.), « Peine de mort pour une société dont l'objet social est l'exploitation de jeux illicites », note sous CA de Toulouse 26 novembre 1998, *LPA* n°132, 5 juill. 1999, pp 17-23.

CRETIN (T.), « Qu'est-ce qu'une mafia ? Essai de définition des mafias », *Rev. sc. crim.* 1995.281-299.

MARC (G.), note bibliographique, *Rev. sc. crim.* 1971.282-284.

ROGNON (J-C.), « La répression du dopages des sportifs », *D.* 1990.chron.77-82.

VASSEUR (M.), « Le chèque sans provision en France : 1865-1992 », *JCP* 1992.I.3562.

c) Conclusions, notes, observations sur un arrêt ou un jugement

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

FORTIN (D.), note sous T. corr. Rouen 27 octobre 1978 [H…et autres], *D.* 1979.J.146-148.

1-6) Droit du travail

PELISSIER (J.), SUPIOT (A.) et JEAMMAUD (A.), *Droit du travail*, 22ème éd., Paris, Dalloz, 2004, 1353 p.

2) Droit communautaire

a) Ouvrages généraux et spéciaux

BOULOUIS (J.), CHEVALLIER (R-M.), FASQUELLE (D.), BLANQUET (M.), *Les grands arrêts de la jurisprudence communautaire*, t. 2, 5ème éd., Paris, Dalloz, 2002, 748 p.

BRACQ (S.), *L'article 90 CEE/CE*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 2003, 496 p.

DUBOUIS (L.) et BLUMANN (C.), *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 2004, 613 p.

FALLON (M.), *Droit matériel général de l'Union européenne*, 2ème éd., Louvain, Bruylant, 2002, 904 p.

GERBET (P.), DE LA SERRE (F.) et NAFILYAN (G.), *L'union politique de l'Europe, jalons et textes*, Paris, La documentation française, coll. Retour aux textes, 1998, 498 p.

b) Articles

BAZEX (M.), « L'appréhension des services publics par le droit communautaire », *RFDA* 1995.295-303.

BOITEAU (C.), « Concept communautaire de service public et services publics locaux », *RFDA* 1995.320-334.

HATZOPOULOS (V.), « Exigences essentielles, impératives ou impérieuses : *une* théorie, *des* théories ou pas de théorie du tout ? », *RTDE* 1998.191-236.

KOVAR (R.), « Droit communautaire et service public : esprit d'orthodoxie et pensée laïcisée », *RTDE* 1996.215-242/493-533.

POILLOT-PERUZZETTO (S.), « Ordre public et droit communautaire », *D.*

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

1993.chron.177-182.

PRIETO (C.), « Liberté d'établissement et prestation de services » (chronique), *RTDE* 2004.533-557.

VOISSET (M.), « Le service public autrement. De quelques effets du droit communautaire sur le droit français des services publics industriels et commerciaux », *RFDA* 1995.304-319.

c) Conclusions, notes, observations sur un jugement ou un arrêt

ANONYME, obs. sur CJCE 16 mai 2000 [C-83/98P, République française c/ Ladbroke Racing Ltd et Commission des Communautés européennes], *Europe* 2000, comm. 222.

BERROD (F.), obs. sur TPI 27 octobre 1994 [T-32/93, Ladbroke Racing Ltd c/ Commission des Communautés européennes], *Common market law review* 1996.165-180.

CRISCUOLO (A.), obs. sur CJCE 9 déc. 1997 [C-353/95P, Tiercé Ladbroke SA c/ Commission des Communautés européennes], *Revue du marché unique européen*, 1998-1, pp. 160-163.

FENNELLY (M.), conclusions sur CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], *Rec.* I-7291.

HAMON (F.), obs. sur CJCE n° 320/91 19 mai 1993 [Paul Corbeau], *AJDA* 1993.865-869.

HATZOPOULOS (V.), obs. sur CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], *Common market law review* 1995.841-855.

GULMANN (C.), conclusions sur CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], *Rec.* I-1042.

GULMANN (C.), conclusions sur CJCE 26 avril 1994 [C-272/91, Commission des Communautés européennes contre République italienne], *Rec.* I-1411.

HELIO (H.), obs. sur CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], *LPA* 2000, n° 99, p. 18.

HUGLO (J-G.), obs. sur CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler] in « La libre prestation des services et la liberté d'établissement (chronique, 1er juill. 1993 / 1er juill. 1994) », *RTDE*. 1994.471.

HUGLO (J-G.), obs. sur CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], *Gaz. Pal.* 1995.J.638.

IDOT (L.), obs. sur CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Schindler], *Europe* 1994, comm. 195.

IDOT (L.), obs. sur TPI 27 octobre 1994 [T-32/93, Ladbroke Racing Ltd c/ Commission des Communautés européennes], *Europe* 1994, comm. 449 et 473.

IDOT (L.), obs. sur Commission des Communautés européennes 31 janv. 1995 [n° 95/373, PMI-DSV], *Europe* 1995, comm. 393.

IDOT (L.), obs. sur TPI 18 septembre 1995 [T-471/93, Tiercé Ladbroke SA c/

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Commission des Communautés européennes], *Europe* 1995, comm. 399.

IDOT (L.), obs. sur TPI 18 septembre 1995 [T-548/93, Tiercé Ladbroke SA c/ Commission des Communautés européennes], *Europe* 1995, comm. 394.

IDOT (L.), obs. sur TPI 12 juin 1997 [T-504/93, Tiercé Ladbroke SA], *Europe* 1997, comm. 292.

IDOT (L.), obs. sur TPI 27 janv. 1998 [T-67/94, Ladbroke Racing Ltd c/ Commission des Communautés européennes], *Europe* 1998, comm. 98.

IDOT (L.), obs. sur CJCE 11 nov. 1997 [C-359/95P et C-379/95P, Commission des Communautés européennes et République française c/ Ladbroke Racing Ltd], *Europe* 1998, comm. 27.

IDOT (L.), obs. sur CJCE 21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], *Europe* 1999, comm. 379.

IDOT (L.), obs. sur CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], *Europe* 1999, comm. 418.

IDOT (L.), obs. sur CJCE 11 septembre 2003 [C-6/01, Anomar], *Europe* 2003, comm. 362.

IDOT (L.), obs. sur CJCE 6 novembre 2003 [C-243/01, Gambelli] et CJCE 13 novembre 2003 [C-42/02, Lindman], *Europe* 2004, comm. 17.

LA PERGOLA (A.), conclusions sur CJCE 21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä], *Rec.* I-6069.

LUBY (M.), obs. sur CJCE 21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä] et CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], *Journal du droit international* 2000.490-491.

MISS (B.) et AVIGNON (C.), note sous CJCE 6 novembre 2003 [C-243/01, Gambelli], *Gaz. Pal.*, 22 avril 2004, n° 113, pp. 37s.

MUNIZ (P.), obs. sur CJCE 21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä] et CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], *Revue du marché unique européen*, 1999-4, pp. 211-214.

STRAETMANS (G.), obs. sur CJCE 21 septembre 1999 [C-124/97, Läärä] et CJCE 21 octobre 1999 [C-67/98, Zenatti], *Common market law review* 2000.991-1005.

3) Ecrits juridiques sur le(s) jeu(x)

2-1) Généralités sur le jeu

a) Ouvrages

DELEST (C-A.), *Le jeu et le régime des jeux*, Paris, PUF, 1925, 319 p.

FREREJOUAN DU SAINT (G.), *Jeu et pari au point de vue civil, pénal et réglementaire*, Paris, Librairie Larose, 1893, 500 p.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

GASSER (H.), *Les jeux publics en France*, thèse dactylographiée, Paris, 1908, 264 p.

MARECHAL (J.), *Le jeu et l'administration*, thèse dactylographiée, Paris, 1910, 133 p.

MATOT (C-E), *Jeux, service public et puissance publique*, mémoire de DEA (dactylographié), Paris-II, 2000, 79 p.

MOUQUIN (G.), *La notion de jeu de hasard en droit public - Essai axiomatique de lege ferenda*, Genève, Librairie Droz, 1980, 450 p.

PELISSIE DE CASTRO (P.), *Le jeu et le pari du point de vue pénal*, thèse dactylographiée, Toulouse, 1932, 254 p.

TEODORESCO (S.), *Du jeu et du pari en droit privé français*, Paris, PUF, 1931, 308 p.

b) Articles

BEAUTSAR (M-V.), « Les pouvoirs publics face aux jeux de hasard et d'argent en France », *LPA*, n°144, 19 juillet 2002, pp 5-14.

BENABENT (A.), « Contrats aléatoires : jeu et pari » in *J-Cl. Civ. Code* (art. 1965 à 1967), mai 1985, fasc. unique, 22 p.

CULIOLI (M.), « Jeu-pari » in *Encyclopédie juridique Dalloz - Répertoire de droit pénal*, vol. 5, 1996, 35 p.

DECHEIX (P.), « Jeux, loteries et paris - Jeux » in *J-Cl. Pén. Annexes*, janv. 1998, fasc. 10, 32 p.

DECHEIX (P.), « Jeux, loteries et paris - Loteries » in *J-Cl. Pén. Annexes*, mars 1998, fasc. 20, 23 p.

DECHEIX (P.), « Jeux, loteries et paris - Paris » in *J-Cl. Pén. Annexes*, mars 1998, fasc. 30, 21 p.

LIBCHABER (R.), note sous Civ. 1ère 30 juin 1998 [Société d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien c/ Cattan], *D.* 1999.SC.112.

MARCOUX (M) et MENAIS (A), « Les jeux d'argent sur Internet », *Juriscom.net*, 10 avril 2002, 15 p.

MATHIEU (B.), « Les jeux d'argent et de hasard en droit français », *LPA*, n° 6, 8 janvier 1999, pp 8-15.

MAYER (H.), « Jeu et exception de jeu », *JCP* 1984.I.3141.

MOURALIS (J-L.), « Jeu-Pari »in *Encyclopédie juridique Dalloz - Répertoire de droit civil*, 1994, 43 p.

MOURALIS (J-L.), « La loi, le juge, le jeu », *Revue de la recherche juridique - droit prospectif*, Presses universitaires d'Aix Marseille, 1995-2, pp. 381-391.

POTHIER, « Traité du contrat de jeu » in *Œuvres de Pothier annotées et mises en corrélation avec le Code civil et la législation actuelle*, par M. Bugnet, 2ème éd., Paris, Cosse et Marechal, 1861, t. V, pp. 365-390.

ROBERT (P.), « Les origines de la répression des jeux en droit anglo-saxon : le contrôle de l'homo ludens dans l'Angleterre du XIVème siècle au XVIème siècle », in *Le jeu : un paradigme pour le droit*, sous la direction de F. Ost et M. Van de

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Kerchove, Paris, LGDJ, coll. Droit et société, 1992, pp 279-293.

ROUAULT (M-C.), « Police des spectacles et des jeux »in *J-Cl. dr. adm.*, fasc. 211, 1995, 34 p.

ROUAULT (M-C.), « Les jeux de hasard, un service public atypique » in *Etudes en l'honneur de Pierre Sandevoir - Service public, services publics* , textes réunis par Xavier Vandendriessche, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 76-101.

c) Conclusions, notes, observations sur un arrêt ou un jugement

BENABENT (A.), note sous Civ. 1ère 24 nov. 1969 [Sté du palais de la Méditerranée c/ consorts Boumendil] et Crim. 28 mai 1970 [Dessaivre], *JCP* 1971.II.16728.

BOUZAT (P.), note sous Crim. 7 décembre 1961 [Gaon], *JCP* 1962.II.12745.

CABRILLAC (M.), note sous Crim. 1er juin 1977 [SA du Casino de l'Elysée Palace c/ Marcand], *D.* 1978.IR.82.

DIENER (P.), note sous Civ. 1ère 31 janvier 1984 [Socaba c/ Lesbros], *D.* 1985.J.40-42.

DIENER (P.), note sous Civ. 1ère 19 mai 1992 [Sté d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien c/ Battestini], *D.* 1992.J.494-495.

FERGANI (S-E), note sous CA Paris 13 décembre 1974 [Epoux Sares c/ Bourgeois et autres], *D.* 1875.J.234-237.

FORTIN (D.), note sous T. corr. Rouen 27 octobre 1978 [H… et autres], *D.* 1979.J.146-148.

LEPELLETIER, conclusions sur Cass. req. 4 juillet 1892 [Chigot c/ Thibault], *S.* 1892.I.513-515.

MESTRE (J.), obs. sur Civ. 1ère 3 mai 1988 [P… c/ SA Casino des Sources], *RTD civ.* 1988.732.

PIC (P.), note sous Cass. req. 9 décembre 1895 [Etienne Delphin c/ Banque du commerce], *D.* 1897.I.177-184.

ROBERT (J-M.), conclusions sur Crim. 7 décembre 1961 [Gaon], *D.* 1962.J.61-63.

VILLEY (E.), note sous Crim. 26 février 1892 [Beydel], *S.* 1892.I.601-602.

2-2) Casinos et cercles de jeu

a) Ouvrages

DE CONINCK (A.), *Le statut juridique des casinos* , thèse dactylographiée, Bordeaux IV, 2002, 739 p.

b) Articles

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

JORION (B.), « Les délégations de casinos », *Dr. adm.* 2005, n° 1, pp. 6-10.

MACQUERON (P.), « Les statut des cercles et maisons de jeu » in *Gaz. Pal.*, « Le hasard et le droit fiscal », comptes rendus d'un colloque organisé à Deauville les 14 et 15 septembre 2000, n° 48, 2001, pp. 44-54.

MODERNE (F.), « Les concessions de casinos municipaux » in *Les Cahiers Espace*, « casinos et tourisme », n° 38, 1994, pp 99-112.

c) Conclusions, notes, observations sur un arrêt ou un jugement

ANONYME, CE 28 juin 1918 [Société générale thermale et balnéaire], *D.* 1918.III.30-31.

BEAUTSAR (M-V), « Durée des concessions de casino : pour une remise en cause de la jurisprudence Commune de Ramatuelle par des considérations historiques », note sous CE 3 octobre 2003 [Commune de Ramatuelle], *LPA* 2004, n° 158, pp. 18-20.

BERNARD (A.), conclusions sur CE Sect. 13 juillet 1961 [Compagnie fermière du casino municipal de Constantine c/ Ville de Constantine], *RDP* 1961.1087-1097.

BERNARD (M.), conclusions sur CE 14 juin 1967 [Santucci], *Rec.* 251-259.

BOUZAT (P.), obs. sur Cass. mixte 14 mars 1980 [Sté des hôtels et casino de Deauville c/ Tordjmann], *RTD com.* 1980.615.

CABRILLAC (M.), note sous Cass. mixte 14 mars 1980 [Sté des hôtels et casino de Deauville c/ Tordjmann], *D.* 1980.IR.434.

CABRILLAC (M.) et RIVES-LANGE (J-L.), obs. sur Cass. mixte 14 mars 1980 [Sté des hôtels et casino de Deauville c/ Tordjmann], *RTD com.* 1980.577.

CAPITANT (H.), note sous Crim. 19 juillet 1929 [Sté de l'Alhambra d'Alger c/ Choukroun] et 19 novembre 1932 [Sté des établissements du Touquet-Paris-Plage c/ de P…], *D.* 1933.I.26-28.

DIENER (P.), note sous Civ. 1ère 31 janv. 1984 [Socaba c/ Lesbros], *D.* 1985.J.40.

DIENER (P.), note sous Civ. 1re 19 mai 1992 [Sté d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien c/ Battestini], *D.* 1992.J.494.

DREYFUS (J-D.), « Les motifs d'intérêt général justifiant la résiliation d'une concession de jeux de casino », *AJDA* 2004.1135-1138.

DUTEIL DE LA ROCHERE (J.), note sous CE 6 mars 1970 [Ministre de l'Intérieur c/ Sydein et Desonneville], *D.* 1970.J.650-652.

ECKERT (G.), note sous CE 3 octobre 2003 [Commune de Ramatuelle], *Contrats et marchés publics* 2003, n° 12, p. 27.

FEUILLOLEY, conclusions sur Cass. req. 18 juin 1912 [Sté du Casino de Biarritz c/ Ville de Biarritz], *Gaz. Pal.* 1912.II.71.

HAURIOU (M.), note sous CE 7 juin 1902 [Commune de Néris-les-Bains], *S.* 1902.III.81-83.

HOMONT (A.), note sous CE 12 avril 1967 [Sté nouvelle des Entreprises d'Hôtels et autres], *JCP* 1968.II.15606.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

JACQUIER (C.), note sous CAA Nantes 21 nov. 2003 [Société anonyme groupe Emeraude], *AJDA* 2003.2366-2367.

JACQUILLARD (C.), note sous Civ. 1ère 30 mai 1956 [Sté fermière du Casino Municipal de Nice et autres c/ Ville de Nice], *JCP* 1956.I.9363.

JAYET (J-D.), conclusions sur TA Grenoble 11 février 2000 [SA Groupe Partouche], *Bulletin juridique des contrats publics* 2000.331-336.

LASVIGNES (S.), conclusions sur CE 10 juin 1994 [Commune de Cabourg], *RFDA* 1994.728-740.

LIBCHABER (R.), note sous Civ. 1ère 30 juin 1998 [Société d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien c/ Cattan], *D.* 1999.SC.112.

LIET-VAUX (G.), note sous Civ. 1ère 30 mai 1956 [Sté fermière du Casino Municipal de Nice et autres c/ Ville de Nice], *Rev. adm.* 1956.497-502.

MAILLARD DESGREES DU LOU (D.), observations sur CE 19 juin 1992 [Speakman], *D.* 1994.SC.108.

MAUGUE (C.) et TOUVET (L.), observations sur CE 10 juin 1994 [Commune de Cabourg], *AJDA* 1994.502-506.

MESTRE (A.), CA Toulouse 19 févr. 1919 [Sté thermale des Pyrénées c/ commune de Bagnères-de-Luchon], *S.* 1922.II.89.

MODERNE (F.), « Les concessions de casinos municipaux comme concessions de service public », note sous Civ. 1ère 18 février 1986 [Ville de Biarritz c/ SA du Casino de Biarritz], *LPA*, n° 152, 19 décembre 1986, pp. 24-27.

MONIOLLE (C.), note sous CE 16 mars 2001 [Ministre de l'Intérieur c/ Provensal], *Dr. adm.* 2001, n° 151.

MOURALIS (J-L.), note sous Crim. 15 novembre 1993 [X…], *D.* 1995.J.302-306.

MOURALIS (J-L.), note sous CA Aix 30 nov. 1994 [Mme X…], *D.* 1996.J.36.

PEISER (G.), note sous CE 6 mars 1970 [Ministre de l'Intérieur c/ Sydein et Desonneville], *AJDA* 1970.564-566.

PUECH (M.), note sous Cass. mixte 14 mars 1980 [Sté des hôtels et casino de Deauville c/ Tordjmann], *D.* 1980.IR.336.

ROCHE (J.), CA Caen 9 déc. 1963 [Ville de Ouistreham c/ SA du Casino et des Grands hôtels de Ouistreham-Riva-Bella], *AJDA* 1967.II.609-615.

ROBIN (J.), conclusions sur Cass. mixte 14 mars 1980 [Sté des hôtels et casino de Deauville c/ Tordjmann], *Gaz. Pal.* 1980.I.290.

ROCHE (J.), note sous CA Caen 9 décembre 1963 [Ville de Ouistreham c/ SA du Casino et des Grands hôtels de Ouistreham-Riva-Bella], *AJDA* 1967.II.609-615.

VACARIE (I.), observations sur Soc. 5 mai 1993 [Société touristique thermale et hôtelière de Divonne-les-Bains c/ Lejeune], *D.* 1994.SC.306.

WALINE (M.), observations sur CE 6 mars 1970 [Ministre de l'Intérieur c/ Sydein et Desonneville], *RDP* 1970.1042-1044.

2-3) Courses de chevaux et de lévriers

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

a) Ouvrages

GABOLDE (L-F.), *Les sociétés de courses* , Paris, Librairie technique et économique, 1937, 386 p.

LEWIN (T-D.), *Le PMU face à la concurrence* , mémoire dactylographié, Paris II, 1996, 73 p.

MERCIER (P.), *Le tiercé et les courses dans la société française*, thèse dactylographiée, Université de Reims, 1978, 109 p.

b) Articles

CULIOLI (M.), « Le délit de vente de pronostics hippiques commis par voie de presse - Une curieuse application de la justice pénale », *Rev. sc. crim.* 1969.331-361.

DAMY (J.), « Les sports hippiques et les paris » in *Le droit pénal des loisirs*, sous la présidence de A. Chavanne, Travaux de l'ISCP, Paris, Cujas, 1990, pp. 83-89.

GOULESQUE (J.), « La réglementation du pari tiercé et l'article R. 26-15° du code pénal », *Rev. sc. crim.* 1967.930-936.

MAYER (H.), « Commentaire du décret n° 83-878 du 4 octobre 1983 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel », *JCP* 1984.I.3161.

c) Conclusions, notes, observations sous un arrêt ou un jugement

ANONYME, note sous CA de Paris 12 juin 1890 [Min. publ. c/ Dumien et Montagnon], *D.* 1890.II.253-255.

ANONYME, note sous Crim. 11 avril 1908 [Pollak], *S.* 1910.I.596-598.

AZARD (P.), CA Paris 7 juin 1963 [Prince Aga Khan, prince Amyn Khan et Sté d'encouragement c/ Sieur Arquetoux et autres], *D.* 1964.J.43-46.

BENABENT (A.), note sous TGI Senlis 19 mai 1970 [D… c/ S…] et CA Paris 21 nov. 1970 [L… c/ P…], *JCP* 1972.II.16990.

BENABENT (A.), note sous Crim. 28 mai 1970 [Dessaivre], *JCP* 1971.II.16728.

BENABENT (A.), note sous Civ. 2ème 25 janv. 1973 [Reillier c/ Saint-Martin], *JCP* 1974.II.17641.

BOUTET (M.), conclusions sur CE Sect. 13 juin 1975 [Sieurs Beaumé et Cimmino], *Rec.* 352-356.

CHAVANNE (A.), note sous Crim. 21 juillet 1955 [De Lipowski et Granon], *JCP* 1956.II.9245.

CORNU (G.), observations sur la jurisprudence en matière de droit civil, *RTD civ.* 1965.370-371.

DE LESTANG (R.), note sous CA Grenoble 3 mars 1964 [Veuve Brocard c/ Chevassus]

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

et TGI Seine 8 juin 1964 [Bodson c/ Sté d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et autres], *JCP* 1964.II.13879.

DE LESTANG (R.), note sous Civ. 1ère 4 mai 1976 [Dame Savajano c/ Dame Mirailles], *JCP* 1977.II.18540.

FOURGOUX (J-C.), note sous T. corr. de Troyes du 7 novembre 1967 [Gal et Osce], *D.* 1968.J.440-441.

FOURNIER, conclusions sur CE 24 juin 1960 [Dubonnet], *S.* 1960.J.342-348.

GARRAUD (R.), note sous Crim. 8 décembre 1888 [Min. publ. c/ Andriveau et autres], *D.* 1889.I.81-83.

GARRAUD (R.), note sous Crim. 7 juin 1889 [Dumien c/ Min. publ.], *D.* 1890.I.41-44.

LAROUVERADE, conclusions sur Crim. 10 décembre 1887 [Min. publ. c/ Kurten et autres], *D.* 1888.I.185-186.

LEGRIS, conclusions sur T. civ. Seine 11 juin 1914 [de Monbel et Tirlot c/ Société sportive d'encouragement et Société d'encouragement], *Gaz. Pal.* 1914.I.715-721.

LE TOURNEAU (Ph.), note sous Civ. 2ème 4 mai 1972 [Poincelet c/ Luca], *D.* 1972.J.596-598.

LEVASSEUR DE PRECOURT, conclusions sur CE 12 juin 1891 [Bureau de bienfaisance de Vesse-sur-Allier c/ Société des courses de Vichy], *S.* 1893.III.67-68.

LEVASSEUR (G.) et BOULOC (B.), note sous Crim. 19 décembre 1974 [de Moutis et autres], *D.* 1975.J.631.

LONG (M.), CE 8 janvier 1958 [Ministre des Travaux publics c/ Société des courses de la Côte d'Azur], *AJDA* 1958.53-58.

LYON-CAEN (C.), note sous Civ. 25 mai 1887 [Chollet c/ Société vosgienne d'encouragement pour l'amélioration de la race chevaline], *S.* 1888.I.161-162.

LYON-CAEN (C.), note sous Cass. req. 2 janvier 1894 [Société hippique de cavaillon c/ Valérian], *S.* 1894.I.129-130.

MAZEAUD (J.), note sous Civ. 19 févr. 1963 [Sté du Pari mutuel urbain], *JCP* 1964.II.13475.

MICHOUD (L.), note sous CA Pau 28 décembre 1891 [Lamothe d'Incamps et autres, commissaires des courses de Pau c/ Lahens], *S.* 1892.II.297-302.

NAUWELAERS (M.) et FABIUS (L.), « Chronique générale de jurisprudence administrative », observations sur CE Sect. 13 juin 1975 [Sieurs Beaumé et Cimmino], *AJDA* 1976.300-304.

PATIN (M.), conclusions sur Crim. 21 juillet 1955 [De Lipowski et Granon], *D.* 1955.J.749-752.

PINTO (R.), observations sur TC 10 juillet 1956 [Société des steeple-chases de France], *AJDA* 1956.352.

PONT (P.), note sous T. civ. Seine 4 janvier 1893 [Bidault c/ Rainbeaux], *Gaz. Pal.* 1893.I.42.

PORCHER (P.), note sous Civ. 2ème 25 janvier 1973 [Reillier c/ Saint-Martin], *D.* 1974.J.230-233.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

ROUJOU DE BOUBEE (G.), note sous TGI d'Auxerre 3 décembre 1968 [Pichaud et dame Ferré], *D.* 1969.J.719-724.

SAINT-LUC-COURBORIEU, conclusions sur Crim. 18 juin 1876 [Oller et Goupil], *D.* 1875.I. 445-448.

VILLEY (E.), note sous Crim. 5 janvier 1877 [Agence Chéron], *S.* 1877.I.481-482.

VILLEY (E.), note sous Crim. 29 mars 1888 [Aubrun], 3 mai 1889 [Dumien et Montagnon] et 7 juin 1889 [Dumien], *S.* 1890.I.233-237.

VILLEY (E.), note sous Cass. req. 4 juillet 1892 [Chigot c/ Thibault], *S.* 1892.I.513-515.

VILLEY (E.), note sous Crim. 9 juillet 1896 [Tible], *S.* 1897.I.153-155.

VRAY (H.), note sous Crim. 28 mai 1970 [Dessaivre], *D.* 1971.J.20.

WALINE (M.), observations sur CE 30 octobre 1953 [Bossuyt], *RDP* 1954.178-181.

WALINE (M.), note sous TC 10 juillet 1956 [Société des steeple-chases de France], *RDP* 1957.522-528.

2-4) Loteries et concours

a) Ouvrages

COSTE (P.), Les loteries d'Etat en Europe et la Loterie nationale, Paris, Payot, 1933, 127 p.

b) Articles

CAPITANT (H.), « Le billet de loterie », *D.* 1934.chron.17-20.

CAQUELIN (F.), « Une nouvelle réglementation des loteries publicitaires ? », *Gaz. Pal.* 1990.doc.564-565.

DAILLE-DUCLOS (B.), « L'évolution du droit des loteries », *Gaz. Pal.* 21-23 juillet 1996, doctrine, pp. 2-10.

GABOLDE (M.), « La notion de hasard en matière d'infractions à la législation sur les loteries », *Rev. sc. crim.* 1939.405-415.

GRALL (J-C.), « La réforme des jeux avec tirage au sort ou le jackpot de Véronique Néiertz », *Gaz. Pal.* 1990.doc.163-164.

RISTORI-MARIA (C.), « Les loteries publicitaires : le régal des plaideurs ou le dévoiement de l'action en justice », *Gaz. Pal.* 19 sept. 1995, doctrine, pp. 1076-1083.

c) Conclusions, notes, observations sous un arrêt ou un jugement

BOUZAT (P.), obs. sur T. corr. Paris, 27 juin 1990 [Sté France Abonnements], *RTD com.* 1991.124-125.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

BRAIBANT et FOURNIER, observations sur CE 20 février 1957 [Rasafia-Risoa], *AJDA* 1957.184.

BREDIN (J-D.), note sous CA Paris 19 déc. 1957 [Gauthey et autres c/ Sté du Figaro], *D.* 1958.J.230.

BREDIN (J-D.), note sous Crim. 8 octobre 1858 [Proc. gén. près la cour d'appel de Grenoble], *D.* 1959.J.136-137.

CHAMPENOIS (G.), note sous TGI Créteil 19 janv. 1988 [Dufy c/ Mme Gener et autres], *D.* 1989.J.37.

CORNELOUP (V.), note sous CE 27 octobre 1999 [Rolin], *JCP* 2000.II.10365.

DAUSSUN (A.), conclusions sur CE 27 octobre 1999 [Rolin], *RDP* 1999.1845-1856.

DAUSSUN (A.), conclusions sur CE 15 mai 2000 [Confédération française des professionnels en jeux automatiques], non publiées.

DELPECH (H.), note sous Crim. 31 juillet 1952 [Landry] et CA de Limoges 18 décembre 1952 [G…], *JCP* 1953.7424.

DELPECH (H.), note sous T. corr. Seine 15 décembre 1952 [Gilliet c/ journal *Le Figaro*], *JCP* 1953.II.7658.

DENIS-LINTON (M.), conclusions sur CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos autorisés de France], *RDP* 1995.810-823.

DREYFUS (J-D.), observations sur CE 27 octobre 1999 [Rolin], *Dr. adm.* 2000, n° 6, comm. 11.

ECKERT (G.), commentaire sur CE 27 octobre 1999[Rolin], *RDP* 2000.269-289.

HAURIOU (M.), note sous CE 31 janvier 1908 [Dame de la Romagère], *S.* 1908.III.153.

KULLMANN (J.), note sous Civ. 1ère 2 févr. 1994 [Union fédérale des consommateurs et autres c/ UAP], *D.* 1994.SC.210.

LARROUMET (C.), note sous Civ. 1ère 19 janv. 1982 [Demurtas c/ Sté de la Loterie nationale et du Loto national et autres], *D.* 1982.J.457.

LARROUMET (C.), note sous Civ. 1ère 24 nov. 1982 [Himijje c/ Epoux Escoffier et autres], *D.* 1983.J.384.

MOULY (J.), note sous Civ. 18 janv. 1984 [Sté de la Loterie nationale et du Loto national et autres c/ Vilageliu], *JCP* 1985.II.20372.

NOUGUIER, conclusions sur Crim. 10 février 1866 [Couttet], *D.* 1866.I.281.

MAZEAUD (D.), note sous Cass. ch. mixte. 6 septembre 2002 [UFC Que Choisir c/ Maison française de distribution], *D.* 2002.J.2963-2967.

MOURALIS (J-L.), note sous Civ. 1ère 28 mars 1995 [Sté Inter Sélection c/ Nahmad] et Civ. 2ème 28 juin 1995 [Sté Ompex GmbH c/ Mme Langlois], *D.* 1996.J.180-184.

ROUAULT (M-C.), note sous CE 15 mai 2000 [Confédération française des professionnels en jeux automatiques], *JCP* 2000.IV.2696.

THALLER (E.), note sous Cass. req. 18 décembre 1899 [Société L'Avenir des Familles et l'Epargne Lyonnaise c/ Durieu du Souzy, La Selve et autres] et Crim. 24 avril 1902 [Lejeune-Maillaud c/ Jallade], *D.* 1903.I.369-376.

TOUVET (L.) et STAHL (J-H.), note sous CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

autorisés de France], *AJDA* 1995.375-379.

4) Philosophie, histoire, sociologie et théorie du droit

a) Ouvrages généraux

AMSELEK (P.), *Méthode phénoménologique et théorie du droit*, Paris, LGDJ, 1964, 464 p.

KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, 2ème éd., traduit par C. Eisenmann, Paris, LGDJ, coll. La pensée juridique, 1999, 368 p.

OURLIAC (P.) et MALAFOSSE (J.), *Histoire du droit privé*, t. Ier : Les obligations, Paris, PUF, coll. Thémis, 1961, 419 p.

ROLAND (H.) et BOYER (L.), *Adages du droit français*, 4ème éd., Paris, Litec, 1999, 1021 p.

SUEUR (P.), *Histoire du droit public français*, t. I : « La Constitution monarchique », Paris, PUF, coll. Thémis droit public, 2001, 440 p.

b) Ouvrages spéciaux

OST (F.) et VAN DE KERCHOVE (M.), *Le droit ou les paradoxes du jeu*, Paris, PUF, coll. Les voies du droit, 1992, 268 p.

OST (F.) et VAN DE KERCHOVE (M.), sous la direction de, *Le jeu : un paradigme pour le droit*, Paris, LGDJ, coll. Droit et Société, 1992, 300 p.

ROUSSEAU (J-J.), *Du contrat social* (1ère éd. 1762), Paris, Garnier-Flammarion, coll. Grand format, 1966, 187 p.

c) Articles

AMSELEK (P.), « La part de la science dans les activités du juriste », *D.* 1997.chron.337-342.

CAPITANT (H.), « L'interprétation des lois d'après les travaux préparatoires », *D.* 1935.chron.77-80.

COUDERC (M.), « Les travaux préparatoires de la loi ou la remontée des enfers », *D.* 1975.chron.249-256.

COUDY (J.), « La "Tontine Royalle" sous le règne de Louis XIV » in *Revue historique de droit français et étranger*, 1957, pp. 127-147.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

COUDY (J.), « La "Tontine Royalle" sous le règne de Louis XV » in *Revue historique de droit français et étranger*, 1959, pp. 326-340.

JEAMMAUD (A.), « La règle de droit comme modèle », *D.* 1990.chron.199-210. **NC**

HAROUEL (J-L.), « La police, le Parlement et les jeux de hasard à Paris à la fin de l'Ancien Régime » in *Etat et société en France aux XVII ème et XVIII ème siècles*, Mélanges offerts à Y. Durand, sous la direction de J-P. Bardet, D. Dinet, J-P. Poussou et M-C. Vignal, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2000, pp. 301-315.

HAROUEL (J-L.), « les pouvoirs publics face au problème des jeux de hasard à Paris à la fin de l'Ancien régime » in *Etudes offertes à P. Jaubert*, textes réunis par G. Aubin, Presses universitaires de Bordeaux, 1992, pp. 367-376.

5) Droit de la police et institutions policières

a) Ouvrages généraux

BUISSON (H.), *La police - son histoire*, 2ème éd., 1949, 446 p.

DECOCQ (A.), MONTREUIL (J.) et BUISSON (J.), *Le droit de la police* , 2ème éd., Paris, Litec, 1998, 868 p.

DELAMARE (N.), *Traité de la police …avec une description historique et topographique de Paris…plus un recueil des statuts et règlements des six corps de marchands et des autres communautés des arts et métiers*, 2ème éd. augmentée, Paris, Michel Brunet, 1722, 4 tomes.

DURUPT (B.), *La police judiciaire - La scène de crime*, Paris, Gallimard, coll. Découvertes, 2000, 128 p.

GLEIZAL (J-J.), GATTI-DOMENACH (J.) et JOURNES (C.), *La police – Le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF, coll. Thémis droit public, 1993, 390 p.

b) Ouvrages spéciaux

BERLIERE (J-M.), *Le monde des polices en France, XIX ème -XX ème siècles*, Bruxelles, éd. Complexe, 1996, 275 p.

L'HEUILLET (H.), *Basse politique, haute police – Une approche historique et philosophique de la police* , Paris, Fayard, 2001, 434, p.

THUILLIER (F.), *L'Europe du secret. Mythes et réalité du renseignement politique interne*, Paris, La documentation Française, coll. La sécurité aujourd'hui (IHESI), 2000, 271 p.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

6) Conclusions, notes, observations sur un jugement ou un arrêt (ne portant pas sur le jeu)

BENAR (G.), note sous TA Dijon 18 janvier 1961 [Sté Columbia Films et Sté Production Iéna c/ maire de Nevers], *D.* 1961.J.316-319.

BERTRAND (F-G.), note sous TGI Paris 25 octobre 1969 [Club sportif des Pierrots de Strasbourg c/ Fédération française de volley-ball], *D.* 1970.J.448-451.

CHENOT (B.), conclusions sur CE 5 mai 1944 [Dame Veuve Trompier-Gravier], *RDP* 1944.256.

DE LAUBADERE (A.), note sous CE 20 avril 1956 [Epoux Bertin] et 11 mai 1956 [Sté française de transports Gondrand et frères], *D.* 1956.J.433-436.

DE LAUBADERE (A.), note sous CE 28 juin 1963 [Narcy], *AJDA* 1964.91.

DE SAINT PULGENT (M.), conclusions sur CE Ass. 1er mars 1991 [Le Cun], *RFDA* 1991.613.

FOURNIER, conclusions sur CE 13 janvier 1961 [Magnier], *RDP* 1961.155.

GULDNER, conclusions sur CE 20 décembre 1957 [Société nationale d'éditions cinématographiques], *S.* 1958.III.73.

HAURIOU (M.), note sous CE 6 février 1903 [Terrier], *S.* 1903.III.25.

HAURIOU (M.), note sous CE 4 mars 1910 [Thérond], *S.* 1911.III.17.

HAURIOU (M.), note sous CE 7 avril 1916 [Astruc et Sté du Théâtre des Champs Elysées c/ Ville de Paris], *S.* 1916.III.49-53.

JEZE (G.), note sous CE 4 mars 1910 [Thérond], *RDP* 1910.249.

JEZE (G.), note sous CE 5 mai 1944 [Dame Veuve Trompier-Gravier], *RDP* 1944.256.

KAHN, conclusions sur TC 8 décembre 1969 [Arcival], *Rec.* 695.

LABETOULLE, conclusions sur TC 25 janvier 1982 [Mme Cailloux c/ CONSUEL], *Rec.* 449-454.

LACHAUME (J-F.), note sous CE 22 novembre 1974 [Fédération des industries françaises d'articles de sport], *D.* 1975.J.739-743.

LEBRETON (G.), note sous CE 27 octobre 1995 [Ville d'Aix-en-Provence], *D.* 1996.J.177-180.

LIET-VEAUX (G.), note sous Civ. 1ère 30 mai 1956 [Sté fermière du casino municipal de Nice et autres c/ Ville de Nice], *Rev. adm.* 1956.497-502.

PECHEUR (A.), note sous TC 25 janvier 1982 [Mme Cailloux c/ CONSUEL], *AJDA* 1982.720-724.

PICHAT, conclusions sur CE 4 mars 1910 [Thérond], *S.* 1911.III.17.

ROMIEU, conclusions sur CE 6 février 1903 [Terrier], *S.* 1903.III.25.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

WALINE (M.), note sous CE 8 janvier 1954 [Romme, Ménard], *RDP* 1954.791.

WALINE (M.), note sous CE 28 juin 1963 [Narcy], *RDP* 1963.1186.

WALINE (M.) et AMSELEK (P.), note sous CE 13 octobre 1978 [Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles du Rhône], *D.* 1979.J.249-255.

7) Dictionnaires, encyclopédies, collections

ALLAND (D.) et RIALS (S.), *Dictionnaire de culture juridique*, Paris, Lamy-Puf, 2003, 1649 p.

ARNAUD (A-J.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2ème éd., Cercle de sociologie et de nomologie juridique, Paris, LGDJ, 1993, 758 p.

CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2002, 940 p.

ENCYCLOPAEDIA UNIVERSALIS, Paris, 1996, 23 t.

DUVERGIER (J-B.), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat de 1788 à 1836, continuée depuis 1836 et formant un volume chaque année*, Paris, A. Guyot et Scribe, 1824-1949, 158 vol.

JOLLY (J.), *Dictionnaire des parlementaires français* (1889-1940), Paris, PUF, 1973, 8 tomes.

LAROUSSE (P.), *Grand dictionnaire universel du XIX ème siècle*, Nîmes, Librairie Lacour, 1991, 24 t.

NAPPO (T.), *Index biographique français*, 2ème éd., 7 tomes, Munich, K.G. Saur, 1998.

NEVEUX (M.), « Jeux de hasard »in *Jeux et sports*, sous la direction de R. Caillois, Paris, Encyclopédie de la Pléiade, 1967, pp. 443-599.

REY (A.), sous la direction de, *Le grand Robert de la langue française*, 2ème éd., Paris, Dictionnaires le Robert, 2001, 6 tomes.

ROBERT (A.), BOURLOTON (E.) et COUGNY (G.), *Dictionnaire des parlementaires français* (1789-1889), Genève, Slatkine reprints, 2000, 5 tomes.

8) Documents officiels

a) Travaux parlementaires préalables à l'adoption des lois

DARRACQ (F-B.), Membre du Conseil des Cinq-Cents, Opinion contre le projet prohibitif des jeux de hasard, présenté par André (du Bas-Rhin) au nom d'une

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

commission spéciale, séance du 18 messidor an VII, Paris, Bibliothèque royale, 19 p.

DEFFERRE (G.), exposé des motifs relatif au projet de loi interdisant certains appareils de jeu, *JO* Documents-Assemblée nationale, seconde session ordinaire de 1982-1983, n° 1454.

DEVELLE (J.), exposé des motifs relatif au projet de loi tendant à réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, *JO* 13 mars 1891, Débats-Chambre des députés, p. 582.

DUVEYRIER, discours relatif à l'adoption du Code civil prononcé devant le Corps législatif le 19 ventôse an XII in Baron de Locré, *La législation civile, commerciale et criminelle de la France*, Paris, éd. Treuttel et Wûrtz, 1832, t. XV, pp. 196-201.

HOUTEER (G.), rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi interdisant certains appareils de jeu (*JO*, Documents-Assemblée nationale, session ordinaire de 1982-1983, n° 1479).

Le Moniteur universel, 4 mai 1836, pp. 979-981 (débat à la Chambre des pairs relatif à l'adoption de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries).

Le Moniteur universel, 18 mai 1836, pp. 1118-1120 (débat à la Chambre des députés relatif à l'adoption de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries).

JO 14 mai 1891, Débats-Chambre des députés, pp. 879-891 (débat relatif à l'adoption de la loi du 2 juin 1891 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux).

JO 19 mars 1907, Débats-Chambre des députés, pp. 677-690 (débat relatif à l'adoption de la loi du 15 juin 1907).

JO 1er juin 1907, Débats-Sénat, pp. 673-688 (débat relatif à l'adoption de la loi du 15 juin 1907).

JO, Documents-Chambre des députés, session ordinaire de 1907, n° 707 (exposé des motifs relatif à la proposition de loi sur la réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques).

JO 12 avril 1930, Débats-Sénat, p. 1035 (débat relatif à l'adoption de l'article 186 de la loi du 16 avril 1930 autorisant les sociétés de courses à organiser le pari mutuel hors hippodrome).

JO 20 mai 1933, Débats-Sénat, pp. 1197-1198 (débat relatif à l'adoption de l'article 136 de la loi du 31 mai 1933).

JO 7 mai 1983, Débats-Assemblée nationale, pp. 945-948 (débat relatif à l'adoption de la loi du 12 juillet 1983 interdisant certains appareils de jeu, 1ère lecture).

JO 16 juin 1983, Débats-Sénat, pp. 1633-1642 (débat relatif à l'adoption de la loi du 12 juillet 1983 interdisant certains appareils de jeu, 1ère lecture).

JO 23 juin 1983, Débats-Assemblée nationale, pp. 2993-2999 (débat relatif à l'adoption de la loi du 12 juillet 1983 interdisant certains appareils de jeu, 2ème lecture).

JO, Documents-Assemblée nationale, première session ordinaire de 1986-1987, n° 512 (exposé des motifs relatif à la proposition de loi tendant à modifier certaines dispositions relatives aux casinos autorisés).

JO 18 décembre 1986, Débats-Assemblée nationale, pp. 7719-7728 (débat relatif à

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

l'adoption de la loi du 5 mai 1987 tendant à modifier certaines dispositions relatives aux casinos autorisés).

JO 29 avril 1987, Débats-Sénat, pp. 506-514 (débat relatif à l'adoption de la loi du 5 mai 1987 tendant à modifier certaines dispositions relatives aux casinos autorisés).

PORTALIS, exposé des motifs relatif à l'adoption du Code civil prononcé devant le Corps législatif le 14 ventôse an XII in Baron de Locré, *La législation civile, commerciale et criminelle de la France*, Paris, éd. Treuttel et Wûrtz, 1832, t. XV, pp. 1714-176.

REGNIER (M.), rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif à la réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques, *JO* Documents-Chambre des députés, session ordinaire de 1907, n° 820.

RICARD (P.), rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi portant prohibition des loteries, *Le Moniteur universel*, 28 avril 1836, n° 119.

RIOTTEAU (E.), rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi tendant à réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, *JO* Documents-Chambre des députés, session de 1891, n° 1389.

SIMEON, rapport relatif à l'adoption du Code civil prononcé devant le Tribunat le 17 ventôse an XII in Baron de Locré, *La législation civile, commerciale et criminelle de la France*, Paris, éd. Treuttel et Wûrtz, 1832, t. XV, pp. 185-187.

b) Autres documents officiels

CONSEIL D'ETAT, section de l'Intérieur, avis n° 357 274 du 4 avril 1995, *EDCE* 1995.414-416.

COUR DES COMPTES, « Les relations entre les collectivités publiques et les casinos » in *Rapport au président de la République 2001*, Paris, Les éditions des Journaux officiels, 2002, pp. 689-726.

COUR DES COMPTES, « L'Etat et les courses de chevaux » in *Rapport au président de la République 2003*, Paris, Les éditions des Journaux officiels, 2004, pp. 535-548.

JOURNAUX OFFICIELS, *Réglementation des jeux dans les casinos* , brochure n° 1378, Paris, Les éditions des Journaux officiels, coll. Législation et réglementation, Paris, 2001, 165 p.

JOAN 26 septembre 1988, p. 2676, question n° 627.

JOAN 3 octobre 1988, p. 2750, question n° 1715.

JOAN 10 avril 1989, p. 1690, question n° 8168.

JOAN 26 février 1996, p. 1080, question n° 34241.

JOAN 25 mars 1996, p. 1646, question n° 35404.

JOAN 5 août 1996, p. 4280, question n° 39747.

JOS 26 septembre 1996, p. 2482, question n° 12633.

JOAN 3 avril 2000, p. 2216, question n° 39851.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

JOS 25 janvier 2001, p. 243, question n° 21844.

JOAN 5 mars 2001, p. 1376, question n° 39852.

JOAN 23 juillet 2001, p. 4304, question n° 62311.

JOAN 27 août 2001, p. 4942, question n° 59993.

JOAN 19 novembre 2001, p. 6635, question n° 63947.

JOAN 27 janv. 2004, p. 677, question n° 15371.

JOAN 17 févr. 2004, p. 1259, question n° 7567.

JOAN 16 mars 2004, p. 2084, question n° 14713.

JOAN 16 mars 2004, p. 2100, question n° 30326.

TRUCY (F.), sénateur, « Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France », *JO*, Documents-Sénat, session ordinaire 2001-2002, n° 223, 336 p.

9) Sources non juridiques

ARNOULT (P.), *Les courses de chevaux*, 2ème éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1967, 128 p.

BEGIN (C.), *Pour une politique des jeux*, Paris, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2001, 209 p.

BRENNER (R.) et BRENNER (G-A.), *Spéculation et jeux de hasard - Une histoire de l'homme par le jeu*, Paris, PUF, coll. Libre échange, 1993, 254 p.

CAILLOIS (R.), *Les jeux et les hommes* (1ère éd. 1958), Paris, Gallimard, coll. Folio Essais, 1998, 374 p.

CAZENEUVE (J.), « Le jeu » in Encyclopedia Universalis

COLLETTE (S.), *De la Loterie nationale à La Française des jeux* , thèse dactylographiée (science politique), Paris X, 1999, 446 p.

COTTA (A.), *La société du jeu* (1ère éd. 1980), Paris, Fayard, 1993, 270 p.

DESCOTILS (G.) et GUILBERT (J-C.), *Le grand livre des loteries* , Paris, La Française des Jeux, 1993, 156 p.

DOSTOIEVSKI (F.), *Le joueur* (1ère éd. 1866), Arles, Actes Sud, coll. Babel, 1991, 234 p.

ELIAS (N.), *La société de cour* (1ère éd. 1969), Paris, Flammarion, 1985, 330 p.

FAIRLEY (J.), *Anthologie de l'art hippique de la préhistoire au XX ème siècle*, Paris, éd. Abbeville, 1995.

FORTIN (G.), « Les casinos au Québec » in *Canadian public administration* 1996, vol. 39, n° 1, pp. 62-69.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

FREUNDLICH (F.), *Le monde du jeu à Paris 1715-1800*, Paris, Albin Michel, 1995, 295 p.

FRIEDBERG (E.) et CROZIER (M.), *L'acteur et le système* (1ère éd. 1977), Paris, Seuil, coll. Points Essais, 1992, 504 p.

GRAWITZ (M.), *Méthodes des sciences sociales*, 11ème édition, Paris, Dalloz, coll. Précis, 2000, 1019 p.

GRUSSI (O.), *Le jeu d'argent à Paris et à la Cour de 1667 à 1789*, thèse dactylographiée, Université de Paris Sorbonne, 1984, 1313 p.

GUERRIEN (B.), *La théorie des jeux*, Paris, Economica, 1993, 108 p.

HUARD (R.), *La naissance du parti politique en France*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1996, 383 p.

HUIZINGA (J.), *Homo ludens* (1ère éd. 1938), Paris, Gallimard, coll. Essais, 1951, 343 p.

LEONNET (J.), *Les loteries d'Etat en France aux XVIII ème et XIX ème siècles*, Paris, Imprimerie nationale, 1963, 130 p.

LETOURNEUR (M.) et JACQUES (P.), *Les plus beaux textes sur les jeux, la chance et le hasard*, Paris, Le Cherche Midi, 1983, 157 p.

MARTGNONI-HUTIN (J-P.G.), *Faites vos jeux - Essai sociologique sur le joueur et l'attitude ludique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1993, 283 p.

MARTGNONI-HUTIN (J-P.G.), « Prolifération des jeux d'argent, misère de la recherche », *Les Echos*, 25 juin 2001, p. 60.

MARTGNONI-HUTIN (J-P.G.), *Ethno-sociologie des machines à sous*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 2000, 262 p.

MARTGNONI-HUTIN (J-P.G.), BUCHER (C.), VALLEUR (M.) et BEUTSAR (M-V.), « La nécessité d'une réelle politique des jeux », *Les Echos*, 26 décembre 2003, p. 10.

MARX (K), *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte* (1ère éd. 1869), Paris, éd. Sociales, 1976, 156 p.

MEHL (J-M.), *Les jeux au Royaume de France du XIII ème au début du XVI ème siècle*, Paris, Fayard, 1990, 631 p.

MENU (S.), « Casinos : les communes cherchent le jackpot », *La lettre du cadre territorial*, n° 299, 1er juillet 2005, pp. 21-23.

MEYER-ARENDT (K.) et HARTMANN (R.), *Casino gambling in America: origins, trends and impacts*, New-York, Cognizant Communication Corporation, 1998, 270 p.

NEURISSE (A.), *Les jeux de casino* , 3ème éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1977, 128 p.

RHINEHART (L.), *L'homme dé* (1ère éd. 1971), Paris, Editions de l'Olivier, coll. Petite bibliothèque américaine, 1998, 539 p.

ROC EPINE, « Le trot boîte bas sur l'hippodrome de Vincennes », *Le Canard enchaîné*, n° 4350, 10 mars 2004, p. 4.

ROSANVALLON (P.), *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. Points Histoire, 1993, 370 p.

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

ROUDAUT (E.), « *Les controverses sur le jeu dans la société britannique : le cas des paris sportifs (1890-1961),* thèse dactylographiée, Lille III, 1997, 552 p.

SCHUSTER (H.), *Das Spiel, sein Entwicklung und Bedeutung in Deutschen Recht* (Le jeu, son développement et sa signification dans le droit allemand), Vienne, 1878.

THIERRY (P.), *La tolérance*, Paris, PUF, 1997, 127 p.

VALLEUR (M.) et BUCHER (C.), *Le jeu pathologique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1997, 127 p.

VAN HUMBEECK (J.), « Exploitation et répression des jeux d'argent en Flandre au XIVème et XVème siècles », *Tijdschrift voor Rechtsgeshiedenis*, 1978, n° 46, pp. 327-352.

VERCHER (E.), *La transformation des jeux de casino , industrialisation d'une pratique culturelle*, thèse dactylographiée, Lyon 2, 2000, 310 p.

VON NEUMANN (J.) et MORGENSTERN (O.), *Theory of games and economic behavior*, New-York, Princeton University Press, 1944, 625 p.

WOLHAUPTER (E.), « Zur Rechtsgeschichte des Spiels in Spanien » (De l'histoire du droit des jeux en Espagne), *Spanische Forschungen des Görresgesellschaft*, Bd. 3, Münster, 1931, p. 55-128.

ZWEIG (S.), *Vingt-quatre heures de la vie d'une femme* (1ère éd. 1927), Paris, Le livre de poche, 1998, 127 p.

ZWEIG (S.), *Le joueur d'échecs* (1ère éd. 1943), Paris, Le livre de poche, 1999, 95 p.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Index

- Abus de position dominante, 532, 535, 536
- Addiction, 146, 242, 467, 473, 474, 475, 479
- Agrément, 348, 377, 413, 417, 425, 472, 481, 581
- Agréments, 84, 85, 342, 344, 345, 351, 353, 377, 394, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 428, 431, 441, 458, 459, 468, 471, 482, 503, 505, 510, 547, 577, 585, 587, 614
- Aides d'Etat, 281, 534
- Aléa, 17, 26, 29, 41, 61, 102, 103, 104, 105, 106, 121, 139, 141, 144, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 175, 180, 182, 186, 187, 188, 189, - 191 -, - 192 -, - 193 -, - 194 -, - 195 -, - 196 -, - 197 -, - 198 -, - 199 -, - 200 -, - 203 -, - 205 -, - 206 -, - 210 -, - 212 -, - 214 -, - 216 -, - 217 -, - 218 -, - 219 -, - 221 -, - 224 -, - 225 -, - 226 -, - 227 -, 241, 243, 245, 314, 458, 463, 473, 477, 579, 589, 590, 593, 611, 612
- Association au service public, 345, 346, 448, 452, 482, 526, 556, 586
- Autorisations de jeu, 31, 80, 83, 94, 96, 152, 246, 267, 290, 291, 337, 348, 351, 353, 355, 357, 358, 359, 360, 362, 363, 374, 375, 377, 378, 379, 380, 381, 383, 384, 385, 386, 387, 389, 409, 414, 417, 425, 427, 431, 432, 476, 481, 572, 577, 581, 613, 614
- Casinos, 17, 28, 34, 35, 37, 38, 40, 41, 46, 64, 80, 82, 83, 85, 86, 88, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 112, 116, 132, 134, 135, 136, 142, 143, 149, 151, 153, 154, 185, - 195 -, - 207 -, - 208 -, - 209 -, - 211 -, - 221 -, - 222 -, 242, 245, 246, 247, 250, 253, 254, 255,

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

256, 257, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 273, 280, 282, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 316, 348, 349, 352, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 365, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 403, 404, 406, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 436, 438, 439, 440, 444, 445, 446, 447, 449, 450, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 466, 467, 468, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 481, 482, 483, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 522, 525, 538, 548, 549, 550, 551, 552, 554, 555, 556, 568, 570, 572, 573, 577, 581, 594, 595, 597, 598, 600, 601, 602, 603, 604, 609, 610, 612, 613, 614, 615, 616

- Cercles, 34, 35, 46, 80, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 97, 106, 112, 132, 151, 152, 154, 181, 182, 183, 184, - 209 -, 254, 256, 262, 271, 272, 273, 290, 291, 292, 293, 295, 299, 300, 349, 354, 355, 364, 365, 374, 376, 378, 381, 387, 388, 389, 393, 409, 410, 412, 413, 414, 416, 417, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 432, 433, 436, 438, 439, 444, 445, 450, 453, 454, 455, 456, 457, 466, 467, 470, 471, 472, 474, 475, 476, 477, 481, 482, 488, 545, 550, 573, 577, 581, 594, 609, 610, 612, 613, 614, 615
- Concurrence, 53, 106, 116, 159, 168, 185, 186, - 194 -, 258, 260, 268, 270, 281, 284, 312, 326, 330, 359, 360, 371, 379, 399, 402, 528, 529, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 543, 547, 549, 550, 557, 571, 587, 595
- Conseil constitutionnel, 9, 10, 153, 236, 297, 298, 300, 301, 362, 409, 448, 542, 543, 547
- Contrepartie, 28, 161, 188, - 197 -, 241, 242, 263, 269, 283, 295, 304, 363, 376, 378, 388, 409, 439, 455, 456, 457, 550
- Cour de justice des Communautés européennes, 9, 10, 36, 120, 184, 185, 186, 187, 229, 233, 253, 254, 281, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 353, 481, 527, 528, 529, 530, 531, 533, 534, 535, 537, 549, 550, 580, 591, 592
- Droits de la défense, 279, 510, 514, 515, 516, 518, 519, 566
- Exception de jeu, 32, 40, 51, 79, 102, 119, 124, 129, 137, 143, 145, 147, 148, 160, 161, 167, - 191 -, - 192 -, - 195 -, - 199 -, - 201 -, - 202 -, - 203 -, - 204 -, - 205 -, - 206 -, - 207 -, - 208 -, - 209 -, - 211 -, - 212 -, - 213 -, - 214 -, - 227 -, 232, 236, 337, 589, 593, 611
- Exorbitance, 356, 372, 485, 486, 491, 492, 494, 495, 496, 498, 517, 519, 541, 542, 543, 544, 546, 558, 559, 560, 568, 569, 571, 574, 575, 582, 587, 615, 616
- Fédérations sportives, 444, 489, 499, 512, 543, 544, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567
- Intérêt général, 36, 51, 58, 77, 82, 116, 118, 120, 132, 185, - 212 -, 233, 253, 254, 257, 288, 292, 293, 311, 312, 313, 314, 318, 319, 320, 321, 323, 324, 325, 326, 329, 330, 342, 345, 352, 370, 386, 411, 416, 482, 483, 486, 487, 488, 492, 499, 500, 501, 519, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 531, 532, 537, 538, 540, 541, 544, 546, 547, 557, 568, 571, 573, 575, 580, 582, 586, 587, 594, 612, 613

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Jeux d'adresse, 28, 29, 57, 62, 141, 157, 159, 160, 165, 183, - 194 -, - 209 -, - 216 -, - 219 -, - 221 -, - 222 -, - 224 -, - 225 -, 239, 240, 244, 611
- Jeux de hasard, 26, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 72, 73, 75, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 109, 115, 118, 119, 120, 121, 125, 128, 134, 139, 140, 141, 143, 145, 147, 152, 154, 155, 156, 157, 160, 162, 163, 164, 165, 168, 169, 170, 171, 174, 176, 179, 180, 182, 183, 184, 188, 189, - 192 -, - 195 -, - 208 -, - 214 -, - 215 -, - 216 -, - 217 -, - 218 -, - 219 -, - 220 -, - 221 -, - 222 -, - 223 -, - 224 -, - 225 -, - 226 -, 237, 238, 239, 240, 241, 244, 245, 250, 253, 258, 260, 261, 270, 271, 272, 273, 287, 289, 291, 296, 302, 312, 316, 317, 327, 331, 333, 335, 336, 337, 355, 364, 374, 375, 376, 377, 379, 380, 381, 382, 383, 387, 388, 389, 400, 401, 410, 418, 431, 456, 458, 466, 486, 487, 500, 523, 533, 534, 548, 565, 589, 592, 593, 599, 601, 602, 610, 611
- Jeux de répartition, 28, 160, 161, 187, 188, - 197 -, - 199 -, 283, 334
- Jeux mixtes, 28, 34, 66
- La Française des jeux, 7, 28, 34, 35, 37, 39, 40, 41, 76, 128, 133, 148, 152, - 211 -, 244, 259, 262, 269, 283, 285, 286, 287, 290, 294, 295, 296, 299, 301, 303, 304, 307, 308, 312, 334, 342, 354, 397, 400, 401, 402, 406, 408, 409, 412, 424, 435, 436, 438, 444, 450, 452, 453, 462, 463, 464, 469, 470, 474, 475, 477, 479, 480, 481, 483, 487, 488, 489, 519, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 538, 544, 548, 550, 551, 554, 556, 557, 558, 559, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 575, 577, 582, 603, 612, 614, 615, 616
- Libéralités, 161, 171, 172, 173, 174, 175, - 226 -, 248, 500, 610
- Loterie impériale, 114, 115
- Loterie nationale, 116
- Loterie royale, 28, 76, 77, 161, 609
- Loteries, 17, 26, 27, 28, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 46, 52, 61, 62, 66, 76, 77, 78, 80, 83, 84, 102, 103, 104, 105, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 124, 130, 133, 140, 141, 142, 149, 150, 152, 153, 155, 156, 160, 161, 162, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 179, 183, 185, 186, 187, 188, - 191 -, - 193 -, - 195 -, - 197 -, - 209 -, - 210 -, - 211 -, - 214 -, - 215 -, - 216 -, - 218 -, - 219 -, - 222 -, - 224 -, - 226 -, 237, 241, 244, 245, 248, 253, 255, 258, 259, 262, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 293, 308, 311, 312, 314, 315, 316, 322, 323, 327, 329, 331, 333, 334, 335, 336, 354, 374, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 409, 410, 411, 412, 425, 432, 434, 436, 438, 440, 450, 452, 456, 462, 463, 464, 468, 469, 470, 475, 479, 480, 482, 488, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 529, 532, 545, 548, 549, 550, 551, 556, 557, 558, 571, 572, 573, 581, 582, 593, 597, 601, 603, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616
- Ministre de l'Agriculture, 111, 131, 274, 282, 367, 368, 369, 370, 371, 373, 390, 391, 393, 395, 396, 420, 421, 428, 433, 435, 436, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 460, 462, 465, 478, 512, 553, 614
- Ministre de l'Economie, 168, 371, 398, 399, 401, 434, 435, 445, 456, 476, 614

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Ministre de l'Intérieur, 46, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 98, 108, 109, 110, 113, 116, 129, 130, 134, 152, 153, 154, 166, 183, 255, 262, 267, 271, 274, 348, 349, 355, 357, 360, 361, 364, 375, 377, 378, 379, 381, 382, 384, 386, 387, 388, 389, 390, 396, 398, 399, 411, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 424, 427, 430, 432, 434, 445, 451, 456, 458, 465, 470, 471, 473, 476, 481, 512, 518, 570, 577, 614
- Ministre des Sports, 396, 409, 425, 444, 451, 465, 503, 614
- Ministre du Budget, 258, 291, 303, 370, 371, 401, 408, 421, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 441, 442, 480, 582, 614
- Monopoles, 24, 27, 28, 36, 58, 77, 96, 125, 237, 247, 312, 316, 317, 322, 323, 332, 333, 342, 353, 376, 397, 400, 413, 476, 483, 504, 523, 525, 526, 527, 528, 532, 533, 535, 536, 537, 539, 542, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 556, 557, 558, 559, 560, 563, 571, 572, 575, 582, 586, 616
- Morale, 17, 18, 26, 42, 72, 81, 89, 92, 93, 97, 113, 121, 125, 126, 127, 133, 136, 139, 145, 148, - 191 -, - 208 -, - 210 -, - 211 -, - 212 -, - 213 -, - 222 -, - 226 -, - 227 -, 231, 234, 235, 238, 315, 325, 329, 330, 339, 342, 398, 418, 471, 565, 573, 574, 575, 576, 578, 579, 582, 583, 610
- Ordre public, 13, 42, 51, 60, 125, 126, 127, 138, 139, 149, - 204 -, - 210 -, - 212 -, - 213 -, - 214 -, 229, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 251, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 312, 313, 321, 325, 333, 335, 336, 337, 339, 340, 341, 343, 395, 398, 416, 417, 418, 429, 471, 515, 524, 529, 532, 541, 545, 579, 580, 586, 587, 611
- Ordres professionnels, 420, 512, 544, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566
- Organisation mondiale du commerce, 37, 232, 233
- Outre-mer, 37, 262, 288, 290, 300, 374, 378, 409, 411, 612, 614
- Paris mutuels, 38, 102, 103, 104, 105, 106, 109, 110, 111, 131, 146, 149, 150, 176, 178, 181, - 195 -, - 197 -, - 209 -, - 210 -, 250, 255, 257, 264, 269, 274, 275, 276, 278, 279, 280, 281, 282, 299, 300, 301, 303, 305, 306, 307, 308, 354, 367, 371, 373, 390, 391, 393, 394, 395, 396, 421, 422, 425, 426, 429, 433, 435, 437, 440, 444, 447, 448, 449, 451, 452, 459, 461, 462, 465, 469, 471, 502, 512, 519, 548, 551, 553, 559, 568, 571, 577, 581, 595, 601
- Police, 7, 13, 23, 32, 34, 42, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 79, 81, 82, 83, 84, 93, 101, 106, 113, 150, 165, 178, 183, - 195 -, - 209 -, 229, 231, 232, 236, 237, 239, 244, 245, 269, 271, 307, 317, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 351, 359, 361, 362, 375, 377, 389, 391, 394, 397, 398, 415, 416, 417, 418, 420, 422, 426, 429, 430, 431, 448, 449, 452, 453, 454, 457, 471, 472, 476, 481, 482, 500, 504, 515, 528, 538, 540, 556, 561, 572, 577, 578, 581, 582, 586, 587, 599, 609, 613
- Prérogatives de puissance publique, 472, 482, 483, 486, 488, 504, 516, 525, 526, 527, 538, 540, 543, 544, 545, 546, 547, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 567, 568, 571, 574, 575, 582, 583, 587
- Procédure contradictoire, 417, 504, 509, 519, 566
- Sanctions administrative, 416, 417, 566

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Sanctions disciplinaires, 506, 507, 509, 510, 511, 517, 566
- Service d'intérêt économique général, 528, 529, 531, 532, 536, 538, 616
- Service public, 13, 23, 41, 42, 52, 58, 75, 145, 251, 263, 297, 298, 309, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 353, 355, 357, 358, 359, 361, 362, 392, 448, 472, 482, 483, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 494, 495, 496, 498, 499, 500, 502, 504, 512, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 531, 532, 538, 539, 540, 541, 542, 544, 545, 546, 547, 551, 554, 556, 558, 559, 560, 561, 563, 565, 566, 567, 568, 569, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 581, 582, 585, 586, 587, 591, 592, 593, 595, 615, 616
- Sociétés de courses, 7, 38, 39, 40, 97, 99, 100, 101, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 131, 178, 181, 241, 255, 257, 258, 264, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 294, 299, 300, 301, 304, 352, 354, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 392, 393, 395, 396, 421, 431, 433, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 447, 465, 477, 478, 483, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 509, 512, 513, 516, 517, 518, 519, 525, 534, 535, 536, 537, 538, 544, 548, 549, 551, 552, 553, 554, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 568, 569, 571, 572, 575, 582, 589, 595, 601, 615, 616
- Travaux publics, 289, 489, 492, 493, 497, 521, 615
- Utilité, 13, 20, 26, 29, 51, 96, 100, 101, 121, 123, 131, 139, 140, 141, 157, 159, 189, - 191 -, - 192 -, - 194 -, - 196 -, - 198 -, - 199 -, - 202 -, - 203 -, - 204 -, - 209 -, - 211 -, - 212 -, - 214 -, - 215 -, - 223 -, - 227 -, 254, 264, 265, 266, 353, 372, 381, 492, 493, 494, 499, 501, 502, 519, 579, 611

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

ANNEXE. TABLES DE LEGISLATION ET DE JURISPRUDENCE SUR LE JEU

Avant-propos

Les présentes tables se divisent en trois parties : législation, jurisprudence et liste des jugements et arrêts. Les deux premières parties sont structurées autour de thèmes et de sous-thèmes dont le classement est alphabétique, chacune de ces catégories renvoyant à des entrées répertoriées de manière chronologique.

Ce document ne prétend pas être exhaustif. Il est principalement issu d'une recherche systématique effectuée à partir des tables thématiques annuelles des *Recueils Dalloz* et *Sirey* de 1890 à 1965, puis du *Recueil Dalloz-Sirey* de 1965 à 2004. A ce résultat furent ajoutées les autres informations utiles recueillies au cours de notre recherche.

Table des sigles et abréviations

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

AJDA	Actualité juridique, droit administratif
Art. cit.	Article cité
Ass.	Assemblée plénière du Conseil d'Etat
BOMI	Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur
Bull.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation
c/	Contre
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'Etat
Chron.	Chronique
Civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
CGI	Code général des impôts
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJEG	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
Coll.	Collection
Com.	Chambre commerciale de la cour de cassation
Comm.	Commentaire
Crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
CURAPP	Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie
D.	Recueil Dalloz (Dalloz-Sirey depuis 1965)
Dr. adm.	Droit administratif
Dr. fisc.	Droit fiscal
Dr. soc.	Droit social
Duv.	J-B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances et avis du Conseil d'Etat*
€	Euro
Ed.	Edition
EDCE	Etudes et documents du Conseil d'Etat
F	Franc
Fasc.	Fascicule
Gaz. Pal.	Gazette du palais
IR.	Informations rapides
J.	Jurisprudence
J-Cl.	Jurisclasseur périodique, éditions spécialisées
JCP	Jurisclasseur périodique, édition générale (la Semaine juridique)
JO	Journal officiel
JOAN	Journal officiel - Assemblée nationale
JOS	Journal officiel - Sénat
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
L.	Législation
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	Les petites affiches

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Min. pub.	Ministère public
n°	Numéro
Op. cit.	Ouvrage cité
Page	
Pages	
Préc.	Précité
PUF	Presses universitaires de France
Rec.	Recueil des arrêts de la juridiction intéressée (CC, CE, CJCE)
Req.	Requête
Rev. adm.	Revue administrative
Rev. sc. crim.	Revue de science criminelle
RFDA	Revue française de droit administratif
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RTD civ.	Revue trimestrielle de droit civil
RTD com.	Revue trimestrielle de droit commercial
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
Recueil Sirey	
Suivant	
Sect.	Section du contentieux du Conseil d'Etat
SC.	Sommaires commentés
Soc.	Chambre sociale de la Cour de cassation
Sté	Société
t.	Tome
T. corr.	Tribunal correctionnel
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TPI	Tribunal de première instance (Communautés européennes)
Vol.	Volume

Première partie : Législation

I - Casinos

A - Fiscalité

- Voir également Frais de contrôle des opérations de jeu.

1) Abattements et déductions

- Décret-loi du 28 juillet 1934 art. 1 instituant une déduction de 25 % sur le PBJ pour le

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

calcul de l'impôt progressif, *JO* 30-31 juill. 1934 ; *DP.* 1934 IV.366.

- Loi du 10 févr. 1937, art. 11 portant à 33 % la déduction sur le produit des jeux dans les cercles et casinos, *DP.* 1939.IV.54.

- Loi du 31 déc. 1937, art. 131 prorogeant la majoration de la déduction sur le produit des jeux dans les cercles et les casinos, *JO* 1er janvier 1938 ; *DP.* 1938.IV.413.

- Loi du 31 déc. 1938, art. 66 prorogeant la majoration de la déduction sur le produit des jeux dans les cercles et les casinos, *JO* 1er janv. 1939 ; *DP.* 1939.IV.262.

- Loi du 31 déc. 1939, art. 36 portant prorogation des dispositions relatives à la déduction sur le produit brut des jeux dans les cercles et casinos, *JO* 1er janv. 1940 ; *DP.* 1940.IV.329.

- Loi du 30 avril 1941, art. 1er prorogeant pour les années suivantes la déduction de 33 % sur le produit brut des jeux, *JO* 10 mai 1941, p. 1987 ; *D.* 1941.L.254.

- Loi n° 45-0195 du 31 déc. 1945, art. 53 relatif à l'impôt sur le produit des jeux dans les casinos, *JO* 1er janv. 1946, p. 1 ; *D.* 1946.L.43.

- Loi n° 47-1465 du 8 août 1947, art. 59 instituant une déduction fiscale pour l'organisation de manifestations artistiques de qualité, *JO* 9 août 1947, p. 7766 ; *D.* 1947.L.302.

- Décret n° 48-669 du 8 avril 1948 portant application de l'art. 59 de la loi du 8 août 1947 relatives à certaines dispositions d'ordre financier, *JO* 15 avril. 1948, p. 3729 ; *D.* 1948.L.165.

- Loi n° 48-1516 du 26 sept. 1948, art. 32 relatif au taux de prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos, *JO* 30 sept. 1948, p. 9554 ; *D.* 1948.L.364.

- Décret n° 48-1731 du 15 nov. 1948 portant modification du décret du 8 avril 1948, *JO* 17 nov. 1948, p. 11141 ; *D.* 1948.L.408.

- Décret n° 54-836 du 13 août 1954 portant dégrèvement au profit des casinos organisant des manifestations artistiques de qualité, *JO* 21 août 1954, p. 8062 ; *D.* 1954.L.374.

- Loi n° 61-1396 du 21 déc. 1961, art. 72 instituant un abattement supplémentaire de 10 % sur le PBJ dans les casinos, *JO* 22 déc. 1961, p. 11755 ; *D.* 1962.L.20.

- Décret n° 63-595 du 20 juin 1963 pour l'application de l'art. 72 de la loi du 21 décembre 1961, *JO* 25 juin 1963, p. 5584 ; *D.* 1963.L.186.

- Décret n° 65-886 du 14 octobre 1965 complétant le décret du 20 juin 1963 pour application de l'art. 72 de la loi du 21 déc. 1961, *JO* 23 oct. 1965, p. 9363 ; *D.* 1965.L.324.

- Loi n° 86-1318 du 30 déc. 1986, art. 43 portant, pour une durée de deux ans, à 35 % le taux de la déduction prévu au décret-loi du 28 juillet 1934 et à l'art. L. 233-48 du code des communes, *JO* 31 décembre 1986, p. 15873 ; *D.* 1987.L.63.

- Décret n° 87-266 du 15 avril 1987 portant application de l'art. 72 de la loi du 21 déc. 1961, *JO* 16 avril 1987, p. 4316 ; *D.* 1987.L.193.

- Loi n° 95-1347 du 30 déc. 1995, art. 34-I instituant deux abattements

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

supplémentaires et 34-II portant abrogation de l'art. 72 de la loi du 21 déc. 1961, *JO* 31 déc. 1995, p. 19078 ; *D.* 1996.L.36.

- Décret n° 97-663 du 9 mai 1997 pris en application de l'art. 34 de la loi de finances rectificative pour 1995, *JO* 1er juin 1997, p. 8734.

- Décret n° 2001-96 du 2 février 2001 portant modification du décret du 9 mai 1997, *JO* 3 février 2001, p. 1850.

2) Contribution pour le remboursement de la dette sociale

- Ordonnance n° 96-50 du 24 janv. 1996, art. 18-III instituant une contribution sur une fraction du PBJ réalisé dans les casinos autorisés au titre de la RDS, *JO* 25 janv. 1996, p. 1216 ; *D.* 1996.L.55.

3) Contribution sociale généralisée

- Loi n° 96-1160 du 27 déc. 1996 de financement de la sécurité sociale, art. 16-III, *JO* 29 déc. 1996, p. 19369.

- Loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997, article 5-III-3° modifiant l'art. 16-III de la loi du 27 déc. 1996, *JO* 23 décembre 1997, p. 18635.

- Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000, article 19 modifiant l'art. 16-III de la loi du 27 déc. 1996, *JO* 22 septembre 2000, p. 14877.

4) Droit de timbre

- Loi du 31 juill. 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920, art. 46 B et 47, *JO* 1er août 1920 ; *D.* 1921.IV.113.

- Décret du 10 sept. 1920 déterminant la forme et les conditions d'emploi des timbres mobile à apposer sur les cartes d'entrée des salles de jeu, *JO* 23 sept. 1920 ; *D.* 1921.IV.149.

- Loi du 27 déc. 1973, art. 15 majorant de 20 % les droits de timbre sur les tickets du PM et sur les cartes d'entrée dans les casinos, *D.* 1974.L.24.

- Loi n° 80-1094 du 30 déc. 1980, art. 2-V portant modification des tarifs du droit de timbre applicables aux cartes d'entrée dans les casinos, *JO* 31 déc. 1980, p. 3099 ; *D.* 1981.L.25.

- Loi n° 87-306 du 5 mai 1987, art. 2 relatif au droit de timbre sur les cartes d'entrée dans les salles de jeu, *JO* 6 mai 1987, p. 5008 ; *D.* 1987.L.208.

- Loi n° 89-936 du 29 déc. 1989, art. 89 relatif au droit de timbre sur les cartes d'entrée dans les salles de jeux des casinos, *D.* 1990.L.37.

- Décret n° 91-132 du 28 janv. 1991 relatif aux modalités de paiement du droit de timbre sur les cartes d'entrée dans les casinos, *JO* 3 févr. 1991, p. 1794 ; *D.* 1991.L.146.

- Arrêté du 28 janv. 1991 relatif aux modalités de paiement du droit de timbre sur les cartes d'entrée dans les casinos, *JO* 3 févr. 1991, p. 1794 ; *D.* 1991.L.146.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

5) Prélèvements généraux

- Loi de finances du 13 juillet 1911, art. 100, *JO* 14 juill. 1911 ; *D.* 1911.IV.132.

- Loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales, art. 91, *JO* 26 juin 1920 ; *D.* 1920.IV.281.

- Décret du 20 juill. 1920 relatif au prélèvement sur le produit des jeux dans les cercles et casinos, *JO* 21 juill. 1920 ; *D.* 1920.IV.367.

- Loi du 31 juill. 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920, art. 46-A et 47, *JO* 1er août 1920 ; *D.* 1921.IV.130.

- Loi du 13 juillet 1925, art. 226 relatif à certaines subventions par prélèvement sur le produit des jeux, *JO* 14 juill. 1925 ; *DP.* 1925.IV.340.

- Loi du 29 avril 1926, art. 143 et 144, *JO* 30 avril 1926 ; *DP.* 1926.IV.237.

- Loi du 19 déc. 1926, art. 14 portant réforme de l'impôt sur les jeux et répartition du produit de cet impôt, *JO* 19 déc. 1926 ; *DP.* 1927.IV.240, note.

- Décret du 11 janv. 1927 relatif à l'application de l'art. 14 de la loi du 19 déc. 1926, *JO* 12 janv. 1927 ; *DP.* 1927.IV.256.

- Loi du 27 déc. 1927, art. 85 relatif à diverses affectations, avant tout prélèvement, du produit des jeux, *JO* 28 déc. 1927 ; *DP.* 1928.IV.112.

- Loi du 30 déc. 1928, art. 139 et 140 relatifs à la répartition des prélèvements sur le produit des jeux, *JO* 31 déc. 1928 ; *DP.* 1929.IV.310.

- Loi du 12 déc. 1929, art. 35, *JO* 13 déc. 1929 ; *DP.* 1930.IV.173.

- Loi du 16 avril 1930, art. 67 édictant un prélèvement de 2 % sur les enjeux de la Banque ouverte à tout va, *DP.* 1930.IV.284.

- Loi de finances du 31 mars 1931, art. 80, *JO* 1er avril 1931, *DP.* 1931.IV.233.

- Loi du 28 décembre 1931, art. 8 et 9 instituant une caisse de crédit aux départements et aux communes, *JO* 28-29 déc. 1931 ; *D.* 1932.IV.5.

- Loi de finances du 31 mars 1932, art. 23 à 25 portant modification des règles de calcul de l'impôt sur le produit des jeux dans les casinos et 143, *JO* 1er avril 1932 ; *DP.* 1932.IV.193.

- Loi du 11 juill. 1933, art. 6 prévoyant le versement au Trésor de la part du produit des jeux dans les casinos dont il n'est pas fait recette au budget, *D.* 1934.IV.287 ; *JO* 14 juill. 1933.

- Loi du 28 févr. 1934, art. 41 et 68, *JO* 1er mars 1934 ; *DP.* 1934.IV.401.

- Décret-loi du 28 juillet 1934 art. 2 modifiant le taux de l'impôt progressif sur le produit des jeux, *JO* 30-31 juill. 1934 ; *DP.* 1934 IV.366.

- Décret du 16 juill. 1935 majorant, au profit de l'Etat, le taux du prélèvement institué sur le produit du PM et des jeux, *JO* 17 juill. 1935 ; *DP.* 1935.IV.192.

- Décret du 30 oct. 1935 relatif au financement de travaux de défense contre les

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

eaux, *JO* 31 octobre 1935 ; *DP.* 1935.IV.547.

- Décret du 17 juin 1938 relatif à la législation de l'impôt progressif sur les jeux, *JO* 29 juin 1938 ; *DP.* 1938.IV.370.

- Loi du 31 déc. 1938, art. 65 relatif à l'attribution et à la répartitiondu produit de l'impôt sur les jeux et du prélèvement sur le pari mutuel, *JO* 1er janv. 1939 ; *DP.* 1939.IV.262.

- Loi du 30 avril 1941 relative aux prélèvements à opérer sur le produit des jeux dans les casinos, *JO* 10 mai 1941, p. 1987 ; *D.* 1941.L.254.

- Ordonnance du 30 décembre 1944, article 20 affectant au budget général les prélèvements sur le PBJ des casinos, *JO* 31 déc. 1944, p. 2148.

- Loi n° 45-0195 du 31 déc. 1945, art. 53 relatif à l'impôt sur le produit des jeux dans les casinos, *JO* 1er janv. 1946, p. 1 ; *D.* 1946.L.43.

- Loi n° 46-854 du 27 avril 1946, art. 44 relatif aux prélèvements opérés sur le produit des jeux dans les casinos, *JO* 1er mai 1946, p. 3630 ; *D.* 1946.L.209.

- Loi n° 47-1465 du 8 août 1947, art. 58 relatif au mode de prélèvement concernant le Baccara à banque ouverte, *JO* 9 août 1947, p. 7766 ; *D.* 1947.L.302.

- Loi n° 48-1516 du 26 sept. 1948, art. 32 relatif au taux de prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos, *JO* 30 sept. 1948, p. 9554 ; *D.* 1948.L.364.

- Loi n° 49-1567 du 7 déc. 1949 sur le tarif du prélèvement progressif opéré sur le PBJ dans les casinos, *JO* 8 déc. 1949, p. 11847 ; *D.* 1949.L.448.

- Loi n° 53-79 du 7 févr. 1953, art. 38 relatif à la part communale du prélèvement opéré par l'Etat sur le produit des jeux, *JO* 8 févr. 1953, p. 1234 ; *D.* 1953.L.51.

- Loi n° 55-366 du 3 avril 1955, art. 24-I relatif taux du prélèvement progressif opéré sur le PBJ et 24-II imposant aux casinos de consacrer 50 % de leurs recettes supplémentaires à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration des équipements touristiques de la commune, *D.* 1955.L.148.

- Décret n° 57-636 du 24 mai 1957 portant application de l'art. 24 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère des finances et des affaires économiques pour l'exercice 1955, *JO* 26 mai 1957, p. 5269 ; *D.* 1957.L.186.

- Arrêté du 9 août 1962 modifiant l'art. 42 de l'arrêté du 23 déc. 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos, *D.* 1962.L.286.

- Loi n° 72-1147 du 23 déc. 1972, art. 5 portant modification du taux du prélèvementprogressif opéré sur le PBJ des casinos, *D.* 1973.L.22.

- Loi n° 79-1102 du 21 déc. 1979, art. 3 portant modification du taux du prélèvementprogressif opéré sur le PBJ des casinos, *JO* 22 déc. 1979, p. 3227 ; *D.* 1980.L.36.

- Décret n° 81-476 du 8 mai 1981 fixant le tarif du prélèvement progressif opéré sur le PBJ dans les casinos, *JO* 13 mai 1981, p. 1355 ; *D.* 1981.L.220.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Décret n° 86-1212 du 27 nov. 1986 fixant le tarif du prélèvement progressif opéré sur le PBJ dans les casinos, *JO* 29 nov. 1986, p. 14331 ; *D.* 1986.L.543.

- Loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990, art. 50 instituant un prélèvement fixe sur le produit brut des jeux dans les casinos, *JO* 30 déc. 1990, p. 16367 ; *D.* 1991.L.47.

- Décret n° 2001-200 du 1er mars 2001 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans le CGCT, *JO* 3 mars 2001, p. 3405.

- Décret n° 2002-448 du 27 mars 2002 relatif aux dispositions du CGCT concernant le prélèvement progressif sur le PBJ dans les casinos et pour l'application des dispositions de l'art. L. 2333-57 CGCT, *JO* 4 avril 2002, p. 5912.

- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 7, *JO* 17 août 2004, p. 14545.

- Loi n° 2004-810 du 13 août 2004, art. 72-III modifiant l'art. 16-III de la loi du 27 déc. 1996, *JO* 17 août 2004, p. 14598.

- Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, art. 97, *JO* 31 décembre 2004, p. 22459.

- Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004, art. 70, *JO* 31 déc. 2004, p. 22522.

D - Réglementation

1) Comptabilité

- Arrêté du 3 juin 1955 relatif à la comptabilité générale des casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, *JO* 4 août 1955, p. 7793.

- Arrêté du 27 févr. 1984 relatif à la comptabilité générale des casinos, *JO* 13 mars 1984, p. 2488 ; *D.* 1984.L.244.

2) Personnel

- Arrêté du 14 avril 1948 portant agrément des dispositions de la convention collective nationale de travail pour le personnel des jeux dans les casino autorisés, *JO* 12 mai 1948, p. 4991 ; *D.* 1948.L.194.

- Arrêté du 16 août 1957 portant extension de la convention collective nationale de travail pour le personnel de la branche des jeux dans les casinos autorisés du 29 janv. 1957 et de son avenant du 13 juin 1957, *JO* 12 sept. 1957, p. 8765 ; *D.* 1957.L.287.

- Instruction du ministre des Finances du 30 janv. 1981 réservant à certains personnels des casinos la déduction supplémentaire pour frais de représentation, *BOI* 1981, n° 5 F-13-81.

- Arrêté du 21 févr. 1991 portant agrément de l'accord du 20 nov. 1990 relatif à l'annexe XI au règlement annexé à la convention du 1er janv. 1990 relative à l'assurance chômage, *JO* 14 mars 1991, p. 3634 ; *D.* 1991.L.189.

- Arrêté du 2 avril 2003 portant extension de la convention collective nationale des casinos du 29 mars 2002.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Décret n° 2003-840 du 1er sept. 2003 relatif à la durée du travail dans les casinos, *JO* 4 sept. 2003, p. 15170.

3) Réglementation générale

- Loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques ; *JO* 16 juin 1907, p. 4177 ; *D.* 1907.IV.162, note.

- Décret du 15 juin 1907 portant composition de la commission chargée de répartir les sommes provenant du prélèvement sur le PBJ des casinos, *JO* 16 juin 1907, p. 4178.

- Décret des 21-23 juin 1907 relatif à l'instruction des demandes d'autorisation de jeu et au mode de perception de 15 % sur le produit des jeux, *JO* 23 juin 1907 ; *D.* 1907.IV.166, note.

- Décret du 5 juill. 1907 portant modification de la commission instituée par le décret du 15 juin 1907, *JO* 11 juill. 1907.

- Décret des 17-18 août 1907 portant autorisation du baccara chemin de fer, *JO* 18 août 1907.

- Décret du 20 déc. 1908 portant modification de l'art. 1er du décret du 15 juin 1907, *JO* 21 déc. 1907, p. 8770.

- Décret du 7 avril 1909 portant addition à la nomenclature des jeux, *D.* 1909.IV.136.

- Loi du 31 juill. 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920, art. 82, *JO* 1er août 1920 ; *D.* 1921.IV.113.

- Loi du 16 avril 1930, art. 68 portant interdiction des établissements de jeu situés à Paris dans un rayon de moins de 100 km de cette ville, *DP.* 1930.IV.284.

- Décret du 24 juillet 1933 ajoutant la roulette et le trente et quarante à la nomenclature des jeux, *JO* 31 juill.-1er août 1933, *DP.* 1933.IV.236.

- Loi du 3 avril 1942 relative au régime des stations classées, art. 7, *JO* 24 mai 1942, p. 1862 ; *D.* 1942.L.113.

- Décret n° 53-1297 du 30 déc. 1953 portant réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 3 janv. 1954, p. 71 ; *D.* 1954.L.35.

- Ordonnance n° 59-67 du 7 janv. 1959 modifiant la loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les casinos, *JO* 8 janv. 1959, p. 554 ; *D.* 1959.L.217.

- Décret n° 54-1489 du 22 déc. 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, *JO* du 29 déc. 1959, p. 12489 ; *D.* 1960.L.34.

- Décret n° 69-681 du 19 juin 1969 portant modification du décret du 22 déc. 1959 réglementant les jeux dans les casinos, *JO* 22 juin 1969, p. 6320 ; *D.* 1969.L.283.

- Loi n° 77-584 du 9 juin 1977 modifiant la loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les casinos, *JO* 10 juin 1977, p. 3187 ; *D.* 1977.L.225.

- Loi n° 87-306 du 5 mai 1987 modifiant certaines dispositions relatives aux casinos autorisés, *JO* 6 mai 1987, p. 5008 ; *D.* 1987.L.208.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Décret n° 87-684 du 20 août 1987 modifiant le décret du 22 déc. 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 21 août 1987, p. 9614 ; *D.* 1987.L.373.

- Loi n° 88-13 du 5 janv. 1988 d'amélioration de la décentralisation, art. 57 autorisant l'ouverture des casinos dans les villes principales des agglomérations de plus de 500 000 habitants…, *JO* 6 janvier 1988.

- Loi n° 90-614 du 12 juill. 1990, art. 18 relatif à la collecte d'informations sur les joueurs effectuant certaines opérations de change dans les casinos, *D.* 1990.L.336.

- Décrets n° 91-160 du 13 févr. 1991 pris pour application de l'art. 18 de la loi n° 90-614 du 12 juill. 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic de stupéfiants, *JO* 14 févr. 1991.

- Décret n° 92-362 du 1er avril 1992 pris pour application de l'art. 18 de la loi n° 90-614 du 12 juill. 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic de stupéfiants, *JO* 3 avril 1992, p. 4931 ; *D.* 1992.L.275.

- Loi n° 92-1336 du 16 déc. 1992, art. 271 portant modification de la loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, *JO* 23 décembre 1992, p. 17568 ; *D.* 1993.L.60.

- Loi n° 93-1420 du 31 décembre 1993 portant modification de la loi du 15 juin 1907 pour l'adapter à l'espace économique européen, *JO* 1er janvier 1994, p. 18.

- Décret n° 96-808 du 10 sept. 1996 modifiant le décret du 22 déc. 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos autorisés, *JO* du 17 sept. 1996, p. 13843 ; *D.* 1996.L.431.

- Loi n° 98-546 du 2 juill. 1998, article 82-II portant modification de l'art. 82 de la loi de finances du 31 juill. 1920, *JO* 3 juill. 1998, p. 10127.

- Décret n° 2002-514 du 12 avril 2002 modifiant le décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, *JO* 16 avril 2002, p. 6655.

- Décret n° 2002-814 du 3 mai 2002 modifiant le décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, *JO* 5 mai 2002, p. 8742.

4) Réglementation des jeux

- Instruction interministérielle du 18 mai 1909 relative à la réglementation des jeux dans les casinos, *BOMI* 1909.231.

- Arrêté des ministres de l'Intérieur et des Finances modifiant l'instruction ministérielle du 18 mai 1909, *BOMI* 1910.394.

- Circulaire interministérielle du 19 mars 1924, *JO* 20 mars 1924, p. 2685.

- Arrêté du 5 août 1933 portant réglementation des jeux de la roulette et du trente et quaranteet instituant une commission spéciale chargée d'examiner les demandes d'autorisation relatives à ces jeux, *JO* 7-8 août 1933 ; *DP.* 1933.IV.236.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Arrêté du 16 août 1934 modifiant l'arrêté du 5 août 1933 réglementant les jeux de la roulette et du trente et quarante, *JO* 17 août 1934 ; *DP.* 1935.IV.130.

- Arrêté du 4 mai 1946 modifiant la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 28 mai 1946.

- Arrêté du 2 juill. 1946 modifiant l'instruction sur la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 7 août 1946, p. 6975 ; *D.* 1946.L.331.

- Arrêté du 23 juill. 1947 portant modification de l'instruction du 18 mai 1909 sur la réglementation dans les casinos, *JO* 1er août 1947, p. 7490 ; *D.* 1947.L.293.

- Arrêté du 25 août 1947 portant modification de la réglementation des jeux dans les casinos, *D.* 1947.L.407.

- Arrêté du 17 mars 1948 portant modification de l'arrêté du 18 mai 1909 sur la réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques, *JO* 24 mars 1948, p. 2881 ; *D.* 1948.L.136.

- Arrêté du 30 mars 1948 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, *JO* avril 1948, p. 3237 ; *D.* 1948.L.155.

- Arrêté du 22 juin 1948 portant modification de la réglementation des jeux de la boule, de la roulette et du trente et quarante, *JO* 2 juill. 1948, p. 6393 ; *D.* 1948.L.242.

- Arrêté du 2 décembre 1950 portant réglementation des jeux de la roulette et du trente etquarante dans les casinos, *JO* 10 déc. 1950, p. 12490 ; *D.* 1950.L.281.

- Arrêté du 11 avril 1951 modifiant l'arrêté du 2 déc. 1950 portant instruction sur la réglementation des jeux de la roulette et du trente et quarante dans les casinos, *JO* 17 avril 1951, p. 3779 ; *D.* 1951.L.102.

- Arrêté du 22 août 1952 portant modification à l'instruction du 18 mai 1909 sur la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 13 sept. 1952, p. 8991 ; *D.* 1952.L.329.

- Arrêté du 19 sept. 1952 modifiant l'arrêté du 18 mai 1909 portant instruction sur la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 26 sept. 1952, p. 9294 ; *D.* 1952.L.340.

- Arrêté du 3 mars 1953 portant modification de l'instruction du 18 mai 1909 sur la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 8 mars 1953, p. 2243 ; *D.* 1953.L.86.

- Arrêté du 21 mai 1954 portant modification de l'instruction du 18 mai 1909 sur la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 3 juin 1954, p. 5182 ; *D.* 1954.L.216.

- Arrêté du 22 déc. 1954 portant instruction sur la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* du 13 janvier 1955, p. 533 ; *D.* 1955.L.56-61.

- Arrêté du 24 juin 1955 portant modification de la réglementation des jeux, *JO* 22 juill. 1955, p. 7310 ; *D.* 1955.L.361.

- Arrêté du 31 oct. 1955 portant modification de la réglementation des jeux, *JO* 7 déc. 1955, p. 11868 ; *D.* 1955.L.513.

- Arrêté du 4 août 1956 modifiant la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 10 août 1956, p. 7704 ; *D.* 1956.L.287.

- Arrêté du 24 août 1958 portant modification de la réglementation des jeux dans les

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

casinos, *JO* 6 sept. 1958, p. 8324 ; *D.* 1958.L.297.

- Arrêté du 23 déc. 1959 relatif la réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, *JO* du 29 décembre 1959, p. 12489 ; *D.* 1960.L.36.

- Arrêté du 27 déc. 1959 relatif au contrôle des prélèvements opérés au profit de la cagnotte des jeux dits de cercle, *JO* 3 janv. 1960, p. 69 ; *D.* 1960.L.45.

- Arrêté du 20 mai 1960 relatif au contrôle des prélèvements opérés au profit de la cagnotte des jeux dits de cercle, *JO* 26 mai 1960, p. 4791 ; *D.* 1960.L.201.

- Arrêté du 31 janv. 1961 relatif au contrôle des prélèvements opérés au profit de la cagnotte des jeux dits de cercle, *JO* 22 mars 1961, p. 2844 ; *D.* 1961.L.122.

- Arrêté du 30 déc. 1961 relatif au contrôle des prélèvements opérés au profit de la cagnotte des jeux dits « de cercle », *JO* 20 janv. 1962, p. 683 ; *D.* 1962.L.50.

- Arrêté du 9 août 1962 modifiant l'art. 42 de l'arrêté du 23 déc. 1959 portant réglementationdes jeux dans les casinos, *JO* 21 août 1962, p. 8268 ; *D.* 1962.L.286.

- Arrêté du 29 déc. 1962 relatif au contrôle des prélèvements opérés au profit de la cagnotte des jeux dits « de cercle », *JO* 17 janv. 1963, p. 558 ; *D.* 1963.L.52.

- Arrêté du 10 sept. 1969 modifiant l'arrêté du 23 déc. 1959 sur la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 19 sept. 1969, p. 9376 ; *D.* 1969.L.359.

- Arrêté du 20 nov. 1976 modifiant les dispositions d'un précédent arrêté sur la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 4 déc. 1976, p. 6979, *D.* 1976.L.456.

- Arrêté du 7 nov. 1986 portant modification de l'arrêté du 23 déc. 1959 modifié, relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 20 nov. 1986, p. 13977 ; *D.* 1986.L.536.

- Arrêté du 26 août 1987 modifiant l'arrêté du 23 déc. 1959 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 29 août 1987, p. 9916 ; *D.* 1987.L.377.

- Arrêté du 19 mai 1993 autorisant la création au ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire d'un fichier automatisé des casinos et des exclus des salles de jeu, *JO* 3 juin 1993, p. 8057 ; *D.* 1993.L.371.

- Arrêté du 10 janv. 1996 relatif à l'indemnisation des comptables chargés du contrôle des casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, *JO* 18 janv. 1996, p. 878.

- Arrêté du 9 mai 1997 modifiant l'arrêté du 23 déc. 1959 modifié relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* du 31 mai 1997, p. 8501 ; *D.* 1997.L.280.

- Arrêté du 26 mars 2001 modifiant l'arrêté du 23 déc. 1959 relatif à la réglementation des jeuxdans les casinos, *JO* 18 avril 2001, p. 5952.

- Arrêté du 14 novembre 2001 fixant le prix des carnets de tickets dans les casinos, *JO* 27 nov. 2001, p. 18856.

- Arrêté du 12 avril 2002 modifiant l'arrêté du 23 décembre 1959 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 16 avril 2002, p. 6659.

- Arrêté du 4 décembre 2002 modifiant l'arrêté du 23 décembre 1959 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, *JO* 14 déc. 2002, p. 20658.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

II - Cercles de jeu

A - Fiscalité

- Loi de finances du 17 juillet 1889, art. 4, *D.* 1890.IV.72.

- Loi de finances du 8 août 1890, art. 33, *D.* 1890.IV.83.

- Loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923, art. 47, 48 et 49 réglementant les conditions d'autorisation et de fonctionnement des jeux dans les cercles, *JO* 1er juill. 1923, p. 6166 ; *D.* 1924.IV.97.

- Décret du 22 juillet 1923 relatif à l'application des art. 47, 48 et 49 de la loi de finances du 30 juin 1923, *JO* 24 juill. 1923 ; *D.* 1924.IV.116.

- Loi du 19 déc. 1926, art. 14 portant réforme de l'impôt sur les jeux et répartition du produit de cet impôt, *JO* 19 déc. 1926 ; *DP.* 1927.IV.240, note.

- Décret du 28 déc. 1926 portant codification de la législation en matière de contributions indirectes, art. 88 et 94 à 96, *JO* 2-3-4 janv. 1927 ; *DP.* 1927.IV.139.

- Décret du 11 janv. 1927 relatif à l'application de l'art. 14 de la loi du 19 déc. 1926, *JO* 12 janv. 1927, p. 467 ; *DP.* 1927.IV.256.

- Décret du 3 mai 1929 complétant les décrets des (…) relatifs à la mise en application des art. 47, 48 et 459 de la loi du 30 juin 1923, *JO* 5 mai 1929 ; *DP.* 1929.IV.167.

- Loi du 16 avril 1930, art. 67 édictant un prélèvement de 2 % sur les enjeux de la Banqueouverte à tout va, *DP.* 1930.IV.284.

- Loi du 28 décembre 1931, art. 8 et 9 instituant une caisse de crédit aux départements et aux communes, *JO* 28-29 déc. 1931 ; *D.* 1932.IV.5.

- Loi du 31 mars 1932, art. 26 portant réduction de la taxe sur les cercles vivant exclusivement du produit de leurs cotisations, *JO* 1er avril 1932 ; *DP.* 1932.IV.193.

- Décret du 12 décembre 1932 relatif à l'impôt sur les jeux dans les cercles, *JO* 15 déc. 1932 ; *DP.* 1933.IV.29.

- Loi du 11 juill. 1933, art. 6 prévoyant le versement au Trésor de la part du produit de la taxe sur les cercles dont il n'est pas fait recette au budget *D.* 1934.IV.287 ; *JO* 14 juill. 1933.

- Décret du 19 juillet 1934, art. 34 relatif à l'impôt sur les jeux dans les cercles, *JO* 25 juill. 1934 ; *DP.* 1934.IV.259.

- Décret du 16 juill. 1935 majorant, au profit de l'Etat, le taux du prélèvement institué sur le produit du PM et des jeux, *JO* 17 juill. 1935 ; *DP.* 1935.IV.192.

- Loi n° 47-520 du 21 mars 1947, art. 45 et 47-50 relatifs à l'imposition du produit des jeux dans les cercles et maisons de jeu au titre de la taxe sur les spectacles, *JO* 25 mars 1947, p. 2767 ; *D.* 1947.L.131.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Arrêté du 1er avril 1947 relatif à l'imposition des cercles et maisons de jeux à la taxe locale sur les spectacles, *JO* 2 avril 1947, p. 3107 ; *D.* 1947.L.145.

- Loi du 6 janv. 1948, art. 31 concernant les cercles servant des repas, boissons, spectacles, *D.* 1948.L.39.

- Arrêté du 2 oct. 1948 relatif à l'imposition des cercles et maisons de jeu à la taxe locale sur les spectacles, et édictant diverses dispositions générales, *JO* 7 oct. 1948, p. 9765 ; *D.* 1948.L.379.

- Arrêté du 4 oct. 1949 relatif au prix de vente des tickets aux cercles où sont pratiqués les jeux de hasard, *JO* 6 oct. 1949, p. 9974 ; *D.* 1949.L.419.

- Loi n° 53-79 du 7 févr. 1953, art. 46 portant modification des taux d'imposition du produit des jeux dans les cercles, *JO* 8 févr. 1953, p. 1234 ; *D.* 1953.L.51.

- Décret n° 55-469 du 30 avril 1955, art. 2 modifiant le tarif de l'impôt sur les spectacles, *JO* 3 mai 1955, p. 4379 ; *D.* 1955.L.180.

- Loi du 27 déc. 1963, art. 45-2 relatif à la fraude fiscale en matière d'impôts sur les cercles et maisons de jeu, *D.* 1964.L.46.

- Loi n° 66-10 du 6 janv. 1966, art. 33 modifiant le tarif de l'impôt sur les spectacles, *JO* 7 janv. 1966, p. 163 ; *D.* 1966.L.67.

- Loi n° 90-1169 du 29 déc. 1990, art. 52 modifiant le tarif de l'impôt sur les spectacles, *JO* 30 déc. 1990, p. 16423 ; *D.* 1991.L.58.

- Arrêté du 16 janv. 1991 modifiant les obligations de déclaration et de paiement de l'impôt sur les spectacles incombant aux exploitants de cercles et de maisons de jeu, *JO* 19 janv. 1991, p. 987 ; *D.* 1991.L.131.

B - Réglementation

1) Personnel

- Arrêté du 21 février 1991 portant agrément de l'accord du 20 nov. 1990 relatif à l'annexe XI au règlement annexé à la convention du 1er janv. 1990 relative à l'assurance chômage, *JO* 14 mars 1991, p. 3634 ; *D.* 1991.L.189.

2) Réglementation générale

- Loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923, art. 47, 48 et 49, *JO* 1er juill. 1923, p. 6166 ; *D.* 1924.IV.97.

- Décret du 22 juillet 1923 relatif à la mise en application des art. 47, 48 et 49 de la loi de finances du 30 juin 1923, *JO* 24 juill. 1923 ; *D.* 1924.IV.116.

- Décret du 12 nov. 1923 complétant le décret du 22 juillet 1923 relatif à la mise en application des art. 47, 48 et 49 de la loi de finances du 30 juin 1923, *JO* 12 et 13 nov. 1923 ; *D.* 1924.IV.118.

- Décret du 18 mars 1924 relatif à l'application de l'impôt sur le produit brut des jeux

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

de hasard dans les cercles, *JO* 20 mars 1924 ; *D.* 1924.IV.119.

- Décret du 3 mai 1929 relatif à la mise en application des art. 47, 48 et 459 de la loi du 30 juin 1923, *JO* 5 mai 1929 ; *DP.* 1929.IV.167.

- Décret du 22 mai 1930 modifiant le décret du 22 juillet 1923 relatif aux jeux de hasard, *JO* 26-27 mai 1930 ; *DP.* 1930.IV.159.

- Loi du 16 avril 1930, art. 68 portant extension des dispositions de l'art. 82 de la loi du 31 juill. 1920 aux cercles « ouverts », *DP.* 1930.IV.284.

- Loi de finances du 31 mars 1931, art. 24 modifiant l'art. 82 de la loi de finances du 31 juill. 1920 et abrogeant l'art. 68 de la loi du 16 avril 1930, *JO* 1er avril 1931 ; *DP.* 1931.IV.233.

- Décret du 12 décembre 1932 relatif à l'impôt sur les jeux dans les cercles, *JO* 15 déc. 1932 ; *DP.* 1933.IV.29.

- Décret n° 47-798 du 5 mai 1947 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles, *JO* 7 mai 1947, p. 4241 ; *D.* 1947.L.196.

- Loi du 6 janvier 1948, art. 31 relatif à la soumission des cercles à la réglementation des débits de boissons et à la police des spectacles, *D.* 1948.L.39.

- Loi du 5 juill. 1949, art. 13 relatif aux cercles servant des boissons, *D.* 1949.L.303.

- Loi n° 85-1407 du 30 déc. 1985, art. 82 portant abrogation du deuxième alinéa de l'art. 47 de la loi du 30 juin 1923 interdisant aux femmes l'accès des cercles de jeu, *JO* 31 décembre 1985, p. 15505 ; *D.* 1986.L.131.

- Loi n° 92-1336 du 16 déc. 1992, art. 272 portant modification de l'art. 49 de la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget de l'exercice 1923, *JO* 23 décembre 1992, p. 17568 ; *D.* 1993.L.60.

3) Réglementation des jeux

- Arrêté du 14 nov. 1923 déterminant les règles relatives à l'application des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923, *JO* 15 nov. 1923 ; *D.* 1924.IV.120.

- Arrêté du 19 mars 1924 relatif à l'application de l'impôt sur le produit brut des jeux de hasard dans les cercles, *JO* 20 mars 1924 ; *D.* 1924.IV.120.

- Arrêté du 15 juill. 1947 portant instruction de la réglementation des jeux dans les cercles, *JO* du 19 juill. 1947, p. 6921 ; *D.* 1947.L.265.

- Arrêté du 2 oct. 1948 relatif à l'imposition des cercles et maisons de jeu à la taxe locale sur les spectacles, *JO* 7 oct. 1948, p. 9765 ; *D.* 1948.L.379.

- Arrêté du 29 janv. 1953 sur la réglementation des jeux dans les cercles, *JO* 6 févr. 1953, p. 1127 ; *D.* 1953.L.40.

- Arrêté du 23 janv. 1956 relatif à la réglementation des jeux dans les cercles, *JO* 1er févr. 1956, p. 1330 ; *D.* 1956.L.99.

- Arrêté du 24 juin 1987 modifiant l'arrêté du 15 juill. 1947 portant instruction sur la réglementation des jeuxdans les cercles, *JO* 4 juill. 1987, p. 7329 ; *D.* 1987.L.268.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Arrêté du 28 mars 2001 modifiant l'instruction du 15 juill. 1947 sur la réglementation des jeux dans les cercles, *JO* 18 avril 2001, p. 5953.

III - Commission supérieure des jeux

- Arrêté du 5 août 1933 portant réglementation des jeux de la roulette et du trente et quarante et instituant une commission spéciale chargée d'examiner les demandes d'autorisation relatives à ces jeux, *JO* 7-8 août 1933 ; *DP.* 1933.IV.236.

- Décret du 6 nov. 1934 instituant une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation de jeux, *JO* 8 nov. 1934 ; *DP.* 1935.IV.293.

- Décret du 9 avril 1935 modifiant la composition de la commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation de jeu, *JO* 17 avril 1935.

- Décret du 8 avril 1936 modifiant la composition de la commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation de jeu, *JO* 22 avril 1936.

- Décret du 4 décembre 1936 modifiant la composition de la commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation de jeu, *JO* 6 décembre 1936.

- Décret du 23 oct. 1953 modifiant la composition de la commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation de jeu, *JO* 24 oct. 1952, p. 9520 ; *D.* 1953.L.482.

- Décret n° 59-879 du 20 juill. 1959 modifiant la composition de la commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation de jeux, *JO* 25 juill. 1959, p. 7382 ; *D.* 1959.L.546.

- Décret n° 61-1314 du 5 déc. 1961 modifiant la composition de la commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation de jeux, *JO* 7 déc. 1961, p. 11262 ; *D.* 1961.L.362.

- Décret n° 69-757 du 23 juill. 1969 portant modification du décret du 6 nov. 1934 instituant une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation de jeu, *JO* 30 juill. 1969, p. 7644 ; *D.* 1969.L.306.

- Décret n° 75-216 du 25 mars 1975 portant modification du décret du 6 nov. 1934 instituant une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation des jeux, *JO* 5 avril 1975, p. 3611 ; *D.* 1975.L.116.

- Décret n° 75-978 du 22 oct. 1975 portant modification du décret du 6 nov. 1934 instituant une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation des jeux, *JO* 26 oct. 1975, p. 11038 ; *D.* 1975.L.386.

- Décret n° 87-837 du 14 octobre 1987 portant modification du décret du 6 nov. 1934 instituant une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation de jeux, *JO* 15 oct. 1987, p. 11984, *D.* 1987.L.422.

- Décret n° 88-1135 du 15 déc. 1988 modifiant le décret du 6 nov. 1934 modifié instituant une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation et de renouvellement d'autorisation de jeux, *JO* 21 déc. 1988, p. 15991 ; *D.* 1989.L.11.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Décret n° 2003-856 du 5 sept. 2003 portant modification du décret du 6 nov. 1934 instituant une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation de jeux, *JO* 9 sept. 2003, p. 15494.

IV - Frais de contrôle des opérateurs de jeu

- Décret n° 47-596 du 4 avril 1947 relatif aux indemnités de surveillance et d'habillement allouées aux personnels de la police chargés de la surveillance des établissements de jeux, *JO* 5 avril 1947, p. 3201.

- Décret n° 50-99 du 20 janv. 1950 relatif aux indemnités de surveillance et d'habillement allouées aux personnels de la police chargés de la surveillance des établissements de jeux, *JO* 22 janv. 1950, p. 794.

- Décret n° 52-239 du 3 mars 1952 relatif à l'indemnisation des comptables chargés du contrôle des casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, *JO* 5 mars 1952, p. 2561.

- Décret n° 52-591 du 26 mai 1952 relatif aux indemnités de surveillance et d'habillement allouées aux personnels de la police chargés de la surveillance des établissements de jeux, *JO* 27 mai 1952, p. 5345.

- Décret n° 55-1158 du 29 août 1955 relatif aux indemnités de surveillance et d'habillement allouées aux personnels de la police chargés de la surveillance des établissements de jeux, *JO* 2 sept. 1955, p. 8743.

- Décret n° 59-1156 du 28 sept. 1959 relatif aux indemnités de surveillance et d'habillement allouées aux personnels de la police chargés de la surveillance des établissements de jeux, *JO* 6 oct. 1959, p. 9623.

- Décret n° 61-1083 du 29 sept. 1961 relatif aux indemnités de surveillance et d'habillement allouées aux personnels de la police chargés de la surveillance des établissements de jeux, *JO* 30 sept. 1961, p. 8966.

- Décret n° 64-273 du 26 mars 1964 relatif aux indemnités de surveillance et d'habillement allouées aux personnels de la police chargés de la surveillance des établissements de jeux, *JO* 28 mars 1964, p. 2821.

- Décret n° 67-420 du 20 mai 1967 relatif aux indemnités de surveillance et d'habillement allouées aux personnels de la police chargés de la surveillance des établissements de jeux, *JO* 26 mai 1967, p. 5172.

- Décret n° 69-840 du 10 sept. 1969 attribuant une indemnité aux inspecteurs du service de l'inspection des courses et du pari mutuel appelés à exercer leurs fonctions après 20 H sur les hippodromes organisant des réunions nocturnes, *JO* 14 sept. 1969, p. 9240.

- Décret n° 72-92 du 31 janv. 1972 relatif aux indemnités de surveillance et d'habillement allouées aux personnels de la police chargés de la surveillance des établissements de jeux, *JO* 2 févr. 1972, p. 1269.

- Arrêté du 31 janv. 1972 relatif à l'indemnité de surveillance pour surveillance des

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

établissements de jeux, *JO* 2 févr. 1979, p. 1269.

- Arrêté du 30 déc. 1974 relatif à l'indemnité de surveillance pour surveillance des établissements de jeux, *JO* 10 janv. 1975, p. 445.

- Décret n° 75-788 du 13 août 1975 relatif à l'indemnisation des comptablesdu Trésor chargés du contrôle des casinos et de l'encaissement de l'impôt progressif sur les jeux dans ces établissements, *JO* 26 août 1975, p. 8787.

- Arrêté du 20 août 1975 portant application du décret du 13 août relatif à l'indemnisation des comptables du Trésor, *JO* 26 août 1975, p. 8788.

- Arrêté du 2 févr. 1978 relatif à l'indemnité de surveillance pour surveillance des établissements de jeux, *JO* 9 mars 1978, p. 1953.

- Arrêté du 26 mars 1979 portant application des dispositions relatives au rattachement par voie de fonds de concours au budget du ministère de l'Intérieur des redevances perçues pour la surveillance des établissements de jeux, des hippodromes et des cynodromes, *JO* 14 avril 1979, p. 3256.

- Arrêté du 13 oct. 1981 fixant les taux de vacations allouées aux personnels de police chargés de la surveillance des hippodromes et des cynodromes, *JO* 21 oct. 1981, p. 9307.

- Arrêté du 8 juin 1984 fixant les taux de vacations allouées aux personnels de police chargés de la surveillance des hippodromes et des cynodromes, *JO* 19 juin 1984, p. 5291.

- Arrêté du 18 juill. 1986 fixant les modalités de rattachement par voie de fonds de concours au budget du ministère de l'Intérieur des sommes versées pour la surveillance des établissements de jeux, des hippodromes et des cynodromes, *JO* 30 juill. 1986, p. 9356.

- Arrêté du 11 sept. 1989 fixant les taux de vacations allouées aux personnels de police chargés de la surveillance des hippodromes et des cynodromes, *JO* 16 sept. 1989, p. 11722.

- Arrêté du 20 mai 1998 fixant le modalités de rattachement par voie de fonds de concours des versements des sociétés de courses de chevaux au titre des frais de contrôle et de surveillance, *JO* 9 juin 1998, p. 8717.

- Arrêté du 14 mai 1999 fixant le modalités de rattachement par voie de fonds de concours des versements des sociétés de courses de chevaux au titre des frais de contrôle et de surveillance, *JO* 22 mai 1999, p. 7622.

- Arrêté du 3 décembre 1999 portant fixation du montant forfaitaire des frais de contrôle versés par les casinos pour l'exploitation des appareils dits « machines à sous », *JO* 14 déc. 1999, p. 18574.

- Arrêté du 23 déc. 1999 fixant les modalités de rattachement par voie de fonds de concours au budget du ministère de l'Intérieur des sommes versées pour la surveillance des établissements de jeux, des hippodromes et des cynodromes, *JO* 30 déc. 1999, p. 19815.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Arrêté du 9 juin 2000 relatif à l'application des dispositions du décret no 75-788 du 13 août 1975 relatif à l'indemnisation des comptables du Trésor chargés du contrôle des casinos et de l'encaissement de l'impôt progressif sur les jeux dans ces établissements, *JO* 29 juill. 2000, p. 11715.

- Arrêté du 23 avril 2001 modifiant l'arrêté du 15 sept. 1978 portant fixation des frais de contrôle des jeux de contrepartie autres que la boule et le vingt-trois, *JO* 4 mai 2001, p. 7030.

- Arrêté du 23 avril 2001 modifiant l'arrêté du 3 décembre 1999 portant fixation du montant forfaitaire des frais de contrôle versés par les casinos pour l'exploitation des appareils de jeux dits « machines à sous », *JO* 11 mai 2001, p. 7421.

V - Jeu-Pari-Loterie : régime général

A - Jeux

- Code civil de 1804, art. 1965 à 1967.

- Code pénal de 1810, art. 410, 475-5 et 477.

- Loi des 3-4 avril 1903, art. 2 al. 1 modifiant l'art. 4 de la loi du 27 mai 1885, *JO* du 4 avril 1903 ; *D.* 1903.IV.54.

- Loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques, *JO* du 16 juin 1907 ; *D.* 1907.IV.162, note.

- Circulaire du président du Conseil du 22 juin 1909 relative au fonctionnement des appareilsautomatiques existant dans certains débits de boissons, *BOMI* 1909.382.

- Loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923, art. 47, 48 et 49 réglementant les conditions d'autorisation des jeux de hasard dans les cercles, *JO* 1er juill. 1923, p. 6166 ; *D.* 1924.IV.97.

- Loi du 13 août 1926 autorisant les communes à établir des taxes, *DP.* 1927.IV.211.

- Décret-loi du 31 août 1937 interdisant l'installation dans les lieux publics de tous appareilsdistributeurs fonctionnant moyennant un enjeu et reposant sur l'adresse et le hasard, *JO* 1er sept. 1937 ; *DP.* 1937.IV.299.

- Loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981, art. 33 instituant une taxe spéciale sur les appareils de jeu dont le fonctionnant repose sur l'adresse ou le hasard et destinés à procurer un gain, *JO* du 30 décembre 1981.

- Loi n° 83-628 du 12 juill. 1983 interdisant certains appareils de jeu, *JO* 13 juill. 1983, p. 2154 ; *D.* 1983.L.361.

- Loi n° 92-1336 du 16 déc. 1992, art. 262 et 263 portant modification de la loi du 12 juill. 1983, *JO* 23 décembre 1992, p. 17568 ; *D.* 1993.L.58.

- Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, art. 6-XXIII modifiant l'article 1er de la loi du 12 juillet 1983 et 6-XXIV modifiant l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983, *JO* 10 mars 2004, p. 4567.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

B - Libéralités

- Loi n° 73-1193 du 27 déc. 1973, art. 44-I et II sur la publicité mensongère notamment à l'occasion de loteries commerciales, *JO* 30 déc. 1973, p. 14139.

- Loi n° 89-421 du 23 juin 1989, art. 5 réglementant les loteries avec pré ou post-tirage, *D.* 1989.L.212.

- Décret n° 90-749 du 22 août 1990 relatif à certaines opérations publicitaires tendant à permettre l'espérance d'un gain, *JO* 24 août 1990, p. 10307 ; *D.* 1990.L.370.

- Loi n° 93-949 du 26 juill. 1993 relative au Code de la consommation et portant codification de l'art. 44 de la loi n° 73-1193 du 27 déc. 1973, *JO* 27 juill. 1993.

- Décret n° 99-513 du 16 juin 1999 modifiant la partie réglementaire du Code de la consommation, art. 3 relatif aux loteries avec pré-tirage, *JO* 23 juin 1999, p. 9192 ; *D.* 1999.L.311.

C - Loteries

- Loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, *Duv.*, t. XXXVI, p. 79s.

- Loi du 18 avril 1924 complétant la loi du 21 mai 1836 en vue de la répression de tous les concours ouverts au public, notamment par la voie de la presse et dont la solution est régie par une part de hasard, *JO* 19 avril 1924, p. 3630 ; *D.* 1924.IV.307.

- Loi de finances du 29 avril 1926, art. 176, *JO* du 8 août 1926, p. 8986.

- Loi de finances du 31 mai 1933, art. 136 créant une loterie nationale et en prévoyant l'organisation, *JO* 23 juill. 1933, p. 5713 ; *DP.* 1934.IV.180, note.

- Loi du 20 mars 1951 relative au délit de vente avec primes.

- Décret n° 51-1178 du 18 sept. 1951 relatif au délit de vente avec primes, *D.* 1951.L.366.

- Décret du 5 août 1961 relatif au délit de vente avec primes, *D.* 1961.L.265.

- Loi n° 53-1090 du 5 nov. 1953, art. 1er interdisant les procédés de vente dits « à la boule de neige », *JO* 6 nov. 1953, p. 10015, *D.* 1953.L.513.

- Loi n° 84-1208 du 29 déc. 1984, art. 42 autorisant la création d'un jeu faisant appel à la combinaison du hasard et d'évènements sportifs au profit du développement du sport, *JO* 30 décembre 1984, p. 4060 ; *D.* 1985.L.57.

- Loi n° 89-421 du 23 juin 1989, art. 4 complétant l'art. 1er de la loi du 5 nov. 1953 interdisant les procédés de vente dits « à la boule de neige », *D.* 1989.L.212.

- Loi n° 89-412 du 22 juin 1989, art. 17-II interdisant l'attribution en lot de tout animalvivant, *D.* 1989.L.201.

- Loi n° 92-1336 du 16 déc. 1992, art. 269 portant modification de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, *JO* 23 décembre 1992, p. 17568 ; *D.* 1993.L.60.

- Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, art. 23-I modifiant l'article 3 de la loi du 21 mai 1836, art. 23-II modifiant l'article 4 de la loi du 21 mai 1836 et art. 23-V ajoutant un article

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

7-1 à la loi du 21 mai 1836, *JO* 10 mars 2004, p. 4567.

D - Paris

- Loi du 2 juin 1891 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux ; *JO* du 3 juin 1891 ; *D.* 1891.IV.49.

- Loi du 1er avril 1900 modifiant le § 2 de l'article 4 de la loi du 2 juin 1891, *D.* 1900.IV.46.

- Loi des 4-5 juin 1909 sur le délit d'exploitation des paris, *JO* 5 juin 1909 ; *D.* 1909.IV.70, note.

- Loi de finances du 16 avril 1930, art. 186 autorisant l'organisation du pari mutuel hors des champs de courses, *DP.* 1930.IV.299.

- Loi du 28 déc. 1931, art. 9 instituant un prélèvement sur les sommes engagées au PM lors de manifestations sportives autres que les courses de chevaux, *DP.* 1932.IV.5.

- Décret du 30 oct. 1935 relatif à la répression des paris clandestins, *DP.* 1935.IV.540.

- Loi n° 51-681 du 24 mai 1951 modifiant l'art. 4 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, *JO* 1er juin 1951, p. 5792 ; *D.* 1951.L.250.

- Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, art. 6-XXII modifiant l'article 4 de la loi du 2 juin 1891, *JO* 10 mars 2004, p. 4567.

VI - Loterie nationale / Française des jeux

A - Fiscalité

1) Affectation du produit des jeux

- Arrêté du 23 mars 1976 relatif à l'affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 6 mai 1976, p. 2724.

- Arrêté du 31 déc. 1977 relatif à l'affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 1er janv. 1978, p. 138.

- Arrêté du 29 déc. 1978 relatif à l'affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 31 déc. 1978, p. 4562 ; *D.* 1979.L.42.

- Arrêté du 23 déc. 1981 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 30 déc. 1981, p. 11552.

- Arrêté du 4 janv. 1983 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 12 janv. 1983, p. 373.

- Arrêté du 7 févr. 1984 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 8 févr. 1984, p. 1347.

- Arrêté du 19 sept. 1984 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 2 oct. 1984, p. 9036.

- Arrêté du 12 avril 1985 fixant la répartition des sommes misées au loto sportif, *JO* 17 avril 1985, p. 4503 ; *D.* 1985.L.266.

- Arrêté du 16 juill. 1985 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 4 sept. 1985, p. 10222.

- Arrêté du 7 janv. 1986 fixant la répartition des sommes misées au loto sportif, *JO* 9 janv. 1986, p. 426.

- Arrêté du 27 janv. 1986 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 29 janv. 1986, p. 1571.

- Arrêté du 21 avril 1986 fixant la répartition des sommes misées au loto sportif, *JO* 22 avril 1986, p. 5653 ; *D.* 1986.L.362.

- Arrêté du 12 juill. 1987 fixant la répartition des sommes misées au loto sportif, *JO* 14 juill. 1988, p. 9161.

- Arrêté du 6 oct. 1987 fixant la répartition du produit des tirages de la Loterie nationale dénommés Tapis vert, *JO* 10 oct. 1987, p. 11812.

- Arrêté du 31 déc. 1987 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 10 janv. 1988, p. 463.

- Arrêté du 5 oct. 1988 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 26 oct. 1988, p. 13506.

- Arrêté du 30 déc. 1988 fixant la répartition des sommes misées au loto sportif, *JO* 1er janv. 1989, p. 21 ; *D.* 1989.L.66.

- Arrêté du 30 déc. 1988 fixant la répartition du produit des tirages de la Loterie nationale dénommés Tapis vert, *JO* 31 déc. 1988, p. 16769.

- Arrêté du 30 déc. 1988 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 1er janv. 1989, p. 21.

- Arrêté du 10 janv. 1989 fixant la répartition des sommes engagées en loterie instantanée, *JO* 24 janv. 1989, p. 1004.

- Arrêté du 31 déc. 1989 fixant la répartition des sommes misées au loto sportif, *JO* 7 janvier 1990.

- Arrêté du 31 déc. 1989 fixant la répartition des sommes engagées en loterie instantanée, *JO* 7 janv. 1990.

- Arrêté du 31 déc. 1989 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 7 janv. 1990.

- Arrêté du 31 déc. 1989 fixant la répartition du produit des tirages de la Loterie nationale dénommés Tapis vert, *JO* 7 janv. 1990.

- Arrêté du 23 juill. 1990 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 3 août 1990.

- Arrêté du 23 juill. 1990 fixant la répartition du produit des tirages de la Loterie nationale dénommés Tapis vert, *JO* 3 août 1990.

- Arrêté du 31 déc. 1990 fixant la répartition des sommes misées au loto sportif, *JO* 10 janv. 1991.

- Arrêté du 31 déc. 1990 fixant la répartition des sommes engagées en loterie instantanée, *JO* 3 août 1990.

- Arrêté du 31 déc. 1990 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 10 janv. 1991.

- Arrêté du 31 déc. 1990 fixant la répartition des sommes engagées en loterie instantanée, *JO* 10 janv. 1991.

- Arrêté du 31 déc. 1990 fixant la répartition du produit des tirages de la Loterie nationale dénommés Tapis vert, *JO* 10 janv. 1993.

- Arrêté du 31 déc. 1992 fixant la répartition des sommes misées au loto sportif, *JO* 7 janv. 1993.

- Arrêté du 31 déc. 1992 fixant la répartition des sommes engagées en loterie instantanée, *JO* 7 janv. 1993.

- Arrêté du 31 déc. 1992 fixant la répartition du produit des tirages de la Loterie nationale dénommés Tapis vert, *JO* 7 janv. 1993.

- Arrêté du 31 déc. 1992 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 7 janv. 1993.

- Arrêté du 31 déc. 1993 fixant la répartition des sommes misées au loto sportif, *JO* 5 janvier 1994, p. 282.

- Arrêté du 31 déc. 1993 fixant la répartition des sommes engagées en loterie instantanée, *JO* 5 janv. 1994, p. 282.

- Arrêté du 31 déc. 1993 portant affectation du produit des tirages supplémentaires de la Loterie nationale dénommés tirages du loto national, *JO* 5 janv. 1994, p. 282.

- Arrêté du 31 déc. 1993 fixant la répartition du produit des tirages de la Loterie nationale dénommés kéno, *JO* 5 janv. 1994, p. 283.

- Arrêté du 28 déc. 1994 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 30 déc. 1994 p. 18917.

- Arrêté du 22 mars 1995 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 26 mars 1995 p. 4866.

- Arrêté du 29 déc. 1995 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 4 janv. 1996 p. 128.

- Arrêté du 31 déc. 1996 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 28 janv. 1997 p. 1430.

- Arrêté du 25 juill. 1997 fixant la répartition des sommes misées sur certains jeux

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

exploités par La Française des jeux, *JO* 31 juill. 1997 p. 11405.

- Arrêté du 19 nov. 1997 fixant la répartition des sommes misées sur certains jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 26 nov. 1997 p. 17091.

- Arrêté du 31 déc. 1997 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 20 janv. 1998 p. 888.

- Arrêté du 19 mai 1998 fixant la répartition des sommes misées sur certains jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 21 mai 1998 p. 7753.

- Arrêté du 12 mars 1999 modifiant l'arrêté du 31 déc. 1997 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 23 mars 1999 p. 4350.

- Arrêté du 23 sept. 1999 modifiant l'arrêté du 31 déc. 1997 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 5 oct. 1999 p. 14745.

- Arrêté du 28 mars 2000 modifiant l'arrêté du 31 déc. 1997 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 13 avril 2000 p. 5655.

- Arrêté du 18 déc. 2001 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 22 décembre 2001 p. 20378.

- Arrêté du 26 juin 2002 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 30 juin 2002 p. 11299.

- Arrêté du 15 nov. 2002 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 21 nov. 2002 p. 19247.

- Arrêté du 24 mars 2003 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 25 mars 2003 p. 5290.

- Arrêté du 26 juin 2003 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 1er juill. 2003 p. 11050.

- Arrêté du 19 déc. 2003 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 26 déc. 2003 p. 22160.

- Arrêté du 20 janv. 2004 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 25 janv. 2004 p. 1857.

- Arrêté du 28 mai 2004 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 12 juin 2004 p. 10460.

- Arrêté du 25 juin 2004 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 30 juin 2004 p. 11856.

- Arrêté du 12 juill. 2004 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 16 juill. 2004 p. 12765.

- Arrêté du 28 déc. 2004 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux, *JO* 31 déc. 2004, p. 22725.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

2) Contribution pour le remboursement de la dette sociale

- Ordonnance n° 96-50 du 24 janv. 1996, art. 18-I instituant une contribution sur une fraction des sommes misées en France sur les jeux exploités par la FDJ au titre de la RDS, *JO* 25 janv. 1996, p. 1226 ; *D.* 1996.L.55.

3) Contribution sociale généralisée

- Loi n° 96-1160 du 27 déc. 1996, art. 16-III, *JO*29 décembre 1996 p. 19369.

- Loi n° 97-1164 du 19 déc. 1997, art. 5-I modifiant le taux de la contribution et 5-III modifiant la fraction constituant la base de la CSG sur les jeux de La Française des jeux, *JO* 23 déc. 1997, p. 18635.

- Loi n° 2004-810 du 13 août 2004, art. 72-II modifiant le taux de la contribution, *JO* 17 août 2004, p. 14598.

4) Droit de timbre

- Loi n° 77-1467 du 30 déc. 1977, art. 25 instituant un droit de timbre sur les bulletins du loto national, *D.* 1978.L.44.

- Loi n° 87-571 du 23 juill. 1987, art. 2-III portant modification du droit de timbre sur les billets du loto, *JO* 24 juill. 1987, p. 8255 ; *D.* 1987.L.321.

- Loi n° 87-1061 du 30 déc. 1987, art. 25 abaissant le droit de timbre sur les billets de la loterie et du loto national, *D.* 1988.L.58.

- Loi n° 88-1149 du 23 déc. 1988, art. 9-V augmentant le droit de timbre perçu à l'occasion du PM et du loto national, *D.* 1989.L.21.

- Loi n° 89-935 du 29 déc. 1989, art. 8-V relatif au droit de timbre sur les opérations du PM, de la Loterie nationale, du loto national et les loteries instantanées, *D.* 1990.L.18.

- Loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990, art. 13-III relatif au droit de timbre sur les billets de la loterie et du loto, *D.* 1991.L.44.

- Loi n° 92-1376 du 30 déc. 1992, art. 35-I portant modification de l'art. 919 A du CGI relatif au droit de timbre sur les billets de la Loterie nationale et de l'art. 919 C relatif au droit de timbre sur les jeux instantanés, *JO* 31 déc. 1992, p. 18058 ; *D.* 1993.L.90.

- Loi n° 94-1163 du 29 déc. 1994, art. 48 étendant les dispositions relatives au droit de timbre de l'art. 919 C du CGI et au prélèvement de l'art. 6 de la loi de finances rectificative pour 1986 aux appareils de jeux individuels portatifs et jetables servant de support à un jeu exploité par la FDJ, *D.* 1995.L.46.

5) Fonds national de développement du sport

- Loi n° 78-1239 du 29 déc. 1978, art. 41 instituant un prélèvement de 2 % opéré sur les sommes mises aux tirages du loto national au profit d'un compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds national pour le développement du sport », *JO* 30 déc. 1978, p. 4339 ; *D.* 1979.L.26.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Loi n° 87-1060 du 30 déc. 1987, art. 38 majorant le taux du prélèvement institué par l'art. 41 de la loi du 29 déc. 1978 en faveur du sport de masse, *D.* 1988.L.48.

- Loi n° 93-1352 du 30 déc. 1993, art. 48-I instituant un nouveau prélèvement de 2.3 % des sommes misées en France métropolitaine sur les jeux de La Française des jeux et affecté pour 781 millions de francs au FNDS, art. 48-II supprimant l'art. 41 de la loi n° 78-1239 du 29 déc. 1978, *JO* 31 déc. 1993, p. 18474.

- Loi n° 97-1269 du 30 déc. 1997, art. 44 portant le taux de prélèvement affecté au Fonds national pour le développement du sport prévu par l'art. 48 de la loi n° 93-1352 du 30 déc. 1993 à 2.9 %, *JO* 31 déc. 1997, p. 19261 ; *D.* 1998.L.69.

6) Prélèvement sur les gains et bénéfices sur centimes

- Loi n° 86-824 du 11 juill. 1986, art. 6 instituant un prélèvement sur les gains réalisés aux tirages supplémentaires du loto et au loto sportif et portant affectation au budget général des bénéfices sur centimes, *JO* 12 juill. 1986, p. 8688 ; *D.* 1986.L.400.

7) Taxe sur la valeur ajoutée

- Loi n° 83-1179 du 29 déc. 1983, art. 18-III appliquant la TVA aux rémunérations des organisateurs et intermédiaires de la Loterie nationale et du loto national, *JO* 30 déc. 1983, p. 3799 ; *D.* 1984.L.66.

8) Textes antérieurs à 1975

- Décret du 8 septembre 1933 dispensant du droit de timbre les reçus, quittances et affiches à l'occasion des souscriptions de billets de la Loterie nationale et fixant les délais de paiement des billets gagnants, *JO* 10 sept. 1933 ; *DP.* 1933.IV.245.

- Loi du 23 déc. 1933, art. 15 et 16 portant diverses dispositions concernant la Loterie nationale, *JO* 24 déc. 1933 ; *DP.* 1934.IV.271.

- Décret du 27 janvier 1934 réglementant l'attribution des indemnités à allouer aux marins pêcheurs sinistrés sur le crédit de 5 millions prévu par l'art. 15 de la loi du 23 décembre 1933, *JO* 8 févr. 1934 ; *DP.* 1934.IV.379.

- Décret du 5 mai 1934 modifiant le décret du 27 janv. 1934 relatif aux calamités maritimes, *JO* 9 mai 1934 ; *DP.* 1935.IV.18.

- Loi du 31 déc. 1935, art. 76 autorisant l'affectation à la caisse de solidarité contre les calamités agricoles d'une part du produit de la Loterie nationale, *JO* 1er janv. 1936 ; *DP.* 1936.IV.269.

- Décret du 17 juin 1938 relatif à la Loterie nationale, *JO* 29 juin 1938 ; *DP.* 1938.IV.374.

- Décret du 26 sept. 1939 destinant les bénéfices de la Loterie nationale au Fonds de solidarité nationale, *JO* 4 oct. 1939, p. 11986 ; *D.* 1939.IV.488.

- Loi du 18 oct. 1940 portant affectation du produit net des émissions de la Loterie nationale à l'œuvre de secours national, *JO* 20 oct. 1940 ; *DP.* 1940.IV.313.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Loi du 21 févr. 1941 prorogeant les dispositions de la loi du 18 oct. 1940 portant affectation du produit net des émissions de la Loterie nationale à l'œuvre de Secours national, *JO* 6 avril 1941, p. 1482 ; *D.* 1941.L.187.

- Loi du 28 juin 1941, art. 20 prorogeant les dispositions relatives à l'affectation du produit de la Loterie nationale, *JO* 1er juill. 1941, p. 2759 ; *D.* 1941.L.327.

- Loi du 31 déc. 1941, art. 52 portant affectation à l'œuvre de Secours national du produit net de la Loterie nationale, *JO* 1er janv. 1942, p. 2 ; *D.* 1942.L.27.

- Loi du 8 juin 1942, art. 17 portant affectation du produit net de cinq tranches de la Loterie au budget général, *JO* 24 juin 1942, p. 2194 ; *D.* 1942.L.126.

- Loi du 31 déc. 1942, art. 54 portant affectation du produit de la Loterie nationale à l'œuvre de Secours national et au budget général, *JO* 1er janv. 1943, p. 2 ; *D.* 1943.L.35.

- Loi du 31 déc. 1943, art. 13 portant affectation du produit de la Loterie nationale, *D.* 1944.L.21.

- Ordonnance n° 45-201 du 9 février 1945 tendant à abroger les seconds alinéas des articles 54 de la loi de finances du 31 décembre 1942 et 13 de la loi de finances du 31 décembre 1943, *JO* 10 févr. 1945, p. 675.

- Loi n° 51-344 du 20 mars 1951 accordant certaines exonérations fiscales aux associations de mutilés de guerre et d'anciens combattants émettrices de participations à la Loterie nationale, *JO* 21 mars 1951, p. 2890, *D.* 1951.L.81.

B - Nominations

- Décret du 21 déc. 1978 portant nomination de représentants de l'Etat au conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 23 déc. 1978, p. 9825.

- Arrêté du 8 mars 1979 portant nomination d'un contrôleur économique et financier de l'Etat sur la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 27 mars 1979, p. 2717.

- Arrêté du 24 avril 1979 nommant un assistant au contrôleur d'Etat auprès de la Société de la Loterie nationale et du Loto national et des sociétés de courses de chevaux et du PMU, *JO* 18 mai 1979, p. 4152.

- Décret du 4 févr. 1980 portant nomination d'un représentant de l'Etat au conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 6 févr. 1980, p. 1463.

- Décret du 20 nov. 1981 portant nomination d'un représentant de l'Etat au conseil d'administration de la société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 25 nov. 1981, p. 10279.

- Décret du 27 janv. 1982 portant nomination au conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 29 janv. 1982, p. 1118.

- Arrêté du 26 juill. 1982 portant nomination pour le contrôle économique et financier de l'Etat sur la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 17 août 1982, p.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

7725.

- Décret du 4 mai 1983 portant nomination de représentants de l'Etat au conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 6 mai 1983, p. 4328.

- Décret du 18 oct. 1983 portant nomination au conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 20 oct. 1983, p. 9495.

- Arrêté du 13 mars 1984 nommant un assistant au contrôleur d'Etat auprès de la Société de la Loterie nationale et du Loto national et des sociétés de courses de chevaux et du PMU, *JO* 24 mars 1984, p. 2876.

- Décret du 27 juin 1984 portant nomination au conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 6 juill. 1984, p. 5929.

- Décret du 10 sept. 1984 portant nomination du président du conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 12 sept. 1984, p. 8300.

- Décret du 13 mars. 1986 portant nomination au conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 16 mars. 1986, p. 4438.

- Décret du 1er juill. 1986 portant nomination au conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 5 juill. 1986, p. 8385.

- Décret du 29 sept. 1986 portant nomination au conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 11 oct. 1986, p. 12264.

- Décret du 19 janv. 1987 portant nomination d'un représentant de l'Etat au conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 20 janv. 1987, p. 719.

- Décret du 20 janv. 1987 portant cessation des fonctions au conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 20 janv. 1987, p. 762.

- Décret du 30 janv. 1987 portant nomination du président du conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 1er févr. 1987, p. 1191.

- Décret du 10 juin 1988 portant nomination d'un représentant de l'Etat au conseil d'administration de la Société de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 16 juin 1988, p. 8067.

- Décret du 7 juill. 1989 portant nomination du président du conseil d'administration de la Société France loto, *JO* 9 juill. 1989, p. 8641.

- Décret du 3 déc. 1990 portant nomination au conseil d'administration de la Société France loto, *JO* 6 déc. 1990.

- Décret du 2 oct. 1991 portant nomination au conseil d'administration de la société La Française des jeux, *JO* 4 oct. 1991.

- Décret du 4 déc. 1991 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 5 déc. 1991.

- Décret du 16 juill. 1992 portant nomination d'un représentant de l'Etat au conseil d'administration de la société La Française des jeux, *JO* 18 juill. 1992.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Décret du 2 sept. 1992 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 3 sept. 1992.

- Décret du 8 févr. 1993 portant nomination du président du conseil d'administration de La Française des jeux, *JO* 10 févr. 1993.

- Décret du 8 déc. 1993 mettant fin aux fonctions du président du conseil d'administration de La Française des jeux, *JO* 9 déc. 1993, p. 17121.

- Décret du 3 janv. 1994 portant nomination du président du conseil d'administration de La Française des jeux, *JO* 4 janv. 1994, p. 174.

- Décret du 1er juill. 1994 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 2 juill. 1994, p. 9591.

- Décret du 27 juill. 1994 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 30 juill. 1994, p. 11091.

- Décret du 12 avril 1995 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 20 avril 1995, p. 6185.

- Décret du 11 déc. 1995 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 14 déc. 1995, p. 18197.

- Décret du 14 novembre 1996 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 21 nov. 1996, p. 16973.

- Décret du 16 sept. 1997 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 18 sept. 1997, p. 13563.

- Décret du 8 juill. 1998 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 16 juill. 1998, p. 10941.

- Décret du 28 août 1998 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 4 sept. 1998, p. 13550.

- Décret du 28 juin 1999 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 29 juin 1999, p. 9557.

- Décret du 13 oct. 1999 portant nomination du président du conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 14 oct. 1999, p. 15391.

- Décret du 9 oct. 2000 mettant fin aux fonctions du président du conseil d'administration de La Française des jeux, *JO* 10 oct. 2000, p. 16058.

- Décret du 14 oct. 2000 portant nomination du président du conseil d'administration de La Française des jeux, *JO* 15 oct. 2000, p. 16439.

- Décret du 19 avril 2001 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 22 avril 2001, p. 6320.

- Décret du 25 juin 2001 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 28 juin 2001, p. 10278.

- Décret du 18 juill. 2001 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 20 juill. 2001, p. 11700.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Décret du 17 oct. 2001 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 20 oct. 2004, p. 16596.

- Décret du 14 septembre 2004 portant nomination au conseil d'administration des la société La Française des jeux, *JO* 15 sept. 2004, p. 16144.

- Décret du 10 nov. 2004 portant nomination du président du conseil d'administration de La Française des jeux, *JO* 13 nov. 2004, p. 19169.

C - Réglementation générale

1) Autorisation

- Loi de finances du 31 mai 1933, art. 136 créant une loterie nationale et en prévoyant l'organisation, *JO* 23 juill. 1933, p. 5713 ; *DP.* 1934.IV.180, note.

- Décret-loi du 12 nov. 1938 portant suppression de la Loterie nationale, *JO* 12-13 nov. 1938 ; *DP.* 1939.IV.131.

- Décret-loi du 21 avril 1939 portant prorogation de la Loterie nationale, *JO* 22 avril 1939 ; *DP.* 1939.IV.350.

- Loi du 31 déc. 1941, art. 51 portant prorogation de la Loterie nationale, *JO* 1er janv. 1942, p. 2 ; *D.* 1942.L.27.

- Loi du 31 déc. 1942, art. 53 portant prorogation pour trois ans de la Loterie nationale, *JO* 1er janv. 1943, p. 2 ; *D.* 1943.L.35.

- Loi n° 45-0195 du 31 déc. 1945, art. 82 prorogeant pour une durée de trois ans la Loterie nationale, *JO* 1er janv. 1946, p. 1 ; *D.* 1946.L.45.

- Loi n° 48-1974 du 31 déc. 1948, art. 30 prorogeant la Loterie nationale pour une durée de deux ans, *JO* 1er janv. 1949, p. 4 ; *D.* 1949.L.15.

- Loi n° 84-1208 du 29 déc. 1984, art. 42 autorisant la création d'un jeu faisant appel à la combinaison du hasard et d'évènements sportifs au profit du développement du sport, *JO* 30 décembre 1984, p. 4060 ; *D.* 1985.L.57.

- Loi n° 93-1352 du 30 déc. 1993, art. 48-III modifiant l'art. 42 de la loi n° 84-1208 du 29 déc. 1984, *JO* 31 déc. 1993, p. 18474.

2) Organisation

a) Gestion en régie

- Décret du 22 juill. 1933 relatif à l'organisation d'une Loterie nationale, *JO* 23 juill. 1933 ; *DP.* 1933 IV.245.

- Arrêté du 22 juill. 1933 relatif à l'organisation d'une Loterie nationale, *JO* 23 juill. 1933, p. 7675 ; *DP.* 1933 IV.245.

- Décret du 10 août 1933 instituant une régie d'avances pour le paiement des dépenses auxquelles donnera lieu l'organisation de la Loterie nationale, *JO* 20 août

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

1933 ; *DP.* 1934.IV.188.

- Arrêté du 6 nov. 1933 relatif à la comptabilité de la Loterie nationale, *JO* 20-21 nov. 1933 ; *DP.* 1934.IV.36.

- Loi du 23 déc. 1933, art. 15 et 16 portant diverses dispositions concernant la Loterie nationale, *JO* 30 déc. 1971, p. 12899 ; *DP.* 1934.IV.271.

- Décret du 13 mars 1934 relatif à l'organisation de la Loterie nationale en 1934, *JO* 23 mars 1934 ; *DP.* 1934.IV.275.

- Arrêté du 13 mars 1934 relatif à l'organisation de la Loterie nationale en 1934, *JO* 23 mars 1934 ; *DP.* 1934.IV.275.

- Arrêté du 23 juin 1934 concernant la comptabilité de la Loterie nationale, *JO* 26 juin 1934 ; *DP.* 1934.IV.275.

- Décret du 21 sept. 1934 instituant un comité d'organisation de la Loterie nationale, JO 22 sept. 1934, p. 9707.

- Décret du 5 janv. 1935 relatif au personnel de la Loterie nationale, *JO* 6 janv. 1935, p. 189.

- Décret du 8 août 1935 relatif à la représentation de fractions de billets de la Loterie nationale et à la publication de certains renseignements, *DP.* 1935.IV.231.

- Décret du 30 oct. 1935 portant modification du décret du 8 août 1935, *DP.* 1935.IV.402.

- Loi du 10 févr. 1936, art. 11 relatif à la réglementation de la vente de fractions de billets de la Loterie nationale, *JO* 10-11 févr. 1936 ; *DP.* 1937.IV.79.

- Décret du 3 mars 1936 précisant les conditions auxquelles doivent satisfaire les émetteurs et vendeurs de parts de billets de la Loterie nationale, *JO* 6-7 avril 1936 ; *DP.* 1936.IV.194.

- Ordonnance du 26 avril 1941 interdisant aux juifs de vendre et distribuer des billets de la Loterie nationale in S. Collette, *De la Loterie nationale à La Française des jeux*, thèse dactylographiée, 1999, p. 183.

- Arrêté du 6 juin 1941 portant interdiction de l'émission et de la vente de représentations de fractions de billets de la Loterie nationale autres que les dixièmes, *JO* 22 juin 1941, p. 2616 ; *D.* 1941.L.311.

- Décret du 26 août 1942 relatif à la prescription des lots attribués aux billets gagnants de la Loterie nationale, *JO* 1er sept. 1942, p. 2988 ; *D.* 1942.L.158.

- Loi du 16 juin 1944 relative aux fractions de billets gagnants, *JO* 5 juill. 1944.

- Décret n° 45-602 du 9 avril 1945 relatif au comité de direction de la Loterie nationale, *JO* 10 avril 1945, p. 1969.

- Arrêté du 9 avril 1945 relatif au comité de direction de la Loterie nationale, *JO* 12 avril 1945, p. 2023.

- Arrêté du 26 juill. 1945 relatif au comité de direction de la Loterie nationale, *JO* 28 juill. 1945, p. 4675.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Loi n° 48-24 du 3 janvier 1948, art. 40 et 46, *D.* 1948.L.40.

- Arrêté du 9 juin 1953 relatif au comité de direction de la Loterie nationale, *JO* 12 juin 1953, p. 5231.

- Loi n° 53-1336 du 31 déc. 1953, art. 20 faisant des rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République des membres de droit du comité de direction de la Loterie nationale, *D.* 1954.L.56.

- Arrêté du 4 févr. 1954 relatif au comité de direction de la Loterie nationale, *JO* 9 févr. 1954, p. 1354.

- Arrêté du 14 juin 1954 relatif à l'émission de représentations de fractions de billets de la Loterie nationale, *JO* 22 juin 1954, p. 5931 ; *D.* 1954.L.245.

- Décret du 24 déc. 1954 relatif au comité d'organisation de la Loterie nationale, *JO* 6 janv. 1955, p. 313.

- Décret n° 55-463 du 30 avril 1955 portant modification du décret du 5 janv. 1935 fixant l'effectif du personnel du secrétariat de la Loterie nationale, *JO* 3 mai 1955, p.4369.

- Arrêté du 9 mai 1955 relatif au comité de direction de la Loterie nationale, *JO* 17 mai 1955, p. 4912.

- Arrêté du 15 janv. 1958 portant réglementation de l'émission de fractions de billets de la Loterie nationale, *JO* 19 janv. 1958, p. 742 ; *D.* 1958 .L.52.

- Arrêté du 17 mars 1959 modifiant l'arrêté du 14 juin 1954 relatif à l'émission de représentations de fractions de billets de la Loterie nationale, *JO* 8 avril 1959, p. 3984 ; *D.* 1959.L.468.

- Arrêté du 19 nov. 1960 modifiant les arrêtés des 14 juin 1954 et 17 mars 1959 relatifs aux mentions à apposer au verso des représentations de dixièmes de billet de la Loterie nationale, *JO* 17 déc. 1960, p. 11352 ; *D.* 1961.L.7.

- Arrêté du 28 déc. 1966 relatif à la diffusion des listes officielles des résultats des tirages des diverses tranches de la Loterie nationale, *JO* 12 janv. 1967, p. 535 ; *D.* 1967.L.68.

- Décret n° 74-278 du 1er avril 1974 relatif à l'agence comptable de la Loterie nationale, *JO* 7 avril 1974, p. 3892.

- Arrêté du 21 févr. 1975 relatif au comité de direction de la Loterie nationale, *JO* 9 mars 1975, p. 2641.

- Décret n° 75-613 du 10 juill. 1975 relatif à l'organisation des tirages supplémentaires de la Loterie nationale, *JO* 11 juill. 1975, p. 7135.

- Arrêté du 7 mars 1979 portant liquidation des opérations du secrétariat national de la Loterie nationale, *JO* 23 mars 1979, p. 2615.

b) Gestion déléguée

- Décret n° 78-1067 du 9 nov. 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation de la Loterie nationale et du Loto national, *JO* 10 nov. 1978, p. 3812 ; *D.* 1978.L.425.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Décret n° 85-390 du 1er avril 1985 relatif à l'organisation et au fonctionnement du loto sportif, *JO* 2 avril 1985, p. 3830 ; *D.* 1985.L.254.

- Arrêté du 1er avril 1985 portant création du comité d'éthique du loto sportif, *JO* 2 avril 1985, p. 3830 ; *D.* 1985.L.254.

- Décret n° 85-985 du 18 sept. 1985 portant modification du décret du 1er avril 1985 relatif à l'organisation et au fonctionnement du loto sportif, *JO* 19 sept. 1985, p. 10777 ; *D.* 1985.L.519.

- Décret n° 87-330 du 13 mai 1987 relatif à la Loterie nationale, *JO* 19 mai 1987, p. 5479 ; *D.* 1987.L.214.

- Décret n° 89-212 du 12 avril 1989 modifiant le décret du 9 nov. 1978, *JO* 14 avril 1989, p. 4734 ; *D.* 1989.L.150.

- Décret n° 90-430 du 23 mai 1990 modifiant le décret du 9 nov. 1978, *JO* 26 mai 1990, p. 6251 ; *D.* 1990.L.246.

- Décret n° 91-1014 du 3 oct. 1991 modifiant le décret du 9 nov. 1978, *JO* 5 oct. 1991, p. 13020 ; *D.* 1991.L.435.

- Décret n° 97-783 du 31 juill. 1997 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'art. 136 de la loi du 31 mai 1933 et modifiant le décret du 9 nov. 1978, *JO* 12 août 1997, p. 11979 ; *D.* 1997.L.319.

- Décret n° 2002-651 du 29 avril 2002 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 et modifiant le décret n° 78-1067 du 9 nov. 1978, *JO* 2 mai 2002, p. 7914.

- Décret n° 2002-768 du 3 mai 2002 relatif à l'organisation et à l'exploitation de jeux de pronostics sportifs autorisés par l'art. 42 de la loi de finances pour 1985 et modifiant le décret n° 85-390 du 1er avril 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement du loto sportif, *JO* 5 mai 2005, p. 8605.

3) Règlements des jeux (sélection)

- Décision du 18 janv. 2000 modifiée portant règlement des jeux de La Française des jeux dénommés « loto foot », *JO* 15 février 2000, p. 2366.

- Décision du 15 juin 2000 modifiée portant règlement des jeux de la Française des jeu dénommés loto et superloto, *JO* 2 juillet 2000, p. 10038.

- Décision du 29 août 2000 modifiée portant règlement du jeu de La Française des jeux dénommé rapido, *JO* 29 avril 2000, p. 15047.

- Décision du 5 avril 2001 modifiée portant règlement des jeux de loterie instantanée de La Française des jeux offerts par Internet, *JO* 19 avril 2001, p. 6034.

- Décision du 29 juin 2001 modifiée portant règlement des jeux de loterie instantanée de La Française des jeux, *JO* 21 décembre 2001, p. 20291.

D - Participations financières

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Arrêté du 27 févr. 1981 autorisant la Société de la Loterie nationale et du Loto national à prendre une participation dans le capital de la société des utilisateurs de TRANSPAC, UTIPAC, *JO* 4 mars 1981, p. 2184.

- Arrêté du 23 mai 1990 autorisant France loto à participer à la constitution de la Société internationale de jeux, *JO* 26 mai 1990.

- Arrêté du 30 déc. 1994 relatif à la cession de participation de la Française de finances et à la prise de participation de La Française des jeux dans la Française de développement 3, *JO* 23 févr. 1995 p. 2883.

- Arrêté du 30 déc. 1994 relatif à la cession de participation de la Française de finances et à la prise de participation de La Française des jeux dans la Française d'images, *JO* 23 févr. 1995 p. 2882.

- Arrêté du 30 déc. 1994 relatif à la cession de participation de la Française de finances et à la prise de participation de La Française des jeux dans la Française de patrimoine, *JO* 23 févr. 1995 p. 2882.

- Arrêté du 30 déc. 1994 relatif à la dissolution de la Française de développement par La Française des jeux, *JO* 23 févr. 1995, p. 2882.

- Arrêté du 30 déc. 1994 relatif à la cessation de participation d'Internationale des jeux et à la prise de participation de La Française des jeux dans la Société des loteries gabonaises, *JO* 23 févr. 1995, p. 2882.

- Arrêté du 30 déc. 1994 relatif à la cession de participation de la Française de finances et à la prise de participation de La Française des jeux dans la Française de développement, *JO* 23 févr. 1995 p. 2882.

- Arrêté du 30 déc. 1994 relatif à la cession de participation d'Internationale des jeux et à la prise de participation de La Française des jeux dans la Pacifique des jeux, *JO* 23 févr. 1995 p. 2882.

- Arrêté du 30 déc. 1994 relatif à la cession de participation d'Internationale des jeux et à la prise de participation de La Française des jeux dans la Française de motivation, *JO* 23 févr. 1995 p. 2881.

- Arrêté du 30 déc. 1994 relatif à la prise de participation d'Internationale des jeux dans la Française de motivation, *JO* 23 févr. 1995 p. 2881.

- Arrêté du 30 déc. 1994 relatif à la fusion/absorption de la Française de finances par Internationale des jeux, *JO* 23 févr. 1995 p. 2881.

- Arrêté du 30 déc. 1994 relatif à la prise de participation d'Internationale des jeux dans la Française de finances, *JO* 23 févr. 1995 p. 2881.

- Arrêté du 13 févr. 1995 relatif à la prise de participation de La Française des jeux et de la Française de patrimoine dans une société civile immobilière, *JO* 18 févr. 1995 p. 2669.

- Arrêté du 22 nov. 1995 relatif au transfert par la société Internationale des jeux des titres de la société Change de la bourse qu'elle détient à la société La Française des jeux, JO 30 nov. 1995 p. 17501.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Arrêté du 23 févr. 1998 autorisant la société La Française des jeux à acquérir et à céder sa participation dans le capital d'une société, *JO* 4 mars 1998 p. 3319.

- Arrêté du 8 mars 1999 autorisant la société La Française des jeux à prendre une participation dans le capital d'une société, *JO* 24 mars 1999 p. 4419.

- Arrêté du 15 nov. 1999 autorisant l'apport des titres détenus par la société La Française des jeux dans le capital de la Seita, dans le cadre de l'offre publique d'échanges de Tabacalera sur cette société, *JO* 16 novembre 1999 p. 17019.

- Arrêté du 9 juill. 2001 autorisant l'extension de la participation de la société La Française des jeux au capital de SciGames France, *JO* 19 juillet 2001 p. 11594.

- Arrêté du 2 mai 2002 autorisant la société La Française des jeux à prendre une participation dans le capital d'une société, *JO* 4 mai 2002 p. 8323.

- Arrêté du 18 déc. 2002 autorisant la société La Française des jeux à céder une partie du capital de la société la Française de maintenance, *JO* 31 déc. 2002 p. 22237.

- Arrêté du 26 févr. 2004 approuvant des extensions de participations financières réalisées par La Française des jeux, *JO* 12 mars 2004 p. 4845.

- Arrêté du 18 mai 2004 approuvant des cessions de participations financières réalisées par une filiale de la société La Française des jeux au profit d'une autre de ses filiales, *JO* 3 juin 2004 p. 9784.

- Arrêté du 10 nov. 2004 approuvant des prises de participation financière des sociétés la Française de patrimoine et internationale des jeux, *JO* 21 novembre 2004 p. 19632.

VII - Loteries locales

A - Loteries de bienfaisance (art. 5 de la loi du 21 mai 1836)

- Loi du 31 déc. 1936, art. 75 réglementant les modalités d'autorisation des loteries prévues à l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836, *DP.* 1937.IV.279.

- Loi n° 48-1516 du 26 sept. 1948, art. 97 relatif aux conditions d'autorisation des loteries prévues à l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836, *JO* 30 sept. 1948, p. 9554 ; *D.* 1948.L.367.

- Décret n° 49-201 du 14 févr. 1949 fixant les conditions d'approbation des loteries prévues à l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836, *JO* 16 févr. 1949, p. 1721 ; *D.* 1949.L.130.

- Décret n° 51-113 du 27 janv. 1951 modifiant le décret du 14 févr. 1949 fixant les conditions d'approbation des loteries prévues par l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836, JO 1er févr. 1951, p. 1087 ; *D.* 1951.L.42.

- Décret n° 52-694 du 17 juin 1952 modifiant le décret du 14 févr. 1949 fixant les conditions d'autorisation des loteries prévues à l'art. 5 de la loi du 21 lai 1836, *JO* 19 juin 1952, p. 6140 ; *D.* 1952.L.215.

- Décret n° 62-32 du 16 janv. 1962 modifiant le décret du 14 février 1949 modifié

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

fixant les conditions d'approbation des loteries de l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836, *JO* 17 janv. 1962, p. 543 ; *D.* 1962.L.44.

- Décret n° 60-1054 du 29 nov. 1968 portant déconcentration administrative et modifiant le décret du 14 févr. 1949 modifié fixant les conditions d'approbation des loteries de l'art.5 de la loi de 1836, *JO* 30 nov. 1968, p. 11238 ; *D.* 1968.L.33.

- Décret n° 83-1010 du 23 nov. 1983 portant déconcentration administrative et modifiant le décret du 14 févr. 1949 modifié fixant les conditions d'approbation des loteries de l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836, *JO* 27 nov. 1983, p. 3434 ; *D.* 1983.L.528.

- Loi n° 86-1019 du 9 sept. 1986, art. 15-I et 15-II portant modification de la loi du 21 mai 1836, *JO* 10 septembre 1986, p. 10954 ; *D.* 1986.L.468.

- Circulaire du 10 sept. 1986, art. 5-3 précisant les conditions d'application de la législation nouvelle, *D.* 1986.L.491.

- Décret n° 87-430 du 19 juin 1987 fixant les conditions d'autorisation des loteries de l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836, *JO* 21 juin 1987, p. 6712, *D.* 1987.L.244.

- Arrêté du 19 juin 1987 modifiant les conditions d'autorisation des loteries de l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836, *JO* 21 juin 1987, p. 6712.

- Arrêté du 10 juill. 2001 modifiant l'arrêté du 19 juin 1987 relatif aux loteries autorisées en application de l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, *JO* 18 juill. 2001, p. 11529.

- Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, art. 23-III modifiant l'article 5 de la loi du 21 mai 1836, *JO* 10 mars 2004, p. 4567.

B - Loteries et jeux forains (art. 7 de la loi du 21 mai 1836 et 1er de la loi du 12 juill. 1983)

- Loi n° 86-1019 du 9 sept. 1986, art. 15-III portant modification de la loi du 21 mai 1836 et art. 15-IV portant modification de la loi du 12 juill. 1983, *D.* 1986.L.468.

- Décret n° 87-264 du 13 avril 1987 pris pour application de l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836 modifiée et de l'art. 1er de la loi du 12 juillet 1983, *JO* 16 avril 1987, p. 4315 ; *D.* 1987.L.191.

- Loi n° 95-73 du 21 janv. 1995, art. 34 portant modification de l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836 et de l'art. 2 de la loi du 12 juill. 1983, *JO* 24 janvier 1995, p. 1249 ; *D.* 1995.L.94.

- Décret n° 95-718 du 9 mai 1995 modifiant le titre du décret du 13 avril 1987 pris pour application de l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836 modifiée et de l'art. 1er de la loi du 12 juillet 1983, *JO* 12 mai 1995, p. 7994 ; *D.* 1995.L.378.

C - Loteries publiques

- Loi du 29 avril 1930 autorisant les communes à bénéficier de la loi du 21 mai 1836 sur les loteries pour l'acquisition de matériel d'incendie, l'organisation de concours ou de manœuvres cantonales d'extinction d'incendie, le financement de travaux de canalisation,

 Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

JO 4 mai 1930, p. 5002 ; *DP* 1930.IV.186.

- Loi du 15 mars 1934, art. unique autorisant le ministre à autoriser une loterie privée, *DP.* 1936.IV.86.

- Décret-loi du 4 oct. 1935 instituant la loterie privée des régions libérées, *DP.* 1935.IV.359.

- Loi du 9 avril 1936 tendant à autoriser la reconduction de la loterie privée organisée par le décret-loi du 4 oct. 1935 pour l'exécution de travaux publics dans les régions libérées, *JO* 10 avril 1936 ; *DP.* 1938.IV.37.

- Décret du 31 août 1937 autorisant la reconduction de la loterie des régions libérées, *JO* 1er sept. 1937 ; *DP.* 1937.IV.302.

- Décret du 24 mai 1938 portant suppression de la loterie des régions libérées, *JO* 25 mai 1938 ; *DP.* 1938.IV.278.

D - Lotos traditionnels (art. 6 de la loi 21 mai 1836)

- Loi n° 86-1019 du 9 sept. 1986, art. 15-I et 15-II portant modification de la loi du 21 mai 1836, *D.* 1986.L.468.

- Décret n° 87-265 du 13 avril 1987 pris pour application de l'art. 6 de la loi du 21 mai 1836 modifiée, *JO* 16 avril 1987, p. 4315 ; *D.* 1987.L.193.

- Arrêté du 31 déc. 1987 relatif aux lotos traditionnels organisés dans le cadre de l'art. 6 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, *JO* 7 févr. 1988, p. 1860.

- Loi n° 88-13 du 5 janv. 1988, art. 56 modifiant l'art. 6 de la loi du 21 mai 1836 relatif aux lotos traditionnels, *JO* 6 janvier 1988, p. 208 ; *D.* 1988.L.91.

- Arrêté du 27 janv. 1988 relatif aux lotos traditionnels organisés dans le cadre de l'art. 6 de la loi du 21 mai 1836 modifiée portant prohibition des loteries, *JO* 7 févr. 1988, p. 1860 ; *D.* 1988.L.154.

- Arrêté du 10 juill. 2001 modifiant l'arrêté du 27 janv. 1988 relatif aux lotos traditionnels organisés dans le cadre de l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, *JO* 19 juill. 2001, p. 11623.

- Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, art. 23-IV modifiant l'article 6 de la loi du 21 mai 1836, *JO* 10 mars 2004, p. 4567.

VIII - Opérations de bourse

A - Instruments financiers à terme

- Loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme ; *JO* du 8 avril 1885 ; *D.* 1885.IV.25-32, note.

- Loi n° 85-695 du 11 juillet 1985, art. 8, *JO* du 12 juillet 1985, p. 7855 ; *D.* 1985.L.387.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Loi n° 91-716 du 26 juillet 1991, art. 20, *JO* du 27 juillet 1991, p. 9955 ; D. 1991.L.347.

- Loi n° 93-859 du 22 juin 1993, art. 5 portant modification de l'art. 978 du CGI relatif au droit de timbre et aux abattements sur les opérations de bourses, *D.* 1993.L.378.

- Loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières, art. 1er et 46-I, *JO* du 4 août 1996, p. 10063 ; *D.* 1996.L.301.

B - Valeurs à lots

- Loi des 12-18 mars 1900 ayant pour objet de réprimer les abus commis en matière de venteà crédit de valeurs de bourse, *JO* du 15 mars 1900 ; *D.* 1900.IV.28, note.

- Loi du 14 décembre 1926 interdisant la vente à tempérament de valeurs à lots, *JO* du 16 déc. 1926, *DP.* 1927.IV.154, note.

IX - Outre-mer, colonies et relations extérieures

A - Anciennes colonies

- Décret du 11-19 nov. 1896 rendant applicable à l'Algériela loi du 2 juin 1891 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux ; *JO* du 19 nov. 1896 ; *D.* 1897.IV.92.

- Décret du 8-10 avril 1908 réglementant les jeux dans les cercles et les casino d'Algérie ; *JO* du 10 avril 1908.

- Décret du 17-19 mai 1909 portant addition à la nomenclature des jeux en Algérie ; *JO* 19 mai 1909.

- Décret du 3 janv. 1936 portant institution d'une loterie en Algérie, *JO* 9 janv. 1936 ; *DP.* 1937.IV.60.

- Décret du 6 nov. 1937 portant application à l'Algérie du décret-loi du 31 août 1937 interdisant l'installation dans les lieux publics de tous appareils distributeurs fonctionnant moyennant un enjeu et reposant sur l'adresse et le hasard, *JO* 10 nov. 1937 ; *DP.* 1937.IV.299.

- Décret du 25 mars 1937 portant reconduction en 1937 de la loterie algérienne autorisée par le décret du 3 janv. 1936, *JO* 2 avril 1937 ; *DP.* 1937.IV.60.

- Décret du 13 déc. 1940 relatif au prélèvement sur les sommes engagées au PM en Indochine, *JO* 14 déc. 1940, p. 6122.

- Décret du 30 mars 1950 homologuant plusieurs décisions votées par l'assemblée algérienne au cours de sa dernière session, *JO* 5 avril 1950, p. 3675 ; *D.* 1950.L.94.

- Décret n° 54-1027 du 13 oct. 1954 portant règlement d'administration publique pour l'application dans les TOM, Cameroun, Togo de l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, *JO* 17 oct. 1954, p. 9750.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

B - Départements d'Outre mer

- Décret n° 48-520 du 27 mars 1948 portant extension aux départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de la législation métropolitaine en matière de loteries, de cercles et de casinos, *JO* 28 mars 1948, p. 3037 ; *D.* 1948.L.148.

- Décret n° 48-1631 du 16 oct. 1948 portant application de la réglementation des jeux dans les départements d'outre-mer, *JO* 20 oct. 1948, p. 10229 ; *D.* 1948.L.392.

- Loi n° 73-1128 du 21 déc. 1973, art. 16 étendant les dispositions des lois du 2 juin 1891 et du 8 janvier 1941 aux DOM, *JO* 23 déc. 1973, p. 13715 ; *D.* 1974.L.19.

- Décret n° 75-1190 du 20 déc. 1975 relatif à l'extension aux DOM de la réglementation des courses de chevaux et du PM, *JO* 21 déc. 1975, p. 13134.

C - Nouvelle Calédonie

- Décret n° 47-785 du 29 avril 1947 portant dérogation à l'art. 410 du Code pénal en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie et dépendances, *JO* 1er mai 1947, p. 4116 ; *D.* 1947.L.192.

- Décret n° 54-1027 du 13 oct. 1954 portant règlement d'administration publique pour l'application dans les TOM, Cameroun, Togo de l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, *JO* 17 oct. 1954, p. 9750.

- Ordonnance n° 96-267 du 28 mars 1996, art. 7 et 8 étendant à la Nouvelle Calédonie les dispositions de la loi du 21 mai 1836 et de la loi du 12 juill. 1983, *JO* 31 mars 1996, p. 4957.

- Ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998, art. 5-II ajoutant à la loi du 21 mai 1836 un article 10, 6-I et 7 étendant à la Nouvelle Calédonie la législation métropolitaine relative aux courses de chevaux et aux casinos, *JO* 22 août 1998, p. 12830.

- Loi n° 99-209 du 19 mars 1999, art. 36 habilitant le Congrès et le gouvernement de Nouvelle Calédonie à prendre des mesures en matière de casinos, cercles, jeux de hasard et loteries, *JO* 21 mars 1999, p. 4197.

- Loi n° 99-210 du 19 mars 1999, art. 32 habilitant le gouvernement de Nouvelle Calédonie à délivrer les autorisations prévues par les articles 5 à 7 de la loi du 21 mai 1836, *JO* 21 mars 1999, p. 4226.

D - Polynésie française

- Décret n° 54-1027 du 13 oct. 1954 portant règlement d'administration publique pour l'application dans les TOM, Cameroun, Togo de l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, *JO* 17 oct. 1954, p. 9750.

- Loi n° 89-935 du 29 déc. 1989, art. 43 autorisant sur le territoire de la Polynésie française l'exploitation par la société France Loto des jeux faisant appel au hasard, *JO* 30 décembre 1989, p. 16337 ; *D.* 1990.L.26.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Décret n° 90-1155 du 20 déc. 1990 fixant les conditions de l'organisation de jeux de hasard en Polynésie française, *JO* 27 déc. 1990, p. 16098.

- Ordonnance n° 96-267 du 28 mars 1996, art. 7 et 8 étendant à la Polynésie française les dispositions de la loi du 21 mai 1836 et de la loi du 12 juill. 1983, *JO* 31 mars 1996, p. 4957.

- Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996, art. 28-22° et 65 habilitant le Conseil des ministres de Polynésie française à autoriser l'ouverture de cercles et de casinos, *JO* 13 avril 1996, p. 5695.

- Arrêté du 29 mai 1997 relatif aux taux du prélèvement institué par l'art. 43 al. 2 de la loi de finances pour 1990 au profit du budget général de l'Etat sur les jeux faisant appel au hasard exploités par La Française des jeux sur le territoire de la Polynésie française, *JO* 1er juin 1997, p. 8753.

- Décret n° 97-1135 du 9 déc. 1997 fixant les règles relatives à l'installation et au fonctionnement des casinos, cercles, jeux et loteries en Polynésie française, *JO* 11 déc. 1997, p. 17870.

- Ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998, art. 6-I étendant à la Polynésie française la législation métropolitaine relative aux courses de chevaux, *JO* 22 août 1998, p. 12830.

- Arrêté du 25 janv. 1999 fixant les règles relatives au contrôle par l'Etat de l'installation et du fonctionnement des casinos, cercles, jeux et loteries en Polynésie française, *JO* 21 févr. 1999, p. 2725.

- Arrêté du 19 mai 1999 modifiant l'arrêté du 25 janv. 1999 fixant les règles relatives au contrôle par l'Etat de l'installation et du fonctionnement des casinos, cercles, jeux et loteries en Polynésie française, *JO* 28 mai 1999, p. 7869.

E - Relations extérieures

- Décret n° 87-868 du 27 oct. 1987 relatif à l'extension des activités du GIE PMU à la principauté de Monaco, *JO* 28 oct. 1987, p. 12530 ; *D.* 1987.L.432.

- Arrêté du 20 juill. 1988 portant extension du loto et de la Loterie nationale à la Principauté de Monaco, *JO* 21 juill. 1988, p. 9435.

- Décret n° 90-450 du 29 mai 1990 relatif à l'extension des activités du GIE PMU en Suisse, *JO* 2 juin 1990, p. 6555 ; *D.* 1990.L.254.

- Arrêté du 8 nov. 1993 modifiant l'arrêté du 20 juill. 1988 portant extension du loto et de la Loterie nationale à la Principauté de Monaco, *JO* 19 nov. 1993 p. 15957.

- Décret n° 95-147 du 10 févr. 1995 autorisant le GIE PMU à recevoir des paris collectés en Belgique, *JO* 11 févr. 1995, p. 2336.

- Arrêté du 12 avril 1995 relatif à l'extension des activités de La Française des jeux à la principauté de Monaco, *JO* 27 avril 1995 p. 6531.

F - Saint-Pierre-et-Miquelon

- Ordonnance n° 77-1100 du 26 sept. 1997, art. 16 étendant à Saint-Pierre-et-Miquelon la

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

législation métropolitaine relative aux loteries, aux courses de chevaux, aux cercles et aux casinos, *JO* 30 sept. 1977, p. 4758.

- Loi n° 93-1 du 4 janv. 1993, art. 53 autorisant sur le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon l'exploitation, par La Française des jeux, de jeux faisant appel au hasard, et 54 habilitant le Conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon à autoriser l'ouverture de casinos, *JO* 5 janv. 1993.

- Décret n° 94-135 du 9 févr. 1994 relatif aux conditions d'organisation des jeux de hasard dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, *JO* 16 févr. 1994, p. 2660 ; *D.* 1994.L.207.

- Décret n° 94-463 du 31 mai 1994 relatif à l'installation et au fonctionnement de casinos dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, *JO* 7 juin 1994, p. 8198.

- Arrêté du 24 févr. 1997 portant réglementation des établissements de jeux de hasard dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, *JO* 15 mars 1997, p. 4104 ; *D.* 1997.L.182.

G - Wallis et Futuna / Mayotte

- Décret n° 54-1027 du 13 oct. 1954 portant règlement d'administration publique pour l'application dans les TOM, Cameroun, Togo de l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, *JO* 17 oct. 1954, p. 9750.

- Ordonnance n° 96-267 du 28 mars 1996, art. 7 et 8 étendant aux territoires de Wallis et Futuna et de Mayotte les dispositions de la loi du 21 mai 1836 et de la loi du 12 juill. 1983 et habilitant le gouvernement de Mayotte à autoriser les loteries prévues par l'article 5 de la loi du 21 mai 1836, *JO* 31 mars 1996, p. 4957.

- Ordonnance n° 98-728 du 20 août 1998, art. 5-I modifiant l'art. 8 de la loi du 21 mai 1836 et 7-I modifiant l'art. 5 de la loi du 12 juillet 1983, *JO* 22 août 1998, p. 12830.

X - Paris sur les courses de chevaux

A - Conseil de surveillance des gains non réclamés

- Arrêté du 9 juill. 1985 fixant la composition du conseil de surveillance des gains non réclamés, *JO* 20 juill. 1985, p. 8221.

- Arrêté du 9 juill. 1985 portant nomination du président du conseil de surveillance des gains non réclamés, *JO* 20 juill. 1985, p. 8229.

- Arrêté du 13 nov. 1986 portant approbation d'une délibération du conseil de surveillance des gains non réclamés, *JO* 22 nov. 1986, p. 14109.

- Arrêté du 5 nov. 1997 fixant la composition du conseil de surveillance des gains non réclamés, *JO* 19 nov. 1997, p. 16755.

- Arrêté du 27 nov. 1997 portant nomination du président du conseil de surveillance des gains non réclamés, *JO* 6 déc. 1997, p. 17668.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

B - Fiscalité

- Voir également Frais de contrôle des opérations de jeu.

1) Contribution pour le remboursement de la dette sociale

- Ordonnance n° 96-50 du 24 janv. 1996, art. 18-II instituant une contribution sur une fraction des sommes engagées en France au PM au titre de la RDS, *JO* 25 janv. 1996, p. 1226 ; *D.* 1996.L.55.

2) Contribution sociale généralisée

- Loi n° 96-1160 du 27 déc. 1996, art. 16 III, *JO* 29 déc. 1996, p. 19369.

- Loi n° 97-1164 du 19 déc. 1997, art. 5 III, *JO* 23déc. 1997, p. 18635.

- Loi n° 2004-810 du 13 août 2004, art. 72-V fixant le taux de la contribution (9.5 %), *JO* 17 août 2004, p. 14598.

3) Droit de timbre

- Loi n° 48-978 du 16 juin 1948, art. 27, *JO* 17 juin 1948, p. 5865 ; *D.* 1948.L.231.

- Loi n° 73-1150 du 27 déc. 1973, art. 15 majorant de 20 % les droits de timbre sur les tickets du PM et sur les cartes d'entrée dans les casinos, *D.* 1974.L.24.

- Loi n° 88-1149 du 23 déc. 1988, art. 9-V augmentant le droit de timbre perçu à l'occasion du PM et du loto national, *D.* 1989.L.21.

- Loi n° 89-935 du 29 déc. 1989, art. 8-V-1 relatif au droit de timbre sur les opérations du PM, de la loterie nationale, du loto national et les loteries instantanées, *D.* 1990.L.18.

- Loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990, art. 13-III relatif au droit de timbre sur les billets du PM et 43 instituant une taxe additionnelle (disposition déclarée non conforme à la C), *D.* 1991.L.47.

- Loi n° 92-1376 de la loi du 30 déc. 1992, art. 35-I portant modification de l'art. 919 du CGI relatif au droit de timbre sur les tickets du PM, *JO* 31 déc. 1992, p. 18058 ; *D.* 1993.L.90.

- Loi n° 95-1347 du 30 déc. 1995, art. 36-III abaissant le droit de timbre sur les tickets du PM, *JO* 31 déc. 1995, p. 19078 ; *D.* 1996.L.36.

4) Prélèvement au profit de la ville de Paris

- Ordonnance n° 45-2674 du 2 nov. 1945, art. 15 instituant un prélèvement au profit de la ville de Paris sur les sommes engagées au PMH et au PMU à l'occasion de courses organisées sur le territoire de la ville, *JO* 4 nov. 1945, p. 7636 ; *D.* 1945.L.318.

- Loi n° 91-716 26 juill. 1991, art. 44 abrogeant l'art. 15 de l'ordonnance du 2 nov. 1945, *JO* 27 juill. 1991.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

5) Prélèvements divers antérieurs à 1947

- Loi du 2 juin 1891 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, *JO* du 3 juin 1891, p. 2457 ; *D.* 1891.IV.49.

- Décret des 7-24 juill. 1891 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, *JO* du 24 juill. 1891 ; *D.* 1893.IV.66.

- Loi de finances du 16 avril 1895, art. 47, *JO* 15-16-17 avril 1895 ; *D.* 1895.IV.116.

- Décret du 16 mars-16 juill. 1896 relatif à la composition de la commission chargée de la répartition, entre les différents établissements hospitaliers des sommes provenant du tiers du prélèvement de 2 % perçu en faveur des oeuvres de bienfaisance sur les fonds versés au pari mutuel de chaque hippodrome, *Bull.* n° 31024 ; *D.* 1899.IV.63.

- Loi de finances du 31 mars 1903, art. 102 relatif au prélèvement supplémentaire au profit des travaux communaux d'adduction d'eau potable et de la caisse de recherche scientifique, *JO* 31 mars 1903 ; *D.* 1903.IV.41.

- Loi de finances du 30 janv. 1907, art. 42 relatif au prélèvement opéré sur les sommes engagées au PM, *JO* 31 janv. 1907 ; *D.* 1907.IV.21.

- La loi de finances du 13 juillet 1911, art. 177 relatif à l'emploi des fondsprélevés sur le pari mutuel, *D.* 1911.IV.132.

- Loi de finances du 12 août 1919, art. 36 relatif au prélèvement affecté à des œuvres de bienfaisance et aux travaux d'adduction d'eau intéressant les régions dévastées par la guerre, *JO* 14 août 1919 ; *D.* 1920.IV.136.

- Loi du 5 août 1920 relative à la création et à la transformation d'écoles d'agriculture, art. 4, *JO* 7 août 1920 ; *D.* 1920.IV.386.

- Décret du 14 août 1920 relatif au prélèvement de 1 % institué par la loi du 5 août 1920, *JO* 15 août 1920 ; *D.* 1920.IV.387.

- Décret du 25 sept. 1920 fixant les conditions de répartition du produit du prélèvement du pari mutuel entre les établissements d'enseignement agricole, *JO* 28 sept. 1920 ; *D.* 1920.IV.387.

- Décret du 1er août 1923 modifiant le décret du 14 août 1920 relatif au prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel, *JO* 8 sept. 1923 ; *D.* 1923.IV.358.

- Loi du 13 juill. 1925, art. 258 transférant aux écoles vétérinaires la part du prélèvement revenant aux établissements d'enseignement agricole, *JO* 14 juill. 1925 ; *D.* 1925.IV.342.

- Loi du 28 décembre 1931, art. 8 et 9 instituant une caisse de crédit aux départements et aux communes, *JO* 28-29 déc. 1931 ; *D.* 1932.IV.5.

- Loi du 11 juill. 1933, art. 6 prévoyant le versement au Trésor de la part du produit des prélèvements opérés sur les sommes engagées au PM sur les champs de courses ou en dehors des champs de courses dont il n'est pas fait recette au budget, *D.* 1934.IV.287 ; *JO* 14 juill. 1933.

- Loi du 31 mars 1932, art. 142 réunissant les deux prélèvements en faveur des

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

travaux communaux d'adduction d'eau potable, *JO* 1er avril 1932 ; *DP.* 1932.IV.217.

- Loi du 28 févr. 1934, art. 58 relatif au prélèvement sur le PM des sommes affectées aux œuvres de bienfaisance, *JO* 1er mars 1934 ; *DP.* 1934.IV.403.

- Loi du 18 juin 1934 réservant à la société d'encouragement le bénéfice total du prélèvement légal opéré sur les sommes engagées au PM au cours de la réunion de courses de nuit qui sera tenue le 30 juin 1934, *JO* 18-19 juin 1934 ; *DP.* 1935.IV.145.

- Loi du 24 déc. 1934, art. 49 relatif à la spécialisation de l'emploi des fonds du PM, *DP.* 1936.IV.16, note.

- Décret-loi du 16 juill. 1935 majorant, au profit de l'Etat, le taux du prélèvement institué sur le produit du PM et des jeux, *JO* 17 juill. 1935 ; *DP.* 1935.IV.192.

- Décret du 30 oct. 1935 relatif au prélèvement opéré sur le produit du PM et des jeux, *JO* 31 oct. 1935 ; *DP.* 1935.IV.539.

- Loi du 31 déc. 1935, art. 77 portant répartition des pourcentages de produit des prélèvements sur le PMU, *JO* 1er janv. 1936 ; *DP.* 1936.IV.269.

- Loi du 31 déc. 1936, art. 99 portant modification du régime de prélèvement sur les sommes engagées au PM, *DP.* 1937.IV.281.

- Loi du 13 avril 1937 tendant à modifier au profit de l'élevage hippique la répartition du produit du prélèvement total opéré sur les sommes engagées au PMH au PMU, *JO* 15 avril 1937 ; *DP.* 1938.IV.142.

- Loi du 31 déc. 1937, art. 125 et 130 autorisant le report des prélèvements sur le PM non employés et les imputations, *JO* 1er janv. 1938 ; *DP.* 1938.IV.413.

- Loi du 31 déc. 1938, art. 65 relatif à l'attribution et à la répartition du produit de l'impôt sur les jeux et du prélèvement sur le PM, *JO* 1er janv. 1939 ; *DP.* 1939.IV.262.

- Décret-loi du 29 nov. 1939 modifiant la répartition du prélèvement total sur le PMH et le PMU, *JO* 1er déc. 1939, p. 13538 ; *DP.* 1940.IV.7.

- Loi du 8 janvier 1941 relative au contrôle exercé sur les opérations des sociétés de courses et du PM et portant répartition des prélèvements, *JO* 19 janv. 1941, p. 270 ; *D.* 1941.L.14.

- Arrêté du 13 févr. 1942 relatif à l'imposition de courses de chevaux et de chiens, *JO* 8 mars 1942, p. 957 ; *D.* 1942.L.91.

- Loi n° 627 du 15 novembre 1943 élevant de 12 à 13 % au profit du Secours national le montant du prélèvement effectué sur les sommes engagées au PM, *JO* 17 nov. 1943, p. 2947 ; *D.* 1944.L.5.

- Loi n° 248 du 2 juin 1944 tendant à procurer des ressources au Secours national sur le montant des sommes engagées au PM, *JO* 15 juin 1944, p. 1514.

- Ordonnance du 30 décembre 1944, article 20 affectant au budget général les prélèvements sur les sommes engagées au PM, *JO* 31 déc. 1944, p. 2148.

6) Prélèvement ordinaire

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Loi n° 47-520 du 21 mars 1947, art. 51 al. 1 relatif au taux du prélèvement sur les sommes engagées au PMH et au PMU, al. 2 relatif à son affectation et al. 3 autorisant les sociétés de courses à organiser un pari mutuel à cote fixe, *JO* 25 mars 1947, p. 2767 ; *D.* 1947.L.131.

- Décret n° 47-968 du 30 mai 1947 fixant le taux et la répartition du prélèvement sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 31 mai 1947, p. 5032 ; *D.* 1947.L.221.

- Décret n° 47-1378 du 23 juill. 1947 fixant le taux et la répartition du prélèvement sur les sommes engagées au PM et au PMU, *JO* du 27 juill. 1947, p. 7312 ; *D.* 1947.L.279.

- Décret n° 47-1721 du 4 sept. 1947 fixant le taux et la répartition du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel à cote fixe, *JO* 5 sept. 1947, p. 8858 ; *D.* 1947.L.374.

- Décret n° 48-721 du 16 avril 1948 prolongeant la durée d'application du décret du 4 sept. 1947 fixant le taux et la répartition du prélèvement sur les sommes engagées au PM à cote fixe, *JO* 27 avril 1948, p. 4071 ; *D.* 1948.L.180.

- Décret n° 50-498 du 5 mai 1950 modifiant le taux et la répartition du prélèvement opéré sur les sommes engagées au PM et au PMU, *JO* 7 mai 1950, p. 5016 ; *D.* 1950.L.108.

- Décret n° 50-1496 du 28 nov. 1950 modifiant le taux de répartition du prélèvement sur les sommes engagées au PM et au PMU, *JO* 1er déc. 1950, p. 12185 ; *D.* 1950.L.278.

- Décret du 9 juill. 1951 modifiant la répartition du prélèvement opéré sur les sommes engagées au PMU, *JO* 13 juill. 1951, p. 7535 ; *D.* 1951.L.295.

- Décret n° 52-230 du 10 mai 1952 modifiant le taux et la répartition du prélèvement sur les sommes engagées au PM et au PMU, *JO* 14 mai 1952, p. 4871 ; *D.* 1952.L.186.

- Décret n° 54-670 du 11 juin 1954 relatif à la répartition du prélèvement sur les sommes engagées au PMU, *JO* 19 juin 1954, p. 5813 ; *D.* 1954.L.241.

- Loi n° 56-1327 du 29 déc. 1956, art. 2-II instituant un fonds national de surcompensation des prestations familiales, et 2-IV-2° modifiant l'art. 51 de la loi du 21 mars 1947, *JO* 30 déc. 1957, p. 12638 ; *D.* 1957.L.14.

- Loi n° 57-883 du 2 août 1957 modifiant l'art. 51 de la loi du 21 mars 1947, *JO* 4 août 1957, p. 7718.

- Décret n° 61-390 du 20 avril 1961 portant aménagement des charges et ressources de l'élevage hippique, *JO* 21 avril 1960, p. 3793 ; *D.* 1961.L.151.

- Loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964, art. 15-III relatif aux prélèvements sur les paris engagés à l'étranger sur les courses françaises ainsi que sur les paris engagés en France sur les courses étrangères, *JO* 24 décembre 1964, p. 11513 ; *D.* 1965.L.32-33.

- Loi de finances n° 70-1199 du 21 déc. 1970, art. 29 modifiant l'art. 51 de la loi du 21 mars 1947, *D.* 1971.L.12 ; *JO* 22 déc. 1970, p. 11763.

- Décret n° 71-111 du 1er févr. 1971 modifiant le décret du 30 mai 1947 modifié fixant le taux et la répartition du prélèvement opéré sur les sommes engagées au PM et au PMU, *JO* 7 févr. 1971, p. 1322 ; *D.* 1971.L.116.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Loi n° 73-1150 du 27 déc. 1973, art. 25 modifiant l'art. 51 al. 2 de la loi du 21 mars 1947, *D.* 1974.L.24.

- Décret n° 75-434 du 2 juin 1975 modifiant le décret du 30 mai 1947 modifié fixant le taux et la répartition du prélèvement sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 4 juin 1975, p. 5576 ; *D.* 1975.L.182.

- Loi n° 80-30 du 18 janvier 1980, art. 28 portant modification de l'art. 51 de la loi du 21 mars 1947 modifiée relative à la répartition du prélèvement opéré sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 19 janv. 1980, p. 147 ; *D.* 1980.L.101.

- Décret n° 82-668 du 22 juill. 1982 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 3 août 1982, p. 2486 ; *D.* 1982.L.379.

- Loi n° 82-1126 du 29 déc. 1982, art. 34 portant modification de l'al. 2 de l'article 51 de la loi du 21 mars 1947, *D.* 1983.L.40.

- Décret n° 83-524 du 23 juin 1983 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 28 juin 1983, p. 1932 ; *D.* 1983.L.320.

- Loi n° 83-1179 du 29 déc. 1983, art. 60-I portant modification de l'al. 2 de l'art. 51 de la loi du 21 mars 1947, *JO* 30 déc. 1983, p. 3799 ; *D.* 1984.L.71.

- Décret n° 84-517 du 27 juin 1984 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 30 juin 1984, p. 2053 ; *D.* 1984.L.399.

- Loi n° 84-1208 du 29 déc. 1984, art. 43 portant modification de l'al. 2 de l'art. 51 de la loi du 21 mars 1947, *D.* 1985.L.57.

- Décret n° 85-112 du 23 janv. 1985 fixant le taux et la répartition du prélèvement opéré sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 30 janv. 1985, p. 1264 ; *D.* 1985.L.172.

- Décret n° 85-981 du 16 sept. 1985 relatif aux sommes engagées au PMU à l'occasion des paris nommés « derby », *JO* 18 sept. 1985, p. 10710 ; *D.* 1985.L.517.

- Décret n° 86-356 du 12 mars 1986 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 14 mars 1986, p. 3910 ; *D.* 1986.L.287.

- Décret n° 88-590 du 6 mai 1988 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 8 mai 1988, p. 6555 ; *D.* 1988.L.307.

- Décret n° 89-153 du 8 mars 1989 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal opéré sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 10 mars 1989, p. 3131 ; *D.* 1989.L.134.

- Décret n° 89-933 du 22 déc. 1989 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal opéré sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 29 déc. 1989, p. 16289 ; *D.* 1990.L.37.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Décret n° 90-868 du 27 sept. 1990 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal opéré sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 29 sept. 1990, p. 11844 ; *D.* 1990.L.406.

- Décret n° 91-915 du 13 sept. 1991 modifiant le décret du 27 sept. 1990 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 15 sept. 1991, p. 12143 ; *D.* 1991.L.416.

- Décret n° 93-273 du 1er mars 1993 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 3 mars 1993, p. 3314 ; *D.* 1993.L.260.

- Décret n° 94-291 du 13 avril 1994 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 14 avril 1994, p. 5524 ; *D.* 1994.L.255.

- Décret n° 94-1232 du 30 déc. 1994 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 3 janv. 1995, p. 84 ; *D.* 1995.L.58.

- Loi n° 95-1347 du 30 déc. 1995, art. 36-I modifiant l'al. 1 de l'art. 51 de la loi du 21 mars 1947, *JO* 31 déc. 1995, p. 19078 ; *D.* 1996.L.36.

- Décret n° 95-1406 du 30 déc. 1995 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 4 janv. 1996, p. 93.

- Décret n° 97-1150 du 9 déc. 1997 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 16 déc. 1997, p. 18168.

- Décret n° 99-140 du 3 mars 1999 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 4 mars 1999, p. 3244.

- Décret n° 2001-311 du 11 avril 2001 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 13 avril 2001, p. 5694.

- Décret n° 2002-126 du 31 janv. 2002 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 2 févr. 2002, p. 2192.

- Décret n° 2003-351 du 14 avril 2003 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 17 avril 2003, p. 6819.

- Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003, art. 38 et 39 portant suppression du Fonds national de l'eau et du Fonds national pour le développement de la vie associative, *JO* 31 déc. 2003, p. 22530.

- Décret n° 2004-227 du 9 mars 2004 fixant le taux et la répartition du prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au PMH et au PMU, *JO* 16 mars 2004, p. 5114.

7) Prélèvement supplémentaire progressif sur les gains

- Loi n° 57-837 du 26 juill. 1957 tendant à assurer au Fonds national de surcompensation des prestations familiales agricoles la recette prévue par le paragraphe 2 de l'art. 2 de la loi de finances pour 1957 et instituant un prélèvement supplémentaire progressif sur les gains dépassant cinq fois la mise, *JO* 28 juill. 1957, p. 7467 ; *D.* 1957.L.232.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Décret n° 57-853 du 30 juill. 1957 pour l'application des dispositions de la loi du 26 juill. 1957 instituant un prélèvement supplémentaire sur les mises gagnantes au PM, *JO* 31 juill. 1957, p. 7527 ; *D.* 1957.L.236.

- Ordonnance n° 58-374 du 30 décembre 1958, art. 16-II affectant au budget général le produit des prélèvements institués par l'article 2-IV-2° de la loi n° 56-1327 du 29 décembre 1956 complété par la loi n° 57-837 du 26 juillet 1957, *JO* 31 déc. 1958, p. 1207 ; *D.* 1959.L.155.

- Décret n° 60-227 du 12 mars 1960 modifiant le barème du prélèvement supplémentaireprogressif sur les mises gagnantes au PM, *JO* 13 mars 1960, p. 2482 ; *D.* 1960.L.110.

- Loi n° 63-1241 du 19 déc. 1963, art. 9 modifiant la loi du 26 juill. 1957 et instituant un prélèvement spécial progressif sur les rapports du pari tiercé, *JO* 20 déc. 1963, p. 11331 ; *D.* 1964.L.16.

- Décret n° 64-91 du 31 janv. 1964 relatif au barème du prélèvement spécial progressif sur les rapports du pari tiercé, *JO* 1er févr. 1964, p. 1169 ; *D.* 1964.L.86.

- Loi n° 66-935 du 17 déc. 1966, art. 18-I modifiant le taux du prélèvement spécial progressif institué sur le pari tiercé, *D.* 1967.L.12.

- Décret n° 67-41 du 12 janv. 1967 relatif au barème du prélèvement spécial progressif sur les rapports du pari tiercé, *JO* 13 janv. 1967, p. 572 ; *D.* 1967.L.69.

- Loi n° 76-1232 du 29 déc. 1976, art. 75 modifiant la loi du 26 juill. 1957 instituant un prélèvement supplémentaire sur les rapports du pari tiercé et du quarté, *JO* 30 déc. 1976 ; *D.* 1977.L.33.

- Loi n° 78-1239 du 29 déc. 1978, art. 43 réunissant le prélèvement supplémentaire sur les mises gagnantes et le prélèvement spécial progressif sur les rapports du pari tiercé et du quarté en un prélèvement supplémentaire progressif applicable à toutes les formes de paris sur les seuls rapports dépassant dix fois la mise, *JO* 30 déc. 1978, p. 4339 ; *D.* 1979.L.26.

- Décret n° 78-1292 du 29 déc. 1978 relatif au barème du prélèvement supplémentaireprogressif sur les gains réalisés au PM, *JO* 31 déc. 1978, p. 4571 ; *D.* 1979.L.43.

- Loi n° 83-1179 du 29 déc. 1983, art. 18-III modifiant les conditions du prélèvement supplémentaire institué par la loi du 26 juillet 1957, *JO* 30 déc. 1983, p. 3799 ; *D.* 1984.L.66.

- Décret n° 84-527 du 27 juin 1984 relatif au barème du prélèvement supplémentaire progressifsur les gains réalisés au PM, *JO* 30 juin 1984, p. 2063 ; *D.* 1984.L.402.

- Décret n° 86-357 du 12 mars 1986 modifiant le décret du 29 déc. 1978 relatif au barème du prélèvement supplémentaire progressif sur les gain réalisés au PM, *JO* 14 mars 1986, p. 3911 ; *D.* 1986.L.287.

- Loi n° 95-1347 du 30 déc. 1995, art. 36-II modifiant l'al. 4 de l'article unique de la loi du 26 juill. 1957 sur le taux moyen cumulé des divers prélèvements, *JO* 31 déc. 1995, p. 19078 ; *D.* 1996.L.36.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Décret n° 95-1405 du 30 déc. 1995 modifiant le décret du 29 déc. 1978 relatif au barème du prélèvement supplémentaire progressif sur les paris réalisés au PM, *JO* 4 janv. 1996, p. 92 ; *D.* 1996.L.37.

- Loi n° 96-1182 du 30 déc. 1996, art. 53 modifiant l'al. 4 de l'article unique de la loi du 26 juill. 1957 sur le taux moyen cumulé des divers prélèvements, *D.* 1997.L.93.

- Décret n° 99-139 du 3 mars 1999 relatif au barème du prélèvement supplémentaire progressif sur les gains réalisés au PM, *JO* 4 mars 1999, p. 3243.

- Décret n° 2002-127 du 31 janv. 2002 relatif au barème du prélèvement supplémentaire progressif sur les gains réalisés au PM, *JO* 2 févr. 2002, p. 2194.

8) Prélèvements sur les recettes des sociétés de courses

- Loi du 25 juin 1920, art. 95 instituant une taxe sur les recettes des sociétés de courses, *JO* 26 juin 1920 ; *D.* 1920.IV.348.

- Loi du 31 juill. 1920, art. 39 relatif à la taxe sur les recettes des sociétés de courses, *JO* 1er août 1920 ; *D.* 1921.IV.128.

- Décret du 27 sept. 1920 fixant les conditions d'application des art. 95 de la loi du 25 juin 1920 et 39 de la loi du 31 juillet 1920 instituant une taxe sur les recettes des sociétés de courses de chevaux, *JO* 30 sept. 1920 ; *D.* 1920.IV.378 ou *D.* 1921.IV.151.

- Décret du 28 déc. 1926 portant codification de la législation en matière de contributions indirectes, art. 91, *JO* 2-3-4 janv. 1927 ; *DP.* 1927.IV.139.

- Loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964, art. 15-I instituant une redevance, versée par les sociétés de courses parisiennes, au profit du budget général, et 15-II effectuant un prélèvement unique de 30 millions de francs sur leurs réserves, *JO* 24 déc. 1964, p. 11513 ; *D.* 1965.L.32-33.

- Arrêté du 22 novembre 1965 fixant les modalités du prélèvement sur les réserves des sociétés de courses parisiennes, *JO* 21 déc. 1965, p. 11550 ; *D.* 1966.L.21.

- Décret n° 65-1121 du 17 décembre 1965 fixant les modalités de liquidation et de versement de la redevance annuelle mise à la charge des sociétés parisiennes de courses de chevaux, *JO* 21 déc. 1965, p. 11449 ; *D.* 1966.L.20.

- Loi n° 66-935 du 17 déc. 1966, art. 18-II portant affectation au budget général des bénéficessur centimes réalisés par les sociétés de courses parisiennes, *JO* 18 déc. 1966, p. 11075 ; *D.* 1967.L.12.

- Loi n° 69-1169 du 24 déc. 1969, art. 26-I modifiant l'art. 15 de la loi du 23 déc. 1964 relatif à la redevance versée au budget général par les sociétés de courses parisiennes et 26-II effectuant un prélèvement unique de 20 millions de francs sur leurs réserves, *JO* 27 déc. 1969, p. 12610 ; *D.* 1970.L.11-12.

- Loi n° 71-1061 du 29 déc. 1971, art. 9 prorogeant et modifiant les redevances instituées par la loi du 24 déc. 1969, *JO* 30 déc. 1971, p. 12899 ; *D.* 1972.L.20.

- Décret n° 76-1290 du 30 déc. 1976 modifiant le décret du 17 déc. 1965 fixant les modalités de liquidation et de versement de la redevance annuelle mise à la charge des

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

sociétés parisiennes de courses de chevaux, *JO* 1er janv. 1977, p. 59 ; *D.* 1977.L.69.

- Décret n° 78-221 du 2 mars 1978 modifiant le décret du 17 déc. 1965 fixant les modalités de liquidation et de versement de la redevance annuelle mise à la charge des sociétés parisiennes de courses de chevaux, *JO* 4 mars 1978, p. 901 ; *D.* 1978.L.163.

- Loi n° 78-1240 du 29 déc. 1978, art. 7 relatif au versement, par les sociétés de courses parisiennes, d'une redevance au profit du budget général, et prévoyant que des arrêtés fixeront chaque année la proportion minimale de leurs recettes nettes que les sociétés de courses affecteront à l'encouragement de l'élevage, *JO* 30 déc. 1978, p. 4385 ; *D.* 1979.L.32.

- Décret n° 79-803 du 11 sept. 1979 fixant les modalités d'application de l'art. 7 de la troisième loi de finances rectificative pour 1978 relatif à la redevance annuelle mise à la charge des sociétés de courses parisiennes, *JO* 20 sept. 1979, p. 2334 ; *D.* 1979.L.325.

- Loi n° 81-1180 du 31 déc. 1981, art. 10 suspendant pour quatre ans l'affectation au budget général des bénéfices sur centimes réalisés par les sociétés de courses parisiennes, *JO* 1er janv. 1982, p. 11 ; *D.* 1982.L.47.

19) Taxe sur la valeur ajoutée

- Loi n° 83-1179 du 29 déc. 1983, art. 18-III appliquant la TVA aux rémunérations des organisateurs et intermédiaires du PM, *JO* 30 déc. 1983, p. 3799 ; *D.* 1984.L.66.

C - Organismes de courses

- Décret du 4 juillet 1806, *Duv.* t. XVI, p. 3.

- Décret impérial des 24-29 août 1854 prescrivant l'établissement d'un hippodrome à Longchamp, *Bull.* n° 1904 ; *D.* 1854.IV.139.

- Arrêté du 16 mars 1866 relatif aux courses de chevaux et aux trois sociétés mères, *Le Moniteur universel*, 25 mars 1866, p. 358.

- Loi du 2 juin 1891 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux ; *JO* du 3 juin 1891 ; *D.* 1891.IV.49.

- Décret des 7-24 juill. 1891 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux,*JO* du 24 juill. 1891 ; *D.* 1893.IV.66.

- Décret du 24 nov.-7 déc. 1896 relatif aux sociétés de courses (comptabilité, emploi des sommes des tickets impayés), *JO* du 7 déc. 1896 ; *D.* 1899.IV.63.

- Décret du 16-17 juill. 1906 instituant un comité consultatif permanent des courses ; *JO* du 17 juill. 1906 ; *D.* 1907.IV.19.

- Décret du 8 décembre 1926 relatif à la comptabilitédes sociétés de courses et du pari mutuel, *DP.* 1927.IV.207.

- Décret du 31 juill. 1931 modifiant l'art. 3 du décret du 8 déc. 1926 réglementant la comptabilité des sociétés de courses et du PM, *DP.*1931.IV.303.

- Décret du 20 sept. 1934 modifiant le décret du 8 déc. 1926 réglementant la

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

comptabilité des sociétés de courses et du PM, *JO* 28 sept. 1934 ; *DP.* 1935.IV.161.

- Loi du 8 janvier 1941 relative au contrôle exercé sur les opérations des sociétés de courses et du PM, *JO* 19 janv. 1941, p. 270 ; *D.* 1941.L.14.

- Décret du 18 juill. 1941 portant application de la loi du 8 janvier 1941 sur le contrôle des opérations des sociétés de courses et du pari mutuel, *JO* 23 oct. 1941, p. 4605 ; *D.* 1941.L.523.

- Décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat, *JO* 1er juin 1955, p. 5547 ; *D.* 1955.L.302.

- Décret n° 61-390 du 20 avril 1961 portant aménagement des charges et ressources de l'élevage hippique, *JO* 21 avril 1960, p. 3793 ; *D.* 1961.L.151.

- Décret n° 74-954 du 14 nov. 1974 relatif aux sociétés de courses de chevaux, *JO* 17 nov. 1974, p. 11556 ; *D.* 1974.L.354.

- Arrêté du 30 juin 1975 relatif au statut type des sociétés de courses de chevaux, *JO* 5 août 1975, p. 7980 ; *D.* 1975.L.293.

- Décret n° 76-167 du 12 févr. 1976 portant application de la semaine de quarante heures dans les haras nationaux et sociétés de courses, *JO* 19 févr. 1976, p. 1165 ; *D.* 1976.L.130.

- Arrêté du 29 juill. 1976 relatif aux modalités d'inscription au Stud-book français, *JO* 24 août 1976, p. 5077.

- Loi n° 78-1240 du 29 déc. 1978, art. 7 relatif au versement, par les sociétés de courses parisiennes, d'une redevance au profit du budget général, et prévoyant que des arrêtés fixeront chaque année la proportion minimale de leurs recettes nettes que les sociétés de courses affecteront à l'encouragement de l'élevage, *D.* 1979.L.32.

- Arrêté du 24 avril 1979 nommant un assistant au contrôleur d'Etat auprès de la Société de la loterie nationale et du loto national et des sociétés de courses de chevaux et du PMU, *JO* 18 mai 1979, p. 4152.

- Décret n° 83-878 du 4 oct. 1983 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel, *JO* 5 oct. 1983, p. 2972 ; *D.* 1983.L.485.

- Arrêté du 14 déc. 1983 relatif à la comptabilité générale des sociétés de courses de chevaux, *JO* 17 janv. 1984, p. 575.

- Arrêté du 13 mars 1984 nommant un assistant au contrôleur d'Etat auprès de la Société de la loterie nationale et du loto national et des sociétés de courses de chevaux et du PMU, *JO* 24 mars 1984, p. 2876.

- Arrêté du 3 avril 1987 fixant la liste des sociétés de courses et de leurs organismes communs dont les comptes et budgets sont soumis à une approbation nationale, *JO* 16 avril 1987, p. 4334.

- Arrêté du 3 avril 1987 fixant le seuil des marchés de travaux des sociétés de courses et du PMU, *JO* 16 avril 1987, p. 4334.

- Décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au PM, *JO* 8 mai 1997, p. 7012 ; *D.* 1997.L.261.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Arrêté du 23 déc. 1997 fixant la liste des sociétés de courses et de leurs organismes communs dont les comptes et budgets sont soumis à une approbation nationale, *JO* 28 déc. 1997, p. 19064.

- Arrêté du 26 déc. 1997 relatif au statut type des sociétés de courses de chevaux, *JO* 14 févr. 1998, p. 2344.

- Arrêté du 26 déc. 1997 fixant les conditions d'agrément en qualité de commissaires aux courses, *JO* 4 janv. 1998, p. 215 ; *D.* 1998.L.85.

- Arrêté du 12 oct. 1998 fixant les modalités spéciales du contrôle économique et financier de l'Etat sur certaines sociétés de courses et organismes rattachés, *JO* 20 octobre, p. 15868.

- Arrêté du 17 décembre 1998 modifiant les conditions d'agrément en qualité de commissaire aux courses, *JO* 6 janv. 1999, p. 290.

- Arrêté du 25 juin 2001 modifiant les conditions d'agrément en qualité de commissaire aux courses, *JO* 7 juill. 2001, p. 10855.

- Arrêté du 9 janv. 2002 relatif à la comptabilité générale des sociétés de courses de chevaux, *JO* 7 févr. 2002, p. 2487.

- Décret n° 2002-1346 du 12 nov. 2002 modifiant le décret du 5 mai 1997 relatif aux sociétésde courses de chevaux, *JO* 14 nov. 2002, p. 18720.

- Arrêté du 22 janv. 2003 fixant la liste des sociétés de courses et de leurs organismes communs dont les comptes et budgets sont soumis à une approbation nationale, *JO* 14 février 2003, p. 2709.

D - Réglementation des courses et des paris

1) Réglementation générale

- Loi du 2 juin 1891 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, *JO* du 3 juin 1891 ; *D.* 1891.IV.49.

- Décret des 7-24 juill. 1891 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, *JO* du 24 juill. 1891 ; *D.* 1893.IV.66.

- Loi du 1er avril 1900 modifiant le § 2 de l'article 4 de la loi du 2 juin 1891, *JO* du 3 avril 1900 ; *D.* 1900.IV.46.

- Loi des 4-5 juin 1909 sur le délit d'exploitation des paris, *JO* 5 juin 1909 ; *D.* 1909.IV.70, note.

- Loi de finances du 16 avril 1930, art. 186 autorisant l'organisation du pari mutuel hors des champs de courses, *JO* 17 avril 1930, p. 4311 ; *DP.* 1930.IV.299.

- Décret du 11 juill. 1930 relatif à l'application de l'art. 186 de la loi du 16 avril 1930 concernant l'extension du PM hors des champs de courses, *JO* 13 juill. 1930, p. 7902 ; *DP.* 1930.IV.308.

- Décret-loi du 30 oct. 1935 relatif à la répression des paris clandestins, *JO* 7 nov.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

1935 ; *DP.* 1935.IV.540.

- Décret du 12 févr. 1938 transformant en bureau de l'administration des courses et du PM la section spéciale chargée du contrôle des opérations des sociétés de courses et du PM, *JO* 18 févr. 1938.

- Décret du 29 avril 1941 fixant les attributions du service de l'inspection des courses et du parimutuel, *JO* 12 juin 1941, p. 2449 ; *D.* 1941.L.295.

- Loi du 1er sept. 1942 instituant l'exclusion des indésirables sur les champs de courses, *JO* 8 oct. 1942, p. 3409 ; *D.* 1943.L.3.

- Loi n° 47-520 du 21 mars 1947, art. 51 autorisant les sociétés de courses à organiser un pari mutuel à cote fixe, *JO* 25 mars 1947, p. 2767 ; *D.* 1947.L.131.

- Décret n° 48-801 du 12 mai 1948 modifiant l'art. 1er du décret du 11 juill. 1930 relatif à l'extension du PM hors des hippodromes, *JO* 13 mai 1948, p. 4637 ; *D.* 1948.L.196.

- Décret n° 50-1063 du 17 août 1950 relatif à l'inspecteur général des courses et du PM, *JO* 31 août 1950, p. 9389.

- Loi n° 51-681 du 24 mai 1951 modifiant l'art. 4 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, *JO* 1er juin 1951, p. 5792 ; *D.* 1951.L.250.

- Loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964, art. 15-III habilitant les sociétés de courses à recevoir des paris engagés à l'étranger sur les courses françaises ainsi que des paris engagés en France sur les courses étrangères, *JO* 24 déc. 1964, p. 11513 ; *D.* 1965.L.32-33.

- Arrêté du 16 déc. 1980 relatif au contrôle des chevaux inscrits aux programmes des courses, *JO* 4 janv. 1981, p. 125.

- Arrêté du 22 mars 1983 relatif au contrôle des chevaux inscrits aux courses, *JO* 21 avril 1983, p. 3929.

- Arrêté du 21 avril 1983 relatif à l'inscription des chevaux de sport, *JO* 10 mai 1983, p. 4459.

- Arrêté du 2 avril 1984 modifiant les conditions du contrôle des chevaux inscrits aux courses, *JO* 15 avril 1984, p. 3561.

- Loi n° 98-546 du 2 juill. 1998, art. 106 portant modification de l'art. 15 de la loi du 23 décembre 1964 relatif aux paris engagés en France sur des courses étrangères, *JO* 3 juillet 1998, p. 10127 ; *D.* 1998.L.265.

2) Réglementation des paris

- Arrêté du 18 avril 1931 portant réglementation du PM en dehors des hippodromes, *JO* 19 févr. 1931 ; *DP.* 1931.IV.91.

- Arrêté du 7 juill. 1948 portant règlement du PM en dehors des hippodromes, *JO* 14 juill. 1948, p. 6886 ; *D.* 1948.L.253.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Arrêté du 6 août 1948 interdisant aux mineurs d'engager des paris au PMU et au PMH, *JO* 17 août 1948, p. 8058 ; *D.* 1948.L.278.

- Arrêté du 7 déc. 1951 modifiant l'arrêté du 18 févr. 1931 portant règlement du PMU, *JO* 13 déc. 1951, p. 12288 ; *D.* 1951.L.424.

- Arrêté du 10 juin 1952 modifiant l'arrêté du 31 mars 1898 portant règlement du PMH , *JO* 19 juin 1952, p. 6149 ; *D.* 1952.L.215.

- Arrêté du 10 juin 1952 modifiant l'arrêté du 18 févr. 1931 portant règlement du PMU, *JO* 19 juin 1952, p. 6150 ; *D.* 1952.L.215.

- Arrêté du 18 déc. 1954 interdisant aux mineurs de moins de 21 ans l'accès des agences du PMU, *JO* 28 janv. 1955, p. 1049 ; *D.* 1955.L.73.

- Arrêté du 29 déc. 1978 relatif au classement des paris susceptibles d'être engagés au PM, *JO* 31 déc. 1978, p. 4571 ; *D.* 1979.L.43.

- Arrêté du 10 avril 1979 portant règlement du PM, *JO* 29 avril 1979, p. 3563 ; *D.* 1979.L.189.

- Arrêté du 11 avril 1979 portant classement des paris susceptibles d'être engagés au PM, *JO* 29 avril 1979, p. 3584 ; *D.* 1979.L.189.

- Arrêté du 16 déc. 1980 modifiant un précédent arrêté portant règlement du PM, *JO* 16 janv. 1981, p. 596 ; *D.* 1981.L.60.

- Arrêté du 7 juill. 1981 modifiant un précédent arrêté portant règlement du PM, *JO* 15 août 1981, p. 7313 ; *D.* 1981.L.312.

- Arrêté du 28 déc. 1982 complétant un précédent arrêté portant règlement du PM, *JO* 5 janv. 1983, p. 82 ; *D.* 1983.L.98.

- Arrêté du 2 avril 1983 complétant un précédent arrêté portant règlement du PM, *JO* 15 avril 1983, p. 3758 ; *D.* 1983.L.215.

- Arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 18 sept. 1985, p. 10714 ; *D.* 1985.L.518.

- Arrêté du 3 nov. 1986 modifiant l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 21 nov. 1986, p. 14035 ; *D.* 1986.L.537.

- Arrêté du 26 mars 1987 modifiant l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 7 avril 1987, p. 3907 ; *D.* 1987.L.176.

- Arrêté du 6 avril 1987 modifiant l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 24 avril 1987, p. 4623 ; *D.* 1987.L.197.

- Arrêté du 26 juin 1987 modifiant l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 1er juill. 1987, p. 7160 ; *D.* 1987.L.264.

- Arrêté du 26 juin 1987 modifiant l'arrêté du 13 sept. 1985 fixant le minima d'enjeux pour les divers types de paris, *JO* 1er juill. 1987, p. 7163 ; *D.* 1987.L.264.

- Arrêté du 26 sept. 1988 modifiant l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 29 sept. 1988, p. 12302 ; *D.* 1988.L.426.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Arrêté du 31 mai 1989 modifiant l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 14 juin 1989, p. 7394 ; *D.* 1989.L.192.

- Arrêté du 31 août 1990 portant règlement du PM, *JO* 4 oct. 1990, p. 12037.

- Arrêté du 27 avril 1995 modifiant l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 7 mai 1995, p. 7589 ; *D.* 1995.L.351.

- Arrêté du 1er juill. 1995 relatif à l'application de l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 29 juill. 1995, p. 11324 ; *D.* 1995.L.398.

- Arrêté du 1er juill. 1995 modifiant l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 6 août 1995, p. 11837 ; *D.* 1995.L.418.

- Arrêté du 30 déc. 1995 portant classement des paris susceptibles d'être engagés au PM, *JO* 4 janv. 1996, p. 129 ; *D.* 1996.L.37.

- Arrêté du 29 oct. 1996 modifiant l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 26 déc. 1996, p. 19147 ; *D.* 1997.L.35.

- Arrêté du 27 janv. 1997 relatif à l'application de l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, JO 5 févr. 1997, p. 1949 ; *D.* 1997.L.143.

- Arrêté du 30 janv. 1997 modifiant l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 18 févr. 1997, p. 2706 ; *D.* 1997.L.159.

- Arrêté du 24 juill. 2003 modifiant l'arrêté du 13 sept. 1985 portant règlement du PM, *JO* 30 août 2003, p. 14825.

- Arrêté du 28 déc. 2004 portant classement des paris susceptibles d'être engagés au PM, *JO* 5 janv. 2005, p. 230.

XI - Paris sur les courses de lévriers

A - Fiscalité

- Voir également Frais de contrôle des opérations de jeu.

- Loi du 28 déc. 1931, art. 9 faisant référence à un prélèvement sur les sommes engagées au PM lors de manifestations sportives autres que les courses de chevaux, *DP.* 1932.IV.5.

- Loi du 31 déc. 1938, art. 64 modifiant au profit de sociétés de courses de lévriers la répartition du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel, *JO* 1er janv. 1939 ; *DP.* 1939.IV.262.

- Loi du 31 déc. 1939, art. 56 modifiant la répartition du prélèvement sur les sommes engagées au PM sur les cynodromes, *JO* 1er janv. 1940 ; *D.* 1940.IV.329.

- Arrêté du 13 févr. 1942 relatif à l'imposition de courses de chevaux et de chiens, *JO* 8 mars 1942, p. 957 ; *D.* 1942.L.91.

- Loi n° 627 du 15 novembre 1943 élevant de 12 à 13 % au profit du Secours national le montant du prélèvement effectué sur les sommes engagées au PMH, au PMU et au PM

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

sur les cynodromes, *JO* 17 nov. 1943, p. 2947 ; *D.* 1944.L.5.

- Loi n° 248 du 2 juin 1944 tendant à procurer des ressources au Secours national sur le montant des sommes engagées au PMH, au PMU et au PM sur les cynodromes, *JO* 15 juin 1944, p. 1514.

- Ordonnance du 30 décembre 1944, article 20 affectant au budget général les prélèvements sur les sommes engagées au PM sur les cynodromes, *JO* 31 déc. 1944, p. 2148.

- Loi n° 47-1465 du 8 août 1947, art. 60 relatif au prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel à l'occasion des courses de lévriers, *JO* 9 août 1947, p. 7766 ; *D.* 1947.L.302.

- Décret n° 47-1967 du 9 oct. 1947 fixant le taux et la répartition du prélèvement sur les sommes engagées au PM sur les cynodromes, *JO* 10 oct. 1947, p. 10086 ; *D.* 1947.L.402.

- Loi n° 48-978 du 16 juin 1948, art. 27 instituant un droit de timbre sur les tickets du pari mutuel, *JO* 17 juin 1948, p. 5865 ; *D.* 1948.L.231.

- Arrêté du 22 avril 1982 fixant le modalités de rattachement par voie de fonds de concours du budget du ministère de l'Agriculture de la part affectée à l'encouragement et à l'élevage des lévriers des sommes engagées au PM sur les cynodromes, *JO* 11 mai 1982, p. 4470.

- Loi n° 73-1150 du 27 déc. 1973, art. 15 majorant de 20 % les droits de timbre sur les tickets du PM et sur les cartes d'entrée dans les casinos, *D.* 1974.L.24.

- Loi n° 88-1149 du 23 déc. 1988, art. 9-V augmentant le droit de timbre perçu à l'occasion du PM et du loto national, *D.* 1989.L.21.

B - Organismes de courses

- Décret du 25 février 1933 relatif à l'autorisation des courses de lévriers et au fonctionnement du pari mutuel à l'occasion de ces manifestations, *JO* 26 févr. 1933, p. 1909 ; *DP.* 1933.IV.91.

- Décret du 26 février 1933 relatif à la comptabilité des sociétés de courses de lévriers, *JO* 26 févr. 1933, p. 1909 ; *DP.* 1933.IV.91.

- Décret n° 83-922 du 20 oct. 1983 relatif aux sociétés de courses de lévriers autorisées à organiser un PM, *JO* 22 oct. 1983, p. 3156 ; *D.* 1983.L.502.

C - Réglementation des courses et des paris

1) Réglementation générale

- Loi du 28 déc. 1931, art. 9 faisant référence à un prélèvement sur les sommes engagées au PM lors de manifestations sportives autres que les courses de chevaux, *DP.* 1932.IV.5.

- Décret du 25 février 1933 relatif à l'autorisation des courses de lévriers et au fonctionnement du pari mutuel à l'occasion de ces manifestations, *JO* 26 févr. 1933 ; *DP.*

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

1933.IV.91.

- Décret du 7 mai 1938 chargeant le ministre de l'Agriculture de l'application de l'art. 9 de la loi du 28 déc. 1931 et de l'organisation du contrôle et du fonctionnement des courses de lévriers, *JO* 13 mai 1938, p. 5390.

- Décret du 17 juin 1938 portant extension aux courses de lévriers pour lesquelles le PM est autorisé les dispositions du décret du 30 oct. 1935 relatives à la répression des paris clandestins, *JO* 26 juin 1938 ; *DP.* 1938.IV.336.

- Loi du 1er sept. 1942 instituant l'exclusion des indésirables sur les champs de courses, *JO* 8 oct. 1942, p. 3409 ; *D.* 1943.L.3.

- Arrêté du 13 août 1948 interdisant aux mineurs de moins de 18 ans d'engager des paris au PM sur les cynodromes, *JO* 20 août 1948, p. 8184 ; *D.* 1948.L.284.

- Loi n° 51-681 du 24 mai 1951 modifiant l'art. 4 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, *JO* 1er juin 1951, p. 5792 ; *D.* 1951.L.250.

- Arrêté du 20 févr. 1979 relatif à la vaccination antirabique obligatoire des lévriers engagés dans les courses publiques, *JO* 28 févr. 1979, p. 1856.

3) Réglementation des paris

- Arrêté du 13 août 1948 portant interdiction aux mineurs de dix-huit ans des paris au PM sur les cynodromes, *JO* 20 août 1948, p. 8184.

- Arrêté du 25 juill.1961 portant règlement du PM sur les cynodromes concernant le pari double jumelé, *JO* 8 août 1961, p. 7383 ; *D.* 1961.L.272.

- Arrêté du 26 mai 1993 portant règlement du PM sur les courses de lévrier, *JO* 14 août 1993, p. 11487 ; *D.* 1993.L.461.

- Arrêté du 20 sept. 2000 modifiant l'arrêté du 26 mai 1993 portant règlement du PM sur les courses de lévrier, *JO* 30 sept. 2000, p. 15466.

- Arrêté du 17 oct. 2001 modifiant l'arrêté du 26 mai 1993 portant règlement du PM sur les courses de lévrier, *JO* 10 novembre 2001, p. 17909.

- Arrêté du 20 mars 2002 fixant la mise minimale d'un enjeu prévue à l'article 13 de l'arrêté du 26 mai 1993 portant règlement du PM sur les courses de lévrier, *JO* 18 avril 2002, p. 6855.

XII - Paris sur les parties de pelote basque

- Loi n° 96-314 du 12 avril 1996, art. 68 al. 1 autorisant les paris sur les parties de pelote basque, *JO* du 13 avril 1996, p. 5707.

- Décret n° 97-309 du 1er avril 1997 relatif aux paris sur les parties de pelote basque, *JO* 8 avril 1997, p. 5324.

- Arrêté du 11 déc. 2001 portant règlement du PM sur les parties de pelote basque, *JO* 4 janv. 2002, p. 246.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

XIII - Réponses ministérielles

A - Appareils de jeu (sauf casinos)

- *JOS* 1er oct. 1983, p. 1381, question n° 11504.
- *JOAN* 9 juill. 1990, p. 3267, question n° 28158.
- *JOAN* 16 août 1993, p. 2575, question n° 2866.
- *JOS* 18 nov. 1993, p. 2213, question n° 3165.
- *JOAN* 16 mai 1994, p. 2499, question n° 12205.
- *JOAN* 13 févr. 1995, p. 856, question n° 22252.
- *JOAN* 26 févr. 1996, p. 1080, question n° 34241.
- *JOAN* 25 mars 1996, p. 1646, question n° 35404.
- *JOAN* 5 août 1996, p. 4280, question n° 39747.
- *JOS* 26 sept. 1996, p. 2482, question n° 12633.
- *JOS* 6 mai 1999, p. 1489, question n° 6177.
- *JOAN* 3 avril 2000, p. 2216, question n° 39851.
- *JOAN* 17 avril 2000, p. 2488, question n° 36535.
- *JOAN* 17 avril 2000, p. 2476, question n° 40379.
- *JOAN* 17 avril 2000, p. 2476, question n° 40605.
- *JOAN* 5 juin 2000, p. 3456, question n° 43665.
- *JOS* 25 janv. 2001, p. 243, question n° 21844.
- *JOAN* 5 mars 2001, p. 1376, question n° 39852.
- *JOS* 7 juin 2001, p. 1910, question n° 32183.
- *JOAN* 23 juill. 2001, p. 4304, question n° 62311.
- *JOAN* 27 août 2001, p. 4942, question n° 59993.
- *JOAN* 19 nov. 2001, p. 6635, question n° 63947.
- *JOAN* 31 mars 2003, p. 2508, question n 7534.
- *JOAN* 27 janv. 2004, p. 677, question n 15371.
- *JOAN* 17 févr. 2004, p. 1259, question n° 7567.
- *JOAN* 16 mars 2004, p. 2084, question n° 14713.
- *JOAN* 16 mars 2004, p. 2100, question n° 30326.

B - Casinos

- *JOAN* 1er mars 1982, p. 815, question n° 2921.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- *JOS* 26 avril 1984, p. 669, question n° 14054.
- *JOS* 6 sept. 1984, p. 1405, question n° 15840.
- *JOAN* 25 févr. 1985, p. 806, question n° 60754.
- *JOAN* 17 mars 1986, p. 1099, question n° 79438.
- *JOS* 8 sept. 1988, p. 999, question n° 1165.
- *JOAN* 26 sept. 1988, p. 2676, question n° 627.
- *JOAN* 3 oct. 1988, p. 2750, question n° 1715.
- *JOAN* 16 janv. 1989, p. 268, question n° 4761.
- *JOAN* 10 avril 1989, p. 1690, question n° 8168.
- *JOAN* 25 juin 1990, p. 3038, question n° 25490.
- *JOAN* 3 juin 1991, p. 2204, question n° 37487.
- *JOAN* 26 sept. 1994, p. 4789, questions n° 15343.
- *JOAN* 13 janv. 1997, pp. 118-119, questions n° 44458 et 44776.
- *JOS* 16 janv. 1997, pp. 120-121, questions n° 17748 et 18462.
- *JOAN* 10 avril 1997, p. 1118, question n° 18768.
- *JOAN* 5 janv. 1998, p. 49, question n° 3231 et 3901.
- *JOAN* 5 janv. 1998, p. 52, question n° 3762.
- *JOAN* 23 mars 1998, p. 1657, question n° 5398.
- *JOAN* 6 avril 1998, p. 1918, question n° 6596.
- *JOS* 9 avril 1998, p. 1144, question n° 4105.
- *JOS* 9 avril 1998, p. 1144, question n° 4281.
- *JOAN* 25 mai 1998, p. 2874, question n° 5367.
- *JOAN* 6 juill. 1998, p. 3774, question n° 7191.
- *JOAN* 17 janv. 2000, p. 342, question n° 4625.
- *JOAN* 21 août 2000, p. 4958, question n° 46007.
- *JOAN* 14 mars 2002, p. 789, question n° 34829 et 34954.
- *JOAN* 14 mars 2002, p. 790, question n° 35140.
- *JOAN* 18 mars 2002, p. 1526, question n° 70045.
- *JOAN* 18 mars 2002, p. 1534, question n° 63338 et 6333.

C - Divers

- *JOAN* 21 févr. 1983, p. 904, question n° 19276.
- *JOS* 30 août 1984, p. 1351, question n° 16798.
- *JOS* 29 nov. 1984, p. 1898, question n° 16447.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- *JOAN* 28 juill. 1986, p. 2317, question n° 1663.
- *JOAN* 21 mai 1990, p. 2395, question n° 25094.
- *JOAN* 24 sept. 1990, p. 4481, question n° 30116.
- *JOAN* 27 avril 1992, p. 1975, question n° 35464.
- *JOS* 3 déc. 1992, p. 2677, question n° 22757.
- *JOS* 31 mars 1994, p. 723, question n° 3790.
- *JOS* 18 sept. 1997, p. 2481, question n° 2091.
- *JOAN* 19 janv. 1998, p. 326, question n° 5874.
- *JOAN* 28 juin 1999, p. 4010, question n° 23922.
- *JOAN* 15 janv. 2001, p. 307, question n° 49953.

D - Loteries

- *JOAN* 18 févr. 1985, p. 638, question n° 58588.
- *JOAN* 14 juill. 1986, p. 2101, question n° 1728.
- *JOAN* 11 août 1986, p. 2608, question n° 1374.
- *JOAN* 24 août 1987, p. 4697, question n° 27696.
- *JOAN* 9 nov. 1987, p. 6199, question n° 30723.
- *JOAN* 6 août 1990, p. 3770, question n° 26978.
- *JOAN* 17 févr. 1992, p. 766, question n° 51550.
- *JOAN* 13 avril 1992, p. 1761, question n° 53732.
- *JOAN* 2 nov. 1992, p. 4995, question n° 58839.
- *JOAN* 13 janv. 1997, p. 140, question n° 42701.
- *JOS* 9 oct. 1997, p. 2716, question n° 1419.
- *JOS* 9 oct. 1997, p. 2716, question n° 1419.
- *JOS* 18 févr. 1999, p. 517, question n° 11949.
- *JOAN* 19 avril 1999, p. 2348, question n° 23950.
- *JOAN* 28 juin 1999, p. 3958, question n° 23046.
- *JOAN* 20 mars 2000, p. 1811, question n° 38225 et 41831.
- *JOAN* 15 mai 2000, p. 3018, question n° 40586.
- *JOAN* 15 mai 2000, p. 3019, question n° 42598.
- *JOS* 25 mai 2000, p. 1877, question n° 23286.
- *JOS* 14 déc. 2000, p. 4260, question n° 26682.
- *JOAN* 23 avril 2001, p. 2433, question n° 57568.
- *JOAN* 6 janv. 2004, p. 98, question n 29377.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- *JOAN* 21 sept. 2004, p. 7305, question n° 41225.
- *JOS* 23 sept. 2004, p. 2162, question n 12453.

E - PMU

- *JOAN* 24 mai 1982, p. 2142, question n° 1910.
- *JOAN* 14 juill. 1986, p. 2101, question n° 1728.
- *JOAN* 19 avril 1999, p. 2348, question n° 23950.
- *JOAN* 1er janv. 2001, p. 44, question n° 52913.
- *JOAN* 13 avril 2004, p. 2955, question n° 31639.
- *JOAN* 29 juin 2004, p. 4956, question n 38908.
- *JOS* 26 août 2004, p. 1961, question n 13065.

Deuxième partie : Jurisprudence

I - Casinos

A - Accès / exclusion des salles de jeux

- CA Douai 28 janv. 1895, *S.* 1896.II.70.
- Cass. req. 19 févr. 1896 [Teissier et comp. c/ Denis Bottone], *D.* 1896.I.449.
- Cass. req. 2 mars 1932, *S.* 1932.I.166 ; *DH.* 1932.177.
- CE 18 mai 1951 [Bensussan], *Rec.* 277, conclusions Bernard.
- CE 19 juin 1992 [Speakman], *D.* 1994.SC.108, obs. Maillard Desgrées du Loû ; *Dr. adm*. 1992, n° 346 et 380 ; *Gaz. Pal.* 1993, 1, pan. dr. adm., p. 28.
- CE 12 déc. 1997 [Guelfucci], non publié req. n° 164950.
- CE 18 févr. 1998 [Bérard], non publié req. n° 170150.
- CE 18 févr. 1998 [Gérard], non publié req. n° 160964.

B - Autorisations et avis

1) Autorisations de jeu

- CE 7 juin 1902 [Maire de Néris-les-Bains c/ Préfet de l'Allier], *S.* 1902.II.81.
- CE 12 avril 1935 [Ville d'Evian-les-Bains], *S.* 1935.III.95 ; *DH.* 1935.384.
- CE 12 janv. 1940 [Lartigue et Englebert], *Gaz. Pal.* 1940.I.341 ; *DH.* 1940.92.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- CE 13 févr. 1942 [Sté d'exploitation des Eaux et Thermes d'Enghien-les-Bains], *Gaz. Pal.* 1942.II.46.

- CE Ass. 25 juin 1948 [2 espèces : Société d'exploitation des Eaux et Thermes d'Enghien, Société fermière des Casinos de Nice], *Rec.* 301.

- CE 14 oct. 1970 [Société d'exploitation des Eaux et Thermes d'Enghien ; ministre de l'Intérieur c/ Société d'exploitation des Eaux et Thermes d'Enghien], *Rec.* 580.

- Civ. 19 mai 1976 [Synd. Professionnel des employés de jeu du casino de Nice CGT-FO et autre c/ SA du Palais de la Méditerranée et autre], *Bull.* n° 186 ; *D.* 1976.IR.228-229.

- CE 28 mai 1982 [Sté d'exploitation du casino municipal de Luc-sur-Mer], req. n° 25640.

- TA Poitiers 3 nov. 1983 [Lobry], *Rec.* 568.

- CE 4 juill. 1984 [Sté d'exploitation du casino de Luchon], req. n° 51179.

- CE 8 juill. 1987 [Sté d'exploitation du casino de Capvern-les-Bains], req. n° 64829.

- CE 3 mai 1993 [Sté d'exploitation d'industries touristiques], *JCP* 1993.IV.1598.

- CE 19 nov. 1997 [Société Forges Thermal], *Rec.* 1093.

- CAA Marseille 6 juill. 2000 [Contini], req. n° 00MA00962.

- CAA Marseille 22 mars 2001 [Ministre de l'Intérieur], req. n° 98MA00487.

- CAA Marseille 17 mai 2004 [Ministre de l'Intérieur], req. n° 99MA01081.

- CAA Marseille 28 mai 2004 [Mario X], req. n° 00MA011654.

2) Avis communal

- CE 7 juin 1902 [Maire de Néris-les-Bains c/ Préfet de l'Allier], *S.* 1902.II.81.

- CE 3 juill. 1908 [Ville de Cauterets], *D.* 1910.III.33.

- CE 12 avril 1935 [Ville d'Evian-les-Bains], *S.* 1935.III.95 ; *DH.* 1935.384.

- CE 9 janv. 1952 [Sieur Vidal], *Rec.* 22.

3) Agrément du personnel

- Crim. 2 avril 1957 [Crouail et autres], *Bull.* n° 312 ; *D.* 1957.J.393.

- CE 14 juin 1967 [Santucci], *Rec.* 251, conclusions Bernard.

- CE 6 mars 1970 [Ministre de l'intérieur c/ Sydein et Desonneville], *D.* 1970.J.650, note Duteil de la Rochère ; *RDP* 1970.1042, obs. Waline ; *AJDA* 1970.564, note Peiser.

- CE 11 juillet 1990 [Orsini et Rouay], inédit.

- Soc. 5 mai 1993 [Sté touristique thermale et hôtelière de Divonne-les-Bains c/ Lejeune], *D.* 1993.IR.135 ; *D.* 1994.SC.306, obs. Vacarie.

- Soc. 26 janv. 1994, *Bull.* n° 26.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- CE 19 juin 1996 [Sté Cannes Balnéaire], req. n° 139752.

- CE 21 août 1996 [Guelfucci], req. n° 161909.

- CE 12 déc. 1997 [Guelfucci], non publié req. n° 164950.

- CE 18 févr. 1998 [Bérard], non publié req. n° 170150.

- CE 18 févr. 1998 [Gérard], non publié req. n° 160964.

- CE 16 mars 2001 [Min. de l'Intérieur c/ Provensal], req. n° 207646 ; *Dr. adm.* 2001, n° 151.

- CAA Marseille 7 mai 2003 [4 espèces], req. n° 98MA01197, 98MA01504, 98MA01154, 98MA01535.

- CAA Marseille 5 juin 2003 [10 espèces], req. n° 00MA00058, 00MA00264, 00MA00265, 00MA 00266, 00MA00290, 00MA00050, 00MA00199, 98MA01198, 98MA01199 et 00MA00145.

- CAA Marseille 28 août 2003 [Don Paul X], req. n° 99MA00463.

- CE 9 févr. 2005 [Simon X], req. n° 261007.

- CAA Bordeaux 1er mars 2005 [Ministre de l'Intérieur], req. n° 00BX01091.

C - Concession communale

- CE 28 mai 1892, *Rec.* 458.

- CA Douai 28 févr. 1899 [Min. publ. c/ Breusson], *D.* 1903.II.375.

- CE 7 juin 1902 [Maire de Néris-les-Bains c/ Préfet de l'Allier], *S.* 1902.II.81.

- Cass. req. 18 juin 1912 [Sté du Casino de Biarritz c/ Ville de Biarritz], *Gaz. Pal.* 1912.II.71, conclusions Feuilloley.

- CA Chambéry 28 févr. 1916 [Ville d'Aix-les-Bains c/ Sté des Casino], *S.* 1917.II.85-88.

- CE 28 juin 1918 [Société générale thermale et balnéaire], *D.* 1918.III.30, note anonyme.

- CA de Toulouse 19 févr. 1919 [Sté thermale des Pyrénées c/ commune de Bagnères-de-Luchon], *S.* 1922.II.89, note Mestre.

- CE 12 mai 1922 [Ville de Saint-Malo], *Rec.* 413.

- CE 18 janv. 1924 [Société anonyme du Grand Casino municipal de Saint-Malo], *Rec.* 58.

- CE 8 févr. 1924 [Raymondi c/ ville de Nice], *D.* 1924.III.60, note.

- Cass. req. 27 juill. 1925 [Sté des Casinos d'Aix-les-Bains c/ ville d'Aix-les-Bains], *S.* 1925.I.210, note anonyme

- Civ. 10 déc. 1929 [Ville de Nice c/ Sté nouvelle et Sté fermière du Casino municipal de Nice], *DH.* 1930.82 ; *Gaz. Pal.* 1930.I.188.

- CA de Rennes 3 nov. 1930 [Ville de Saint-Malo c/ Société du casino de Saint-Malo],

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Gaz. Pal. 1931.I.42 ; *DH.* 1931.46.

- CE 1er mai 1931 [Giacomi c/ ville de Chamonix], *Rec.* 463 ; *DH.* 1931.337 ; *S.* 1932.II.22.

- Cass. req. 29 nov. 1932 [Sté foncière du Nord de la France c/ Ville de Pau], *Gaz. Pal.* 1933.I.296.

- CE 26 juin 1937 [Société du Palais de la jetée promenade], *Rec.* 629.

- Civ. 25 oct. 1939 [Ville de Biarritz c/ Sté fermière des Casinos de Biarritz], *S.* 1939.I.290.

- CE 11 juill. 1941 [Grenouiller c/ commune de Balaruc-les-Bains], *Rec.* 124 ; *S.* 1942.III.1.

- CE 21 nov. 1947 [Sté fermière du Palais de la Méditerranée], *Rec.* 430 ; *D.* 1948.SC.29.

- TC 13 juin 1955 [Sieur Stanesco c/ commune d'Amélie-les-Bains-Palalda], *Rec.* 620.

- Civ. 1ère 30 mai 1956 [Sté fermière du Casino Municipal de Nice et autres c/ Ville de Nice], *JCP* 1956.I.9363, note Jaquillard ; *Rev. adm.* 1956.497, note Liet-Veaux.

- CA Rouen 1er févr. 1957 [Sté du Casino et des Bains de mer de Dieppe c/ Ville de Dieppe], *JCP* 1957.II.9846.

- CE 13 juill. 1961 [Compagnie fermière du casino municipal de Constantine c/ Ville de Constantine], *Rec.* 487 ; *CJEG* 1962.J.25, note A. C. ; *AJDA* 1961.491 et 469, chron. Galabert et Gentot ; *RDP* 1961.1087 concl. Bernard.

- TC 28 mai 1962 [Société immobilière et thermale pour le développement des stations françaises c/ société fermière du casino municipal de Cannes et ville de Cannes], *Rec.* 818.

- CA Caen 9 déc. 1963 [Ville de Ouistreham c/ SA du Casino et des Grands hôtels de Ouistreham-Riva-Bella], *AJDA* 1967.II.609, note Roche.

- CE 2 avril 1965 [Société immobilière et thermale pour le développement des stations françaises], *Rec.* 221.

- CE 3 décembre 1965 [Ville de Nice], *Rec.* 941.

- CE section 10 déc. 1965 [SA d'exploitation du nouveau casino municipal de Menton], *Rec.* 675.

- CE 25 mars 1966 [Ville de Royan et SA de Royan et sieur Couzinet], *Rec.* 237.

- CE 12 avril 1967 [Sté nouvelle des Entreprises d'Hôtels et autres], *Rec.* 154 ; *JCP* 1968.II.15606, note Homont ; *AJDA* 1967.291 note anonyme.

- Civ. 24 avril 1974 [SA Casino Mauresque c/ Chenard et autres], *Bull.* n° 112 (.

- CE 12 juill. 1977 [Epoux Lebègue], *Rec.* 979.

- CE 18 mai 1979 [Association « Urbanisme Judaïque Saint Seurin »], *RDP* 1979.1481, concl. Latournerie.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- CE 6 févr. 1981 [Commune de Saint-Georges de Didonne], *Rec.* 929.

- CE 19 févr. 1982 [SA Trouville balnéaire], *Rec.* 618.

- CE 28 mai 1982 [Sté d'exploitation du casino municipal de Luc-sur-Mer], req. n° 25640.

- CE 4 juill. 1984 [Sté d'exploitation du casino de Luchon], req. n° 51179.

- CE 16 oct. 1985 [SA Casino de la Grande Motte], *Rec.* 290.

- Civ. 1ère 18 févr. 1986 [SOCABIA c/ Ville de Biarritz], *LPA*, 19 déc. 1986, n° 152, p. 24.

- CE 8 juill. 1987 [Sté d'exploitation du casino de Capvern-les-Bains], req. n° 64829.

- CE 7 oct. 1987 [Société des casinos du Touquet], *Rec.* 305.

- CAA Bordeaux 15 février 1991 [SA du casino d'Ax-les-Thermes], *Dr. adm.* 1991, n° 384.

- CE section de l'Intérieur, avis n° 357/274 du 4 avril 1995, *EDCE* 1995.414.

- CE Ass. 10 juin 1994 [Commune de Cabourg], *Rec.* 301, *D.* 1995.SC.121, obs. Terneyre ; *AJDA* 1994.502, chron. Maugüe et Touvet ; *RFDA* 1994.728, conclusions Lasvignes.

- CAA Nantes 9 nov. 1995 [Louis Blaize], req. n° 93NT00758.

- CAA Nancy 2 mai 1996 [Société Vosgienne des Jeux], req. n° 95NC01986.

- TA Grenoble 11 févr. 2000 [SA Groupe Partouche], *Bulletin juridique des contrats publics* 2000.331, conclusions J-D. Jayet.

- CE 3 oct. 2003 [Commune de Ramatuelle], req. n° 248523 ; *AJDA* 2003.1846, obs. Royer ; *LPA* 2004, n°158, pp. 18-20, note M-V. Beautsar.

- CAA Nantes 21 nov. 2003 [Société anonyme groupe Emeraude], *AJDA* 2003.2366, note Jacquier.

- CAA Nantes 12 déc. 2003 [Commune de Carnac], req. 03NT01145.

- CAA Marseille 1er mars 2004 [Sté Grand casino des jeux de Beaulieu-sur-Mer], req. n° 01MA01521.

- TA Strasbourg 23 mars 2004 [Société Amnéville loisirs c/ Ville d'Amnéville, préfet de la Moselle c/ Commune d'Amnéville], *AJDA* 2004.1135-1138, note Dreyfus.

- CAA Nantes 18 juin 2004 [Commune de Carnac], req. n° 03NT01143.

D - Fiscalité

- CE 21 févr. 1890 [Coudert], *S.* 1892.III.75.

- CE 17 févr. 1911 [Min. des Fin. c/ Sté fermière du Palais de la Jetée-Promenade de Nice], *D.* 1913.III.28.

- Cass. 21 févr. 1923, *S.* 1923.I.308.

- CE 26 juillet 1923 [Ministre des Finances c/ Société nouvelle du Casino municipal

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

de Trouville], *Rec.* 613.

- CE Ass. 27 juill. 1928 [2 arrêts : Sté méridionale salinière c/ min. des Finances, Sté Poutié et Tollard c/ min. des Finances], *Rec.* 966 ; *S.* 1929.III.9, conclusions Ettori.

- CE 23 nov. 1928, *DH.* 1929.72.

- CE 18 janv. 1929 [Sté fermière des casinos de Nice], *S.* 1929.III.68 ; *DH.* 1929.416.

- CE 26 juin 1937 [Société du Palais de la jetée promenade], *Rec.* 629.

- Crim. 4 déc. 1952 [Mariaud et autres], *Bull.* n° 291 ; *S.* 1953.I.57-58, note M. S..

- Crim. 27 juin 1956, [Ayoun et Trésor public], *Bull.* n° 501, 502 et 503, *D.* 1956.SC.139.

- CE 23 janv. 1974 [Ministre de l'Economie et des Finances, Compagnie Française des Grands Hôtels internationaux], req. n° 86526.

- CE 16 mars 1977 [SARL X], req. n° 89010.

- CE 3 nov. 1978 [Société touristique thermale et hôtelière de Divonne-les-Bains], *RJF* 1978.360.

- CE 30 mai 1980 [Ministre des Finances c/ Grand casino d'Aix-les-Bains], *RJF* 1980.355.

- CE 21 mai 1986 [Société des brasseries et casinos « Les Flots Bleus »], req. n° 49766.

- CE 4 nov. 1996 [Association de défense des sociétés de courses des hippodromes de province et autres], req. n° 177162, 177402, 177807, 179030, *Rec.* 427 ; *RFDA* 1996.1099-1111, conclusions Maugüe.

- CE 21 mars 2001 [2 espèces : Sté Yport loisirs, Sté d'exploitation du casino Europe 92], req. n° 214848.

- CAA Lyon 31 déc. 2001 [Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, M. François Monnier], req. n° 00MA00962.

E - Personnel (sauf agrément)

- Crim. 23 avril 1910, *S.* 1912.I.542.

- Crim. 15 déc. 1910, *S.* 1912.I.540.

- CE 6 mars 1970 [Ministre de l'intérieur c/ Sydein et Desonneville], *D.* 1970.J.650, note Duteil de la Rochère ; *RDP* 1970.1042, obs. Waline ; *AJDA* 1970.564, note Peiser.

- Civ. 19 mai 1976 [Synd. Professionnel des employés de jeu du casino de Nice CGT-FO et autre c/ SA du Palais de la Méditerranée et autre], *Bull.* n° 186 ; *D.* 1976.IR.228-229.

- Soc. 10 mars 1977 [Sté du Casino de l'Elysée Palace c/ URSSAF de l'Allier], *D.* 1977.IR.186.

- Soc. 4 févr. 1981, *D.* 1981.IR.427.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Soc. 9 mars 1994 [Syndicat professionnel des employés de jeux du casino de Deauville et Trouville c/ SA des Hôtels et Casino de Deauville], *D.* 1994.IR.81.

- CA Paris 27 oct. 1995 [Gasquy c/ Sté Financière pour le développement régional du tourisme et de loisirs et autre], *D.* 1995.IR.269.

- Soc. 7 oct. 1997 [Sté Touristique thermale et hôtelière de Divonne c/ Kamkoum et autre], *D.* 1997.IR.224.

- CE 28 juill. 1999 [SA Cannes Balnéaire, Palm Beach Casino], non publié req. n° 171316.

- Soc. 6 juin 2000 [Teyssier c/ Sté Casino Europe 92], *Bull.* n° 217.

- CE 21 mars 2001 [Sté d'exploitation du Casino Europe 92], req. n° 213111.

- Soc. 28 mai 2003 [X et autres c/ SEETE], req. n° 02-40548 et 02-40783.

F - Règlement des jeux

- T. corr. Montreuil-sur-Mer 28 nov. 1907, *D.* 1908.V.4 ; *S.* 1910.II.134.

- CA Chambéry 27 juin 1910, *S.* 1911.II.87.

- T. corr. Nice 12 déc. 1910, *D.* 1911.V.59.

- Crim. 29 févr. 1912 [Min. publ. c/ Cabireau et autres], *Gaz. Pal.* 1912.I.500 ; *S.* 1913.I.284 ; *D.* 1913.I.371.

- CE 12 janv. 1940 [Lartigue et Englebert], *Gaz. Pal.* 1940.I.341 ; *DH.* 1940.92.

- Crim. 4 déc. 1952 [Mariaud et autres], *Bull.* n° 291 ; *S.* 1953.I.57-58, note M. S..

- Crim. 27 juin 1956, [Ayoun et Trésor public], *Bull.* n° 501, 502 et 503, *D.* 1956.SC.139.

- Crim. 2 avril 1957 [Crouail et autres], *Bull.* n° 312 ; *D.* 1957.J.393.

- CE 13 déc. 1963 [Ministre des Finances et des Affaires économiques c/ Casino de Royat], *Rec.* 625.

- Crim. 12 janv. 1966 [Drillon, Géraud et Santarelli], *Bull.* n° 10.

- CE 6 mars 1970 [Ministre de l'intérieur c/ Sydein et Desonneville], *D.* 1970.J.650, note Duteil de la Rochère ; *RDP* 1970.1042, obs. Waline ; *AJDA* 1970.564, note Peiser.

- CA Rouen 4 mars 1981 [Angot, Valognes et autres c/ SA Casino de Dieppe, Trésor public et ville de Dieppe], *Gaz. Pal.* 1981.II.500 ; *Rev. sc. crim.* 1982.127, obs. Bouzat.

- Crim. 6 juill. 1982 [Trésor public et ville de Dieppe c/ Bisson et Cheyla-Morand], *Bull.* n° 182.

- T. corr. Grasse 27 avril 1984 [Moraglia et autre], *Gaz. Pal.* 1985.I.SC.5.

- Crim. 29 oct. 1984 [Joegne et Amenna], *Bull.* n° 323.

- CE 25 mai 1994 [Casinos de France], req. n° 137961, *D.* 1994.IR.204.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

II - Cercles de jeu

- Crim. 23 mai 1862 [Collin et autres], *D.* 1868.V.24.

- Crim. 9 avril 1908 [Baudouin et autres], *S.* 1909.I.335, note ; *D.* 1910.I.112.

- T. civ. Seine 1er mai 1914, *D.* 1917.II.96.

- T. civ. Seine 7 févr. 1921, *D.* 1921.II.80.

- T. corr. Narbonne 1er avril 1926, *DH.* 1926.278 .

- CA Paris 20 juill. 1926 [Drouet et Min. publ. c/ Zibell], *S.* 1926.II.102, note H.R. ; *D.* 1927.II.115.

- CE 21 déc. 1928 [Cercle littéraire et artistique], *S.* 1929.III.65, note anonyme.

- Crim. 4 janv. 1929, *DP.* 1929.I.37.

- T. com. Marseille 27 nov. 1929 [Vuilliard c/ Vancon et autres], *Gaz. Pal.* 1930.I.71.

- Crim. 28 mai 1930 [Arnaud c/ Min. publ.], *DH.* 1930.397.

- T. corr. Seine 24 mars 1943 [Dame Colin], *D.* 1943.J.55.

- Crim. 27 févr. 1957 [Administration des contributions indirectes c/ René Texeraud], *Bull.* n° 204.

- CE 13 juillet 1968 [Sté X], req. n° 71655.

- CE 28 févr. 1986 [Min. de l'Intérieur et de la décentralisation c/ Arrighi], req. n° 46849.

- CAA Paris 6 mars 1990 [Association Bonne nouvelle], req. n° 89PA00837.

- CAA Paris 25 oct. 1995 [Association du cercle Eldo], req. n° 94PA00780.

- CE 10 mai 1999 [Association du cercle Eldo], req. n° 176468.

III - Courses de chevaux

A - Autorisations ministérielles

- CE 9 févr. 1979 [Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et autres, Fédération nationale des sociétés de courses en France et autre], *Rec.* 46.

- CE 12 juin 1981 [Syndicat national des propriétaires de trotteurs et autre], *Rec.* 261.

- CE 26 nov. 1982 [Malan Roger], req. n° 30623.

- CE 7 octobre 1987 [Ministre de l'Agriculture c/ Abbad], *Rec.* 303.

- CE 30 mars 1990 [Ministre de l'Agriculture c/ Sté des courses de Questambert-Malestroit], *Rec.* 1006.

- CE 26 juin 1996 [Ministre de l'Agriculture et de la Pêche c/ Société des courses de

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Vannes], *Rec.* 1178.

B - Exclusion des champs de courses

- CA Paris 3 avril 1901 [Grardel c/ Sté d'encouragement], *S.* 1902.II.101.

- CE 3 déc. 1947 [Sieur Canderatz], *Rec.* 456.

- CE 30 janv. 1948 [Sieur Ablon], *Rec.* 52.

- Crim. 7 août 1951 [Najac], *D.* 1951.J.589.

- CE 13 juin 1975 [Sieurs Beaumé et Cimmino], *Rec.* 352, conclusions Boutet ; *AJDA* 1976.300, obs. Nauwalaers et Fabius.

C - Responsabilité civile (commune, propriétaires, jockeys uniquement)

- CA Rouen 8 août 1903 [Odeau c/ Folliart], S. 1904.II.282.

- T. civ. Seine 7 nov. 1905 [Consorts Duclos c/ Balli et Sté des courses de Compiègne], *D.* 1906.V.23.

- CA Amiens 12 mai 1908 [Dodd c/ Texier], *D.* 1909.V.52.

- CA Caen 29 oct. 1912, *D.* 1914.II.203.

- CA Paris 8 juill. 1913, *D.* 1914.II.206.

- CA Poitiers 13 juill. 1914, *D.* 1917.II.80.

- CA Amiens 2 nov. 1920 [Pantall c/ Bellot], *S.* 1922.II.109, note anonyme.

- CE 30 oct. 1953 [Bossuyt], *Rec.* 466 ; *D.* 1954.SC.20 ; *RDP* 1954.178, note Waline.

- TGI Senlis 19 mai 1970 [D… c/ S…], *D.* 1970.SC.219 ; *JCP* 1972.II.16990, note Bénabent ; *Rev. sc. crim.* 1970.784, obs. Bouzat.

- T. paix Rennes 3 mai 1956 [Caisse primaire de sécurité sociale d'Ille-et-Vilaine c/ Demoiselle Le Rouzic et Comité des fêtes], *D.* 1956.SC.154.

- CA Paris 7 juin 1963 [Prince Aga Khan, prince Amyn Khan et Sté d'encouragement c/ Sieur Arquetoux et autres], *D.* 1964.J.43, note Azard.

- T. civ. Senlis 19 mai 1970 [Desbois c/ Yves Saint-Martin], *D.* 1970.SC.219 ; *Rev. sc. crim.* 1970.784, obs. Bouzat.

- Civ. 12 mars 1970, *Bull.* n° 97.

- Civ. 2ème 19 nov. 1970, *D.* 1971.SC.83.

- CA de Paris 21 nov. 1970 [Lucas c/ Poincelet], *JCP* 1972.II.16990, note Bénabent.

- Civ. 2ème 4 mai 1972 [Poincelet c/ Lucas], *D.* 1972.J.596, note Le Tourneau ; *RTD civ.* 1972.783, obs. Durry.

- Civ. 2ème 25 janv. 1973 [Reillier c/ Saint-Martin], *Bull.* n° 32 ; *D.* 1974.J.230-233, note Porcher ; *JCP* 1974.II.17641, note Bénabent.

- Civ. 2ème 16 juin 1976 [Consorts Deville c/ Consorts Roussel], *D.* 1976.IR.255.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- TGI Pontoise 21 avril 1982 [Bigeon et Sté des courses d'Enghien], *JurisData* n° 1982-042882.

- Civ. 9 juill. 1986, *Bull.* n° 112.

- Com. 23 mai 1989, req. n° 86-16792.

- CA Angers 27 nov. 1989 [Peltier c/ Aubault], req. n° 1132/87.

- Civ. 24 oct. 2002, *Bull.* n° 236.

D - Sociétés de courses et organismes communs

1) Divers

- CA Paris 3 juin 1890 [Sté hippique c/ Sté d'encouragement], *D.* 1891.II.255.

- CE 12 juin 1891 [Bureau de bienfaisance de Vesse-sur-Allier c/ Sté de courses de Vichy], *S.* 1893.III.67, conclusions Levasseur.

- CA Paris 29 nov. 1892 [Roisson, Salomon et autres], *S.* 1893.II.204.

- Cass. req. 2 janv. 1894 [Sté hippique de Cavaillon c/ Valérian], *S.* 1894.I.129, note Lyon-Caen.

- CA Paris 4 mars 1935, *S.* 1935.II.117.

- CE 18 oct. 1935 [Sté des courses de Biarritz-Bayonne], *DH.* 1935.559.

- Crim. 19 févr. 1941 [Pari mutuel urbain et autres c/ Fissori et autres], *Bull.* n° 9 ; *D.* 1941.J.245 ; *Gaz. Pal.* 1941.I.358.

- T. parit. arrond. Toulouse 4 juill. 1951 [Sté des courses de Toulouse et Sté toulousaine de demi-sang c/ Sabatier-Garat], *D.* 1952.J.555, note Montané de la Roque.

- Crim. 21 juill. 1955 [De Lipowski et Granon c/ de la Grandière], *D.* 1955.J.749, conclusions Patin ; *JCP* 1956.II.9245, note Chavanne.

- TC 10 juill. 1956 [Société des Steeple-chases de France], *AJDA* 1956.352, note Pinto ; *RDP* 1957.522, note Waline.

- CE 8 janv. 1958 [Ministre des Travaux publics c/ Société des courses de la Côte d'Azur], *AJDA* 1958.53-56, conclusions Long.

- T. paix Nice 23 juill. 1958 [Deydier c/ PMU], *D.* 1959.J.376, note Giverdon.

- Civ. 23 avril 1966, *Bull.* n° 482.

- CE 9 févr. 1979 [Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et autres, Fédération nationale des sociétés de courses en France et autre], *Rec.* 46.

- CE 12 juin 1981 [Syndicat national des propriétaires de trotteurs et autre], *Rec.* 261.

- CE 25 juin 1986 [Sté des courses de Rochefort-sur-Loire], req. n° 35971.

- Civ. 10 juill. 1991, req. n° 90-11609.

- Civ. 29 nov. 2000, req. n° 98-23355.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Civ. 1ère 25 févr. 2003 [Mlle X et autres c/ Société France Galop], *Bull.* n° 58.

- TGI Paris 8 juill. 2005 [GIE Pari mutuel urbain c/ Société Zeturf LTD], req. n° 05-56360.

2) Fiscalité (ludique et générale)

- CE 12 juin 1891 [Bureau de bienfaisance de Vesse-sur-Allier c/ Sté de courses de Vichy], *S.* 1893.II.67, conclusions Levasseur.

- CE 27 déc. 1895, *D.* 1897.III.19.

- CE 11 janv. 1907 [Sté des concours hippiques de la Côte d'Or], *D.* 1909.V.54.

- CE 24 juin 1960 [Dubonnet], *Rec.* 460 ; *S.* 1960.J.342, conclusions Fournier.

- CE 25 juill. 1980 [Sté d'encouragement à l'amélioration des races de chevaux en France et autres], req. n° 17664.

- CE 27 mai 1981 [Sté d'encouragement à l'amélioration des races de chevaux en France et autres], req. n° 20147.

- CE 27 mai 1981 [Sté d'encouragement à l'amélioration des races de chevaux en France et autres], req. n° 20894.

- CE 3 déc. 1982 [Sté d'encouragement à l'amélioration des races de chevaux en France et autres], req. n° 25015.

- CE 7 mai 1986 [Syndicat hippique national], *Rec.* 138.

- CE 25 juin 1986 [Sté des courses de Rochefort-sur-Loire], req. n° 35971.

- CC n° 90-285 DC 28 déc. 1990 : *Rec.* 95.

- CE 27 avril 1994 [Cohen et autres], non publié req. n° 138304.

- CE 4 nov. 1996 [Association de défense des sociétés de courses des hippodromes de province et autres], req. n° 177162, 177402, 177807, 179030.

- CE 6 nov. 1996, req. n° 137686.

- CE 30 déc. 1998 [Duringer], req. n° 194243.

- CE 10 déc. 1999 [Cohen et Ferrey], req. n° 192453.

- CE 10 avril 2002 [Montens et Syndicat AGRHIP CFDT], req. n° 213438.

3) Exercice du pouvoir d'autorisation et du pouvoir disciplinaire

- CA Pau 28 déc. 1891 [Lamothe d'Incamps et autres, commissaires des courses de Pau c/ Lahens], *S.* 1892.II.297, note Michoud ; *D.* 1892.II.97 note Dupuich.

- T. Guéret 27 juin 1895 [Thouvenet c/ Sté de courses de Guéret], *S.* 1899.II.246 ; *D.* 1899.II.419.

- CA Limoges 23 déc. 1895 [Thouvenet c/ Sté de courses de Guéret], *S.* 1899.II.246 ; *D.* 1899.II.419.

- CA Paris 3 avril 1901 [Grardel c/ Sté d'encouragement], *S.* 1902.II.101.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- CA Alger 28 févr. 1905 [Sté d'encouragement pour l'amélioration des chevaux de race barbe ou arabe en Algérie c/ Colmant], *D.* 1907.II.214.

- T. civ. Seine 8 janv. 1907 [Saint-Martin c/ Sté d'encouragement], *D.* 1907.V.22.

- T. civ. Seine 11 juin 1914 [De Monbel et Tirlot c/ Société sportive et Société d'encouragement], *Gaz. Pal.* 1914.I.715, conclusions Legris.

- Crim. 22 juillet 1920 [3ème espèce], *D.* 1921.I.24.

- CA Paris 30 déc. 1924 [Flatman c/ Sté d'Encouragement pour l'amélioration des races de chevaux eu France, Balzan intervenant], *DH.* 1925.146.

- Crim. 21 juill. 1955 [De Lipowski et Granon c/ de la Grandière], *D.* 1955.J.749, conclusions Patin ; *JCP* 1956.II.9245, note Chavanne.

- CA d'Agen 2 nov. 1966 [Sté hippique de Vic-Fezensac c/ Ransou], *Gaz. Pal.* 1967.I.8.

- T. civ. Senlis 19 mai 1970 [Desbois c/ Yves Saint-Martin], *D.* 1970.SC.219 ; *Rev. sc. crim.* 1970.784, obs. Bouzat.

- CA Paris 30 avril 1986 [Sté d'encouragement à l'élevage du cheval français c/ Ginda], req. n° L 11429.

- CA Rennes 31 mai 1994 [Ridel c/ Sté des steeple chases de France], *JurisData* n° 1994-765008.

- CE 25 sept. 1996 [Cealy], req. n° 146166.

- CA Fort de France 15 mai 1998 [Barbe c/ Sté des courses de Martinique], req. n° 966/95.

- CA Paris 5 juin 1998 [Cohen c/ Sté d'encouragement à l'élevage du cheval français], req. 97/2721.

- Civ. 24 oct. 2002, *Bull.* n° 236.

- CE 15 mars 2004 [Trussardi], req. n° 262423.

4) Personnel

- Civ. 3 mars 1961, *Bull.* n° 189.

- Civ. 15 oct. 1964, *Bull.* n° 618.

- Soc. 12 oct. 1972, *Bull.* n° 548.

- Soc. 25 mai 1981, *Bull.* n° 460.

- Soc. 27 oct. 1982, *Bull.* 589.

- Soc. 5 nov. 1982, *Bull.* n° 604.

- Soc. 6 juill. 1983, *Bull.* n° 416.

- Soc. 7 juill. 1983, *Bull.* n° 436.

- Soc. 27 mars 1985, *Bull.* n° 221.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Soc. 2 mars 1989, req. n° 86-15987.

- Soc. 13 déc. 1989, req. n° 86-41654.

- Soc. 20 juin 1990, *Bull.* n° 308.

- Soc. 24 juin 2003, *Bull.* n° 203.

- Soc. 8 juill. 2003, *Bull.* n° 225.

5) Responsabilité civile (hors pouvoir d'autorisation/disciplinaire)

- Voir Régime civil du jeu (courses).

- T. civ. Seine 7 nov. 1905 [Consorts Duclos c/ Balli et Sté des courses de Compiègne], *D.* 1906.V.23.

- Cass. req. 11 mai 1909 [De St-Jayme et autres c/ Fournas], *S.* 1910.I.500, note anonyme.

- CA Poitiers 13 juill. 1914, *D.* 1917.II.80

- Civ. 12 juill. 1954 [Sté des courses de Nantes et autre c/ Bidet et autre], *D.* 1954.J.659,.

- T. paix Rennes 3 mai 1956 [Caisse primaire de sécurité sociale d'Ille-et-Vilaine c/ Demoiselle Le Rouzic et Comité des fêtes], *D.* 1956.SC.154.

- Civ. 16 janv. 1962, *Bull.* n° 33.

- CA Paris 7 juin 1963 [Prince Aga Khan, prince Amyn Khan et Sté d'encouragement c/ Sieur Arquetoux et autres], *D.* 1964.J.43, note Azard.

- Civ. 12 mars 1970, *Bull.* n° 97.

- Civ. 23 févr. 1971, *Bull.* n° 59.

- Civ. 7 mars 1973, *Bull.* n° 88.

- TGI Pontoise 21 avril 1982 [Bigeon et Sté des courses d'Enghien], *JurisData* n° 1982-042882.

- CA Versailles 8 mars 1996 [Belotti c/ Sté d'encouragement et des steeple-chases de France], *JurisData* n° 1996-041160.

E - Règlement des courses et des paris

- Voir exercice du pouvoir d'autorisation et du pouvoir disciplinaire

- CA Paris 3 juin 1890 [Sté hippique c/ Sté d'encouragement], *D.* 1891.II.255.

- Crim. 21 juill. 1955 [De Lipowski et Granon c/ de la Grandière], *D.* 1955.J.749, conclusions Patin ; *JCP* 1956.II.9245, note Chavanne.

- Crim. 5 janv. 1957 [Colom], *Bull.* n° 18.

- TGI Senlis 19 mai 1970 [D… c/ S…], *D.* 1970.SC.219 ; *JCP* 1972.II.16990, note Bénabent ; *Rev. sc. crim.* 1970.784, obs. Bouzat.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Crim. 19 déc. 1974 [Min. publ. c/ des Moutis et autres], *D.* 1975.J.631, note Levasseur et Bouloc ; *JCP* 1975.II.18075, obs. de Lestang ; *Rev. sc. crim.* 1975.420, obs. Bouzat.

- CE 10 juin 1977 [Dame Veuve Des Moutis et autres], req. n° 02296.

- TA Paris 7 juill. 1982 [Bouzin], *Rec.* 759.

- CE 7 mai 1986 [Syndicat hippique national], *Rec.* 138.

- CE 25 sept. 1996 [Bellenger], *Rec.* 1178.

- CE 6 nov. 1996 [Duringer], req. n° 167485.

- Crim. 19 déc. 1996 [PMU c/ X…et autre], *D.* 1997.IR.63.

- CE 24 févr. 1999 [Wildenstein et autre], *Rec.* 712.

- CE 7 juin 1999 [Syndicat hippique national et Duranger et Funaro et autres], *Rec.* 166.

IV - Courses de lévriers

- CE 12 juin 1936 [Fédération nationale des Sté de courses de France], *S.* 1936.III.119 ; *DH.* 1936.460.

- CE 10 nov. 1944 [Société d'encouragement aux courses de lévriers], *Rec.* 291.

- Crim. 7 août 1951 [Najac], *D.* 1951.J.589.

- CE 18 mai 1956 [Société d'encouragement aux courses de lévriers], *Rec.* 763.

- CE 13 juin 1956 [Fédération nationale des sociétés de courses de France], *Rec.* 643.

- CE 24 juin 1960 [Dubonnet], *Rec.* 460 ; *S.* 1960.J.342, conclusions Fournier.

V - Escroquerie, vol

A - Bonneteau

- Crim. 11 août 1899 [Evrard], *S.* 1901.I.427.

- CA Douai 13 févr. 1901, *S.* 1903.II.172.

- Cass. 17 mars 1906, *S.* 1906.I.432.

- Crim. 24 juill. 1968 [Hadid, Attalah et Raab], *Bull.* n° 236 ; *D.* 1969.SC.3.

- CA Amiens 28 oct. 1972, *D.* 1973.SC.83.

B - Jeux

- Crim. 30 mars 1847 [Bacon], *S.* 1847.I.313.

- Crim. 31 janv. 1868 [Panariello], *D.* 1868.I.240 .

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Crim. 26 février 1892 [Beydel], *S.* 1892.I.601, note Villey.

- CA Chambéry 16 oct. 1909, *D.* 1911.II.294.

- Crim. 8 juin 1912, *D.* 1913.I.154.

- Crim. 27 nov. 1925, *DH.* 1926.53.

- Crim. 7 août 1928, *DH.* 1928.466.

- T. civ. St Etienne 9 mars 1955, *D.* 1955.J.364.

- Crim. 19 mai 1971 [De Quaranta], *D.* 1971.SC.165.

- CA Rouen 4 mars 1981 [Angot, Valognes et autres c/ SA Casino de Dieppe, Trésor public et ville de Dieppe], *Gaz. Pal.* 1981.II.500 ; *Rev. sc. crim.* 1982.127, obs. Bouzat.

- Crim. 6 juill. 1982 [Trésor public et ville de Dieppe c/ Bisson et Cheyla-Morand], *Bull.* n° 182.

C - Courses et paris

- Crim. 4 mars 1909, *S.* 1910.I.328.

- Crim. 22 juillet 1920 [3ème espèce], *D.* 1921.I.24.

- Crim. 5 janv. 1957 [Colom], *Bull.* n° 18.

- Crim. 10 déc. 1970, *Bull.* n° 335.

- Crim. 19 déc. 1974 [Min. publ. c/ des Moutis et autres], *D.* 1975.J.631, note Levasseur et Bouloc ; *JCP* 1975.II.18075, obs. de Lestang ; *Rev. sc. crim.* 1975.420, obs. Bouzat.

- Crim. 13 janv. 1977 [Ipanema de Moreira], *Bull.* n° 19.

- Crim. 28 janv. 1978, *Bull.* n° 32.

- Crim. 26 mai 1983 [Treanton], *Bull.* n° 156.

- Crim. 27 nov. 1984 [Allaire et autres], *JCP* 1986.II.20660.

- Crim. 10 mars 1987, req. n° 85-95644.

- Crim. 10 juin 1992, req. n° 91-811412.

D - Loteries

- CA Paris 14 févr. 1914 [Min. publ. c/ Zucco et Reynaud], *D.* 1917.II.53, note A.L..

- Crim. 14 janv. 1941 [Baliasny], *S.* 1941.I.142.

- Crim. 16 nov. 1967 [Bargues], *D.* 1968.SC.67.

- Crim. 11 janv. 1972 [Carrot et autres], *D.* 1973.J.8, note Bouloc.

- Crim. 10 mai 1994 [X…], *D.* 1994.IR.171.

VI - Loterie nationale – Française des jeux

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

A - Divers

- CA Paris 6 janv. 1941 [Pessah et autres], *S.* 1942.II.17.

- CE 17 déc. 1948 [Angrand], *Rec.* 485.

- CE 20 févr. 1957 [Rasafia-Risoa], *Rec.* 878 et 884 ; *AJDA* 1957.134, obs. Braibant et Fournier.

- Crim. 16 nov. 1967 [Bargues], *D.* 1968.SC.67.

- CE 22 mars 1978 [Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et autres], *Rec.* 147.

- CE 26 nov. 1980 [Syndicat chrétien de l'administration centrale des finances], req. n° 15729.

- CE 18 janv. 1991 [Confédération française des professionnels en jeux automatiques], req. n° 88524.

- Crim. 10 mai 1994 [X…], *D.* 1994.IR.171.

- CE 17 mars 1995 [Syndicat des casinos autorisés de France], *RDP* 1995.810-823, conclusions Denis-Linton ; *AJDA* 1995.375-379, comm. Touvet et Stahl.

- Com. 2 déc. 1997, *Bull.* n° 342.

- Crim. 18 mai 1999, req. n° 97-86442.

- CE 27 oct. 1999 [Rolin], *Rec.* 327 ; *RDP* 1999.1845, conclusions Daussun ; *AJDA* 1999.1008, chron. Fombeur et Guyomar ; *JCP* 2000.II.10365, note Corneloup ; *RDP* 2000.269, note Eckert ; *RDP* 2000.390, obs. Guettier ; *Dr. adm.* 2000, n° 6, comm. 11, note Dreyfus.

- CE 15 mai 2000 [Syndicat des casinos de France], req. n° 190450.

- CE 15 mai 2000 [Confédération française des professionnels en jeux automatiques], *D.* 2000.IR.67 ; *JCP* 2000.IV.2696 obs. Rouault.

- Crim. 31 oct. 2000, req. n° 00-83574.

- Conseil de la concurrence 5 mars 2001 [Stés Tim et Groupe Telci c/ La Française des jeux], req. n° 2000-D-50.

- CA Paris 20 nov. 2001 [Stés Tim et Groupe Telci c/ La Française des jeux], req. n° 2001/06665.

- Com. 25 févr. 2003, req. n° 99-20147.

- Com. 10 déc. 2003 [Stés Tim et Groupe Telci c/ La Française des jeux], *Bull.* n° 202.

B - Personnel et vente

- T. corr. Lille 11 déc. 1934, *S.* 1935.II.46.

- CA Paris 25 mars 1935 [2 arrêt], *S.* 1935.II.95.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Crim. 21 déc. 1935, *DH.* 1935.87.

- Crim. 27 déc. 1935, *Bull.* n° 147 ; *DH.* 1935.101 ; *S.* 1937.I.200.

- Crim. 30 oct. 1936 [2 espèces], *Bull.* n° 105 et 106.

- T. corr. Nantes 17 févr. 1937, *S.* 1937.II.168.

- Crim. 14 janv. 1941 [Baliasny], *S.* 1941.I.142.

- CA Paris 6 janv. 1941 [Pessah et autres], *S.* 1942.II.17.

- CE 30 juill. 1952 [X…], *D.* 1953.SC.42.

- Commission. régional d'appel de la sécurité sociale Paris 8 déc. 1953 [Consorts Aubert c/ URSSAF], *D.* 1954.SC.40.

- Civ. 21 juill. 1958 [Baillot c/ URSSAF et autre], *Bull.* n° 572.

- CA Paris 30 mai 1959 [CPRP c/ Baroche], *D.* 1959.SC.116.

- CE 8 juill. 1959 [Demoiselle X…], *S.* 1960.J.168.

- CA Paris 9 janv. 1962, *D.* 1962.SC.76.

- Civ. 23 avril 1964 [URSSAF de la Loire-Atlantique c/ Taugeron], *D.* 1964.SC.80.

- Soc. 14 déc. 1966 [URSSAF du Lot-et-Garonne c/ Cournou], *D.* 1967.J.225, note J-J.D.

- Crim. 28 févr. 1968, *Bull.* n° 66.

- Soc. 4 déc. 1969 [SARL Union des vendeurs de billets de la Loterie nationale c/ CPAM-RP et autres], *D.* 1970.J.497.

- Soc. 16 mars 1994, req. n° 92-44917.

- Soc. 6 juill. 1999, *Bull.* n° 334.

VII - Loteries locales

- CE 29 mars 1895 [Congrégation des sœurs de la miséricorde], *D.* 1896.V.148.

- Crim. 27 avril 1901, *S.* 1902.I.543.

- CE 31 janv. 1908 [Dame de la Romégère], *S.* 1908.III.153, note Hauriou ; *D.* 1909.III.85.

- CE 3 juill. 1908 [Chambre syndicale des banquiers et changeurs], *S.* 1910.III.144 ; *D.* 1910.III.28.

- CE 17 déc. 1909, *D.* 1911.III.117 ; *S.* 1912.III.78.

- CA Grenoble 14 juin 1910, *D.* 1912.II.165.

- CA Rennes 19 juill. 1910 [Dame Frischknecht c/ Despons et Bertin, ès qualités], *D.* 1910.V.54.

- Civ. 17 févr. 1913 [David et Delaye c/ Sté l'Omnium], *S.* 1913.I.358.

- CA Rennes 26 nov. 1913 [Abbé Mathorel et Abbé Caillet], *S.* 1914.II.36, note

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

anonyme.

- CE 12 juin 1968 [Ministre de l'Intérieur c/ sieurs Napias set autres], *Rec.* 352.

- Crim. 6 juin 2000, req. n° 99-85066.

- Crim. 20 sept. 2000, req. n° 99-87249.

- Crim. 1er déc. 2004, req. n° 04-80420.

- Crim. 15 déc. 2004, *Bull.* n° 323.

VIII - Outre-mer et colonies

- CE 18 déc. 1891 [Vandelet et Faraut], *S.* 1893.III.129, note Hauriou.

- Crim. 5 mai 1899 [Min. publ. c/ Vuong-Van-Xen et autres], *D.* 1901.I.426.

- CA Alger 28 févr. 1905 [Sté d'encouragement pour l'amélioration des chevaux de race barbe ou arabe en Algérie c/ Colmant], *D.* 1907.II.214.

- Crim. 25 oct. 1930 [Daron], *Gaz. Pal.* 1930.II.589.

- CE 23 janv. 1931 [Protectorat du Tonkin c/ Lau], *DP.* 1932.I.37, note anonyme.

- Crim. 24 avril 1931 [Huynh-San], *Bull.* n° 116 ; *Gaz. Pal.* 1931.I.861.

- CE 7 mai 1980 [Ski club calédonien], req. n° 20425 (.

- CE 27 juin 1986 [Commissaire de la République du département et de la région de la Réunion, Mlle Jambert], req. n° 57824.

- TA Nouméa 11 août 1993 [Sté calédonienne des bains de mer], *JCP* 1994.IV.751.

- CE 29 juill. 1994 [Province sud de Nouvelle-Calédonie], req. n° 151456.

- CE 11 janv. 1995 [Assemblée territoriale de Polynésie française], req. n° 156453.

- CE 3 nov. 1995 [Assemblée territoriale de la Polynésie française], req. n° 162234.

- CE 30 juill. 1997 [Haut commissaire de la République en Polynésie française], req. n° 187320.

- CAA Paris 9 déc. 1997 [Secrétaire d'Etat à l'outre-mer et commune de Faa'a], req. n° 96PA02017, 97PA01053 et 97PA01476.

- CE 29 mars 2000 [Commune de Faa'a], req. n° 176777.

- CE 20 oct. 2000 [Commune de Faa'a], *RJF* 2001.51.

- CE 8 nov. 2000 [Commune de Faa'a], req. n° 194039.

IX - Police administrative : réglementation et répression du jeu dans l'espace public

- C. roy. Bordeaux 18 avril 1844 [Min. pub. c/ Vallet], *D.* 1845.II.546.

- Crim. 29 décembre 1865 [Leca et autres], *S.* 1866.I.272.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Crim. 31 oct. 1895, *D.* 1897.I.333.

- Crim. 10 juill. 1896 [Vignaux], *S.* 1897.I.207 ; *D.* 1897.I.31.

- CE 7 juin 1902 [Maire de Néris-les-Bains c/ Préfet de l'Allier], *S.* 1902.II.81.

- CA Paris 10 juill. 1902 [Ducis et autres : Café de l'Olympia], *S.* 1902.II.301.

- T. corr. Seine 23 oct. 1907, *D.* 1908.V.4.

- CA Chambéry 12 déc. 1907, *D.* 1908.V.12.

- T. corr. Seine 24 mars 1908, *D.* 1908.V.53.

- CE 23 févr. 1944 [Bouchet], *D.* 1944.J.96.

- CE 13 févr. 1953 [Hubert de Ternay], *D.* 1953.J.753, note Morange.

- Crim. 5 déc. 1957 [Nicolas], *Bull.* n° 811 ; *D.* 1958.SC.33.

- CE 26 janv. 1973 [Ville de Paris c/ sieur Driancourt], *AJDA* 1973.273.

- CE 22 mars 1978 [Ministre de l'Intérieur c/ Sieur Boulkroune], req. n° 03704.

- CE 17 mars 1982 [Mme Prat], req. n° 23212.

- CE 16 avril 1982 [Ministre de l'Intérieur c/ Mme Chériet], req. n° 29435.

- CE 27 juin 1986 [Commissaire de la République du département et de la région de la Réunion, Mlle Jambert], req. n° 57824.

- CE 6 mars 1987 [Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, SARL Le Manhattan], req. n° 73637.

- CE 17 mars 1989 [Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c/ Consorts Catalan], req. n° 66333, *Gaz. Pal.*, Panorama de droit administratif, p. 57.

- CE 20 juin 1990 [Benacer], req. n° 72107

- CAA Bordeaux 19 juin 1997 [Christian Foures], req. n° 94BX01393.

- CAA Paris 1er juill. 1997 [Ministre de l'Intérieur], req. n° 96PA01689.

- CE 9 février 2004 [Sté Télévision française 1], req. n° 250258.

X - Régime civil du jeu et des contrats connexes

A - Casinos

- CA Paris 16 janv. 1894, *S.* 1896.II.42.

- CA Paris 16 janv. 1895, *D.* 1894.II.584.

- Cass. req. 31 juill. 1907 [Jarraud-Lalevie c/ Lecoq], *D.* 1910.I.254 ; *S.* 1911.I.522.

- T. civ. Lyon 21 févr. 1908, *D.* 1908.V.36.

- CA Aix 14 mai 1908 [Sté fermière des Casinos de Nice c/ Martin et Dessuet], *S.* 1908.II.291.

- T. corr. Annecy 17 mars 1926, *S.* 1926.II.63.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- CA Chambéry 17 juin 1926, *DH.* 1926..

- Crim. 22 janv. 1927, *D.* 1927.116.

- Crim. 19 juill. 1929 [Sté de l'Alhambra d'Alger c/ Choukroun], *S.* 1933.II.9, note Lepaulle ; *DH.* 1929.492 ; *DP.* 1933.I.26, note Capitant.

- CA Douai 16 janv. 1932 [De Peyrecave c/ Casino du Touquet-Paris-Plage], *S.* 1933.II.9, note Lepaulle.

- Crim. 19 nov. 1932 [Sté des Etablissements du Touquet-Paris-Plage c/ de P…], *DP.* 1933.I.26, note Capitant ; *S.* 1933.I.140.

- Crim. 1er juin 1934, *S.* 1935.I.155.

- Cass. req. 28 janvier 1935 [Sté du Casino des Bains de mer de Dieppe c/ Le Coupey de la Forest], *S.* 1935.I.164.

- T. com. Lyon 6 déc. 1937, *DH.* 1938.SC.14.

- CA Montpellier 4 nov. 1940 [Giraudo c/ Casino municipal d'Aix-thermal], *D.* 1941.J.139.

- CA Nancy 27 mai 1953 [D. c/ Casino de Vittel], *S.* 1954.I.39.

- CA Lyon 17 avril 1956 [Min. publ. et Sté Casino de Divonne-les-Bains c/ Renard], *D.* 1956.SC.139 .

- CA Pau 24 sept. 1958 [Bergonier c/ Barret-Decap], *Gaz. Pal.* 1958.II.352.

- TGI Thonon-les-Bains 29 juin 1960, *D.* 1960.SC.117.

- Crim. 7 déc. 1961 [Gaon], *D.* 1962.J.61, rapport Robert ; *JCP* 1962.II.12745, note Bouzat.

- Crim. 11 mai 1964, *Bull.* n° 155.

- Crim. 11 janv. 1966, *Bull.* n° 7.

- Com. 10 mars 1966 [Sté des Bains de mer de la Côte d'Azur varoise c/ Sté Le grand Casino], *D.* 1966.J.436.

- Civ. 1ère 24 nov. 1969 [Sté du palais de la Méditerranée c/ consorts Boumendil], *D.* 1970.SC.105 ; *JCP* 1971.II.16728, note Bénabent.

- Crim. 16 nov. 1976 [Grands Etablissements du Touquet-Paris-Palge c/ Maquigny], *Bull.* n° 324.

- Crim. 1er juin 1977 [SA du Casino de l'Elysée Palace c/ Marcand], *Bull.* n° 197 ; *D.* 1978.IR.82, note Cabrillac ; *Gaz. Pal.* 1977.II.582.

- Crim. 3 mai 1979 [SA du Casino de l'Elysée Palace de Vichy c/ Marcand], *D.* 1979.IR.433.

- Crim. 4 juill. 1979 [SA Casino municipal d'Aix-Thermal], *JCP* 1979.IV.305.

- Cass. ch. mixte 14 mars 1980 [Sté des Hôtels et casino de Deauville c/ Tordjmann], *Bull.* n° 89 ; *D.* 1980.IR.336, note Puech, et 434, note Cabrillac ; *Gaz. Pal.* 1980.I.290, concl. Robin ; *RTD com*. 1980.577, obs. Cabrillac et Rives-Lange, et 615, obs. Bouzat.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Crim. 15 juin 1981 [Sté des Hôtels et casino de Deauville c/ Lemaire], *Bull.* n° 204.

- Civ. 18 janv. 1984 [Si Ahmed c/ Sté Cannes balnéaire], *Bull.* n° 26 ; *Gaz. Pal.* 19 mai 1984, n° 139 140 note Doucet.

- Civ. 1ère 31 janv. 1984 [Socaba c/ Lesbros], *D.* 1985.J.40, note Diener.

- Civ. 1ère 3 mai 1988 [P… c/ SA Casino des Sources], *D.* 1988.IR.141 ; *RTD civ.* 1988.732, obs. Mestre.

- TGI Pontoise 29 juin 1988 [Veuve Battestini c/ Sté d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien], *D.* 1990.J.42, note Diener.

- Civ. 1ère 20 juill. 1988 [SA du Casino des Fleurs c/ Hendricks et autres], *D.* 1988.IR.227 ; *D.* 1989.SC.88, obs. Cabrillac.

- Civ. 1ère 22 nov. 1988 [Veuve Delprat et autres c/ Sté d'exploitation du Casino de la Baule], *Bull.* n° 328 ; *D.* 1989.IR.6 .

- CA Paris 14 mars 1990, *D.* 1990.IR.100.

- CA Paris 17 mai 1990, *D.* 1990.IR.74.

- Crim. 28 janv. 1991 [Verley], req. n° 89-84987.

- Crim. 21 oct. 1991 [SA Le Casino de Trouvile], *Bull.* n° 359 ; *D.* 1992.IR.16.

- Civ. 1re 19 mai 1992 [Sté d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien c/ Battestini], *D.* 1992.J.494, note Diener.

- CA Aix 30 nov. 1994 [Mme X…], *D.* 1996.J.36, note Mouralis.

- Civ. 3 juin 1998 [Sté monégasque d'avances et de recouvrement et autres c/ Ghattas], *D.* 1998.IR.172.

- Civ. 1ère 30 juin 1998 [Société d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien c/ Cattan], *D.* 1999.SC.112, note Libchaber.

B - Cercles

- Civ. 4 juillet 1892 [Chigot c/ Thibault], *S.* 1892.I.513 ; *D.* 1892.I.500, rapport Lepelletier, note anonyme.

- CA Paris 8 février 1917 [De B… c/ B…], *S.* 1918-1919.II.60 ; *D.* 1919.II.17, note Legris.

- T. corr. Seine 7 janv. 1926, *S.* 1926.II.63 ; *DH.* 1926.229.

- CA Paris 20 juill. 1926 [Drouet et Min. publ. c/ Zibell], *S.* 1926.II.102, note H.R. ; *D.* 1927.II.115.

- T. civ. Seine 4 janv. 1928, *DH.* 1928.78.

- Crim. 18 janv. 1935, *DH.* 1935.SC.5.

- CA Paris 12 déc. 1938 [Lepeuve c/ Joassart], *DH.* 1939.74.

- Crim. 15 nov. 1993 [X…], *D.* 1995.J.302, note Mouralis.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

C - Généralités

- CA Angers 13 août 1831 [Jousse c/ Hertereau], *S.* 1832.II.270.

- Civ. 12 avril 1854 [Hallex c/ Dumartin et Bocquet], *D.* 1854.I.180.

- Civ. 4 décembre 1854 [Vacqué c/ Laffon], *D.* 1854.I.413.

- Civ. 19 juin 1855 [Weiss c/ Bouglé], *D.* 1855.I.292.

- Cass. req. 1er août 1859 [Razous et comp. c/ Espinasse] et 2 août 1859 [Epoux Dubois c/ Moreau], *D.* 1859.I.289, conclusions Barbier.

- Civ. 30 déc. 1862 [Selleron c/ Leroux de Salvert], *S.* 1863.I.257.

- CA Aix 5 juin 1868 [Pardigon c/ Vaïsse], *D.* 1868.II.168.

- Cass. req. 7 juillet 1869 [Gorjus c/ Dubray], *D.* 1871.I.208.

- Civ. 3 mars 1875 [Josoland c/ Mignon], *D.* 1875.I.277.

- Cass. req. 17 janv. 1881 [Walser c/ Boudet], *S.* 1882.I.160.

- Cass. req. 2 janvier 1883 [Pinet c/ Cochet], *D.* 1884.I.35 .

- Civ. 12 novembre 1884 [Banque financière et de commission c/ Tardieu], *D.* 1885.I.469.

- Civ. 6 avril 1886 [Grunebaum c/ Ponquet], *S.* 1888.I.207.

- CA de Pau 31 janvier 1889 [Sentubéry c/ Laussert], *S.* 1889.II.52.

- Crim. 26 février 1892 [Beydel], *S.* 1892.I.601, note Villey.

- Civ. 4 juillet 1892 [Chigot c/ Thibault], *S.* 1892.I.513, conclusions Lepelletier, note anonyme.

- T. civ. Seine 4 janv. 1893 [Bidault c/ Rainbeaux], *D.* 1897.II.124.

- T. Bruxelles 27 janv. 1893, *S.* 1894.IV.32.

- Cass. req. 9 décembre 1895 [Etienne Delphin c/ Banque du commerce], *D.* 1897.I.177, note Pic.

- CA Paris 27 juill. 1896 [De Bastard c/ Desmons], *D.* 1897.II.122.

- CA Paris 9 avril 1897 [Veuve Lachaud c/ Bloch], *D.* 1899.II.244.

- CA Paris 5 juin 1901 [Saunier c/ Bertin], *S.* 1902.II.275.

- T. civ. Seine 17 novembre 1905 [Hochwaechter c/ Chapuis], *D.* 1906.V.60.

- CA Pau 28 juin 1906 [Lafond c/ Sté immobilière des Pyrennées], *S.* 1907.II.61, note anonyme ; *D.* 1910.V.5, note anonyme.

- Cass. req. 31 juill. 1907 [Jarraud-Lalevie c/ Lecoq], *D.* 1910.I.254 ; *S.* 1911.I.522.

- CA Agen 25 janv. 1909, *S.* 1909.II.76 ; *D.* 1909.II.346.

- CA Paris 13 mai 1909, *S.* 1910.II.270.

- Cass. req. 24 mai 1913 [Flachon et autres c/ Favaron et autres], *S.* 1913.I.555 ; *D.*

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

1916.I.264.

- CA Paris 8 février 1917 [De B… c/ B…], *S.* 1918-1919.II.60 ; *D.* 1919.II.17, note Legris.

- Crim. 4 août 1922, in J. Bouteron, *Le chèque : théorie et pratique*, Dalloz, Paris, 1924, p. 802.

- Crim. 27 nov. 1926, *S.* 1928.I.119.

- Crim. 18 avril 1929, *S.* 1930.I.400.

- T. com. Lyon 16 mai 1929, *DH.* 1930.SC.29.

- Crim. 19 juill. 1929 [Sté de l'Alhambra d'Alger c/ Choukroun], *S.* 1933.II.9, note Lepaulle ; *DH.* 1929.492 ; *DP.* 1933.I.26, note Capitant.

- Cass. req. 21 janv. 1935 [Sté du PMU c/ Pech], *Gaz. Pal.* 1935.I.484 ; *DH.* 1935.SC.14.

- Cass. req. 28 janvier 1935 [Sté du Casino des Bains de mer de Dieppe c/ Le Coupey de la Forest], *S.* 1935.I.164 .

- CA Colmar 12 novembre 1936 [Comptoir commercial de la Moselle c/ Corbet], *Gaz. Pal.* 1937.I.182.

- CA Paris 9 mars 1937 [Dorge et Mille c/ Sté nouvelle du chocolat Guérin-Boutron], *S.* 1937.II.163.

- CA Paris 12 déc. 1938 [Lepeuve c/ Joassart], *DH.* 1939.74.

- CA Pau 24 sept. 1958 [Bergonier c/ Barret-Decap], *Gaz. Pal.* 1958.II.352.

- Crim. 7 déc. 1961 [Gaon], *D.* 1962.J.61, rapport Robert.

- Civ. 12 mars 1963 [Epoux Davenat c/ Sagette, ès qualités], *D.* 1963.J.500.

- TGI Seine 8 juin 1964 [Bodson c/ Sté d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et autres], *JCP* 1964.II.13879, note de Lestang.

- Crim. 10 janv. 1967, *Bull.* n° 12.

- Crim. 28 mai 1970 [Dessaivre], *D.* 1971.J.20, note Vray ; *Gaz. Pal.* 1970.II.224 ; *Rev. sc. crim.* 1971.134, obs. Bouzat ; *JCP* 1971.II.16728, obs. Bénabent.

- CA Paris 13 déc. 1974 [Epoux Sares c/ Bourgeois et autres], *D.* 1975.J.234, note Fergani.

- Crim. 1er juin 1977 [SA du Casino de l'Elysée Palace c/ Marcand], *Bull.* n° 197 ; *D.* 1978.IR.82, note Cabrillac ; *Gaz. Pal.* 1977.II.582.

- Crim. 21 nov. 1978, *D.* 1978.IR.157.

- Civ. 1ère 19 janv. 1982 [Demurtas c/ Sté de la Loterie nationale et du Loto national et autres], *D.* 1982.IR.177 ; *JCP* 1984.II.20215, note Chabas.

- Civ. 1ère 31 janv. 1984 [Socaba c/ Lesbros], *D.* 1985.J.40, note Diener.

- Civ. 1ère 3 mai 1988 [P… c/ SA Casino des Sources], *D.* 1988.IR.141.

- Civ. 1ère 10 oct. 1995 [Frata c/ d'Onofrio], *D.* 1995.IR.250 ; *D.* 1996.SC.120, obs.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Libchaber.

- Civ. 1ère 30 juin 1998 [Société d'exploitation des eaux et thermes d'Enghien c/ Cattan], *D.* 1999.SC.112, note Libchaber.

D - Jeu (notion)

- CA d'Angers 13 août 1831 [Jousse c/ Hertereau], *S.* 1832.II.270.

- CA Paris 31 déc. 1874 [Oller, Goupil et autres], *D.* 1875.II.92.

- T. civ. Seine 4 janv. 1893 [Bidault c/ Rainbaux], *D.* 1897.II.124.

- CA Paris 27 juill. 1896 [De Bastard c/ Desmons], *D.* 1897.II.122.

- CA Paris 25 mars 1897 [Denière c/ de Gironde], *S.* 1898.II.49, note anonyme.

- CA Paris 10 juill. 1902 [Ducis et autres : Café de l'Olympia], *S.* 1902.II.301.

- T. paix Denain 14 oct. 1906 [Leclercq c/ Leclercq], *D.* 1907.V.4.

- TGI Paris 4 juill. 1973 [Epoux Sares c/ Assoc. Proqueurope], *D.* 1974.SC.9.

- CA Paris 13 déc. 1974 [Epoux Sares c/ Bourgeois et autres], *D.* 1975.J.234, note Fergani.

E - Jeux de bourse

- Civ. 12 avril 1854 [Hallex c/ Dumartin et Bocquet] : *D.* 1854.I.180.

- C. impériale de Rouen 14 juill. 1854 [Nicolle et Degrège c/ Lecardonnel], *S.* 1855.II.170.

- Civ. 19 juin 1855 [Weiss c/ Bouglé], *D.* 1855.I.292.

- Crim. 9 mai 1857 [Lacaze], *S.* 1857.I.545.

- Cass. req. 1er août 1859 [Razous et comp. c/ Espinasse] et 2 août 1859 [Epoux Dubois c/ Moreau], *D.* 1859.I.289, conclusions Barbier.

- Crim. 19 janv. 1860 [Jarry et autres c/ agents de change de Paris], *S.* 1860.I.481.

- CA Aix 5 juin 1868 [Pardigon c/ Vaïsse], *D.* 1868.II.168.

- Civ. 26 août 1868 [Delbosc c/ Tourreil], *S.* 1869.I.20.

- Cass. req. 7 juillet 1869 [Gorjus c/ Dubray], *D.* 1871.I.208.

- Cass. req. 17 janv. 1881 [Walser c/ Boudet], *S.* 1882.I.160.

- Cass. req. 19 déc. 1881 [D… c/ Deville et comp.], *S.* 1882.I.262.

- Cass. req. 21 août 1882 [Betzold c/ Panmure, Gordon et comp.], *D.* 1883.I.258.

- Civ. 12 novembre 1884 [Banque financière et de commission c/ Tardieu], *D.* 1885.I.469.

- Civ. 12 juill. 1888, *S.* 1891.I.71.

- Civ. 16 mars 1891 [Mer c/ Dutilleul], *S.* 1892.I.10.

- CA Paris 30 juin 1894 [Mézy c/ Hégo, Bloch et comp.], *S.* 1896.II.257-262 note

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Wahl .

- CA Paris 31 mai 1895, *S.* 1895.II.48.

- CA Angers 8 juill. 1895 [Franck et comp. c/ Synd. Brunet], *S.* 1896.II.257-262 note Wahl.

- CA Paris 22 nov. 1895, *S.* 1895.II.47 ; *D.* 1896.I.24.

- Cass. req. 9 décembre 1895 [Etienne Delphin c/ Banque du commerce], *D.* 1897.I.177, note Pic.

- CA Paris 12 mars 1896 [Reiss c/ Devos], *D.* 1896.II.528.

- CA Paris 23 juillet 1896 [Beledin c/ Franck], *D.* 1896.II.528.

- CA Nancy 30 nov. 1896, *D.* 1898.II.360.

- CA Paris 15 et 19 déc. 1896 [7 arrêts], *D.* 1897.II.291.

- Civ. 1er mars 1897, *S.* 1897.I.220.

- CA Douai 25 mars 1897, *D.* 1898.II.45.

- CA Paris 25 mars 1897 [Denière c/ de Gironde], *S.* 1898.II.49, note anonyme.

- CA Rouen 5 mai 1897, *S.* 1897.II.238 ; *D.* 1901.I.437.

- T. com. Seine 7 mai 1897, *D.* 1899.II.297, note Lacour.

- CA Grenoble 1er juin 1897, *D.* 1898.II.265.

- CA Paris 27 juill. 1897, *D.* 1898.II.265.

- CA Bordeaux 14 févr. 1898, *D.* 1898.II.290.

- Civ. 22 juin 1898 [4 arrêts], *D.* 1899.I.5-9, note Lacour.

- Cass. req. 19 mars 1900, *D.* 1901.I.437.

- Cass. req. 24 févr. 1903, *D.* 1903.I.189.

- Cass. req. 15 mai 1911, *D.* 1912.I.270.

- Civ. 7 juill. 1913 [Masson c/ Darcy], *D.* 1914.I.313, note Lacour.

- Civ. 1er avril 1919, *S.* 1920.I.61.

- Civ. 14 déc. 1921, *D.* 1922.I.13.

- CA Amiens 15 février 1929 [Morand-Tribert c/ Edy], *DH.* 1929.274.

- CA Besançon 24 mars 1930 [Banque de l'Ouest c/ Nicolas], *D.* 1930.386.

- T. com. Marseille 21 janv. 1931, *DH.* 1931.191.

- CA Poitiers 23 juin 1931, *S.* 1931.II.152 ; *DH.* 1931.437.

- T. com. Marseille 30 déc. 1931, *DH.* 1932.183.

- CA Limoges 5 mars 1932, *S.* 1932.II.142.

- CA Aix 27 juin 1932, *DH.* 1932.513.

- CA Toulouse 24 mai 1934, *S.* 1934.II.200.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Civ. 8 juill. 1935, *DH.* 1935.446.

- CA Lyon 27 mars 1936, *DH.* 1936.307 ; *S.* 1937.II.15.

- Civ. 19 décembre 1939 [Comptoir du commerce agricole c/ Veuve Gautrand], *S.* 1940.I.13, note Rousseau ; *DH.* 1940.37.

- T. civ. Seine 19 mars 1945 [Denjoy], *S.* 1945.II.55.

- CA Paris 4 juill. 1967 [Bastard c/ Audrain], *D.* 1967.J.721.

F - Libéralités

- Crim. 1er juill. 1932 [Syndicat patronal de l'habillement d'Orléans et Min. publ. c/ Noël], *DH.* 1932.446 ; *Gaz. Pal.* 1932.II.513.

- CA Douai 28 juin 1935 [bonhomme], *S.* 1937.I.163.

- T. corr. Nantes 2 mars 1937 [Mouschliak], *S.* 1937.II.163.

- CA Paris 26 avril 1937 [Coulbois], *S.* 1937.II.184.

- Crim 31 juill. 1952 [Landry], *Bull.* n° 217 ; *JCP* 1953.7424, note Delpech.

- T. corr. Seine 15 déc. 1952 [Gilliet c/ Journal « Le Figaro »], *D.* 1953.J.364 ; *JCP* 1953.II.7658, note Delpech.

- CA de Limoges 18 déc. 1952 [G…], *JCP* 1953.7424, note Delpech.

- CA Paris 19 déc. 1957 [Gauthey et autres c/ Sté du Figaro], *D.* 1958.J.230, note Bredin.

- CA Orléans 18 déc. 1964 [Min. publ. c/ dame Boisnard et Sté Rank films], *D.* 1965.J.147.

- TGI Paris 14 déc. 1970 [Leclerc et Sté Télémagazine], *D.* 1971.SC.141.

- CA de Paris 28 avril 1971 [Leclerc et Sté Télémagazine], *Gaz. Pal.* 1971.II.503 ; *Rev. sc. crim.* 1971.956, obs. Bouzat.

- TGI Paris 4 juill. 1973 [Epoux Sares c/ Assoc. Proqueurope], *D.* 1974.SC.9.

- CA Paris 13 déc. 1974 [Epoux Sares c/ Bourgeois et autres], *D.* 1975.J.234, note Fergani.

- CA Montpellier 28 avril 1976 [Union régionale des syndicats torréfacteurs de sud-est méditerranéen et Steeg], *D.* 1977.J.214, note Guyot-Sionnest

- Civ. 2ème 3 mars 1988 [SA France direct service : FDS c/ Gustin et autre], *D.* 1988.SC.405, obs. Aubert ; *D.* 1990.SC.105, obs. Gavalda et Lucas de Leyssac.

- CA Douai 22 juin 1988 [Sarazin et autre c/ Proc. Rép. Lille et autres], *D.* 1990.SC.105, obs. Gavalda et Lucas de Leyssac.

- Crim. 21 nov. 1989 [Proc. gén. Douai et autre], *Bull.* n° 432 ; *D.* 1990.IR.33.

- Crim. 8 mars 1990 [UFC Que choisir ? et autres c/ Gilbert Lang], *Bull.* n° 111.

- Civ. 1ère 28 mars 1995 [Sté Inter Sélection c/ Nahmad], *D.* 1995.SC.227, obs. Delebecque ; *D.* 1996.J.180, note Mouralis.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Civ. 2ème 28 juin 1995 [Sté Ompex GmbH c/ Mme Langlois], *D.* 1995.IR.180 ; *D.* 1996.J.180, note Mouralis.

- CA Paris 27 oct. 1995 [SA Les Trois Suisses c/ Mme Lellouche], *D.* 1995.IR.251.

- CA Toulouse 14 févr. 1996 [Mme Peyrot c/ Sté Inter Sélection], *D.* 1997.SC.168, obs. Mazeaud.

- Civ. 2ème 11 févr. 1998 [SA France direct service c/ Mme Fonvieille], *D.* 1999.SC.109, note Libchaber.

- T. com. Nanterre 4 juin 1999 [Mme Alexandre c/ Sté TV Direct distribution], *D.* 1999.J.7, obs. C.R.

- CA Paris 18 juin 1999 [SA Daxon Movitex c/ Mme Seguin], *D.* 1999.J.7, obs. C.R.

- Civ. 1ère 19 oct. 1999, *D.* 1999.IR.272 ; *D.*2000.SC.357, note Mazeaud.

- Civ. 1ère 12 juin 2001 [Maison française de distribution c/ Molteni], *Bull.* n 174 ; *D.* 2002.SC.1316, note Mazeaud.

- Civ. 20 nov. 2001, req. n° 99-15403.

- Cass. mixte 6 sept. 2002 [UFC Que Choisir c/ Maison française de distribution], *D.* 2002.J.2531, note Lienhard ; *D.* 2002.J.2963, note Mazeaud.

- Civ. 1ère 18 mars 2003 [Vilanova c/ Maison française de distribution], *D.* 2003.IR.1009.

- CE 9 février 2004 [Sté Télévision française 1], req. n° 250258.

- Civ. 10 mai 2005, req. 01-01697.

G - Loteries

- CA Grenoble 14 juin 1910, *D.* 1912.II.165.

- Civ. 17 févr. 1913 [David et Delaye c/ Sté l'Omnium], *S.* 1913.I.358.

- CA Pau 30 juill. 1913, *D.* 1914.II.119.

- T. Sedan 10 juill. 1934 [Yahia Ibekiten c/ Arab ben farès], *S.* 1935.II.24.

- T. com. Roanne 20 févr. 1936, *S.* 1936.II.195.

- CA Paris 9 mars 1937 [Dorge et Mille c/ Sté nouvelle du chocolat Guérin-Boutron], *S.* 1937.II.163.

- Crim. 2 août 1937, *Bull.* n° 172.

- Civ. 21 juill. 1958 [Baillot c/ URSSAF et autre], *Bull.* n° 572.

- TGI Laval 1er mars 1965 [Cribier c/ Corgnet et Levecque, ès qualité], *D.* 1965.SC.112.

- TGI Chambéry 31 mai 1967 [Rolland c/ Métivier], *D.* 1967.SC.93.

- TGI Saverne 21 juill. 1971 [Groupe des commerçants réunis de Saverne et autres c/ Michel et autres], *D.* 1972.J.218, note Lavabre.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- CA Lyon 10 juillet 1981 et 24 mars 1981 [Himije Mohamed c/ M. et Mme Rosier Escoffier et autres], *Gaz. Pal.* 1982.J.3, note Demesse.

- Civ. 1ère 19 janv. 1982 [Demurtas c/ Sté de la Loterie nationale et du Loto national et autres], *D.* 1982.IR.177 ; *JCP* 1984.II.20215, note Chabas.

- TGI Bordeaux 16 févr. 1982 [Guy c/ Sté de la Loterie nationale et du Loto national, Dame Souquet et Centre de paiement départemental du loto national], *D.* 1983.J.384, note Larroumet.

- CA Bordeaux 29 juin 1982 [Sté de la Loterie national et du Loto national et autres c/ Vilageliu], *D.* 1983.J.384, note Larroumet.

- Civ. 1ère 24 nov. 1982 [Himijje c/ Epoux Escoffier et autres], *D.* 1983.J.384, note Larroumet.

- Civ. 18 janv. 1984 [Sté de la Loterie nationale et du Loto national et autres c/ Vilageliu], *JCP* 1985.II.20372, note Mouly.

- Civ. 15 janv. 1985, *Bull.* n° 18.

- TGI Créteil 19 janv. 1988 [Dufy c/ Mme Gener et autres], *D.* 1989.J.37, note Champenois.

- Civ. 1ère 9 février 1994 [M. Mahieddine c/ Société Loterie nationale et Loto national et autre], *Bull.* n° 53.

- Civ. 1ère 10 janv. 1995 [Sté Française des Jeux c/ Mme Dumont], *Bull.* n° 26.

- Crim. 29 avril 1996 [X…], *Bull.* n° 173 ; *D.* 1996.IR.205.

- Com. 2 juill. 1996, *D.* 1996.IR.200.

- Civ. 14 avril 2005, req. n° 03-12925.

H - Maisons de jeu

- CA de Pau 31 janvier 1889 [Sentubéry c/ Laussert], *S.* 1889.II.52.

- CA Paris 9 avril 1897 [Veuve Lachaud c/ Bloch], *D.* 1899.II.244.

- CA Paris 5 juin 1901 [Saunier c/ Bertin], *S.* 1902.II.275.

- CA Pau 28 juin 1906 [Lafond c/ Sté immobilière des Pyrennées], *S.* 1907.II.61, note ; *D.* 1910.V.5.

- CA Aix 14 mai 1908 [Sté fermière des Casinos de Nice c/ Martin et Dessuet], *S.* 1908.II.291.

- Cass. req. 24 mai 1913 [Flachon et autres c/ Favaron et autres], *S.* 1913.I.555.

- T. civ. Seine 4 janv. 1928, *DH.* 1928.78.

- CA Paris 12 déc. 1938 [Lepeuve c/ Joassart], *DH.* 1939.74.

- Civ. 17 janv. 1944 [Galas c/ Roure], *S.* 1945.I. ? ; *D.* 1945.SC.2 ; *Gaz. Pal.* 1944.I.132.

- Com. 10 mars 1966 [Sté des Bains de mer de la Côte d'Azur varoise c/ Sté Le

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

grand Casino], *D.* 1966.J.436.

I - Paris sur les courses de chevaux et de lévriers

- CA Paris 31 déc. 1874 [Oller, Goupil et autres], *D.* 1875.II.92.

- T. civ. Seine 4 janv. 1893 [Bidault c/ Rainbeaux], *D.* 1897.II.124.

- CA Paris 27 juill. 1896 [De Bastard c/ Desmons], *D.* 1897.II.122.

- T. paix Paris 21 févr. 1907, *D.* 1907.V.36.

- Crim. 11 avril 1908 [Pollak], *S.* 1910.I.596 ; *D.* 1908.I.544.

- T. paix Alger 23 juin 1927 [Roch c/ Sté des courses d'Alger], *Gaz. Pal.* 1927.II.771.

- Cass. req. 21 janv. 1935 [Sté du PMU c/ Pech], *Gaz. Pal.* 1935.I.484 ; *DH.* 1935.SC.14.

- Cass. req. 11 févr. 1941 [Sté du Pari mutuel urbain], *D.* 1941.J.245.

- Civ. 4 juin 1941 [Gossart c/ héritiers Réniez], *D.* 1941.J.274 ; *S.* 1942.I.12, note anonyme.

- CA Paris 8 mars 1954 [Demoiselle Rosset c/ PMU et Sté sportive d'encouragement], *D.* 1954.J.294, note anonyme.

- Civ. 1ère 5 févr. 1957 [Demoiselle Rosset c/ PMU et autres], *D.* 1957.J.178.

- CA Paris 30 juin 1958 [Pari mutuel urbain], *S.* 1958.I.379 ; *D.* 1958.J.678.

- CA Aix 6 avril 1960 [Sté d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et autres c/ Deydier], *S.* 1960.J.221 ; *D.* 1960.J.343.

- Civ. 19 févr. 1963 [Sté du Pari mutuel urbain], *S.* 1963.J.23 ; *D.* 1963.J.175 ; *JCP* 1964.II.13475, note Mazeaud.

- TGI Seine 26 févr. 1963 [Blondiot c/ PMU], *D.* 1963.SC.89.

- CA Grenoble 3 mars 1964 [Veuve Brocard c/ Chevassus], *D.* 1964.SC.108.

- TGI Seine 8 juin 1964 [Bodson c/ Sté d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France et autres], *JCP* 1964.II.13879, note de Lestang.

- TGI Epinal 21 oct. 1964 [Epoux Solbach c/ Grojean], *D.* 1965.SC.7.

- TGI Montpellier 22 oct. 1964 [Lanfranchi c/ Sté Du Grand Café de France de Ganges et Epoux Lejeune], *D.* 1964.J.787.

- CA Douai 17 févr. 1965, *D.* 1965.SC.25.

- T. corr. Alès 5 mars 1965, *D.* 1965.SC.111.

- Civ. 20 oct. 1965, *Bull.* n° 762.

- CA Poitiers 18 nov. 1968 [D…], *JCP* 1969.II.16022, note Vray ; *Rev. sc. crim.* 1969.880, obs. Bouzat.

- TGI Auxerre 3 déc. 1968 [Pichaud et dame Ferré], *D.* 1969.J.719, note Roujou de Boubée ; *JCP* 1969.II.15827, note Barrot ; *Rev. sc. crim.* 1969.417, obs. Bouzat.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- T. civ. Senlis 19 mai 1970 [Desbois c/ Yves Saint-Martin], *D.* 1970.SC.219 ; *Rev. sc. crim.* 1970.784, obs. Bouzat.

- Crim. 28 mai 1970 [Dessaivre], *D.* 1971.J.20, note Vray ; *Gaz. Pal.* 1970.II.224 ; *Rev. sc. crim.* 1971.134, obs. Bouzat ; *JCP* 1971.II.16728, obs. Bénabent.

- CA de Paris 21 nov. 1970 [Lucas c/ Poincelet], *JCP* 1972.II.16990, note Bénabent.

- Civ. 2ème 4 mai 1972 [Poincelet c/ Lucas], *D.* 1972.J.596, note Le Tourneau ; *RTD civ.* 1972.783, obs. Durry.

- Civ. 2ème 25 janv. 1973 [Reillier c/ Saint-Martin], *Bull.* n° 32 ; *D.* 1974.J.230-233, note Porcher ; *JCP* 1974.II.17641, note Bénabent.

- Civ. 1ère 4 mai 1976, *JCP* 1977.II.18540, note de Lestang.

- Civ. 4 mai 1976 [Dame Savajano c/ Dame Mirailles], *D.* 1976.IR.202 ; *JCP* 1977.II.18540, note de Lestang.

- Civ. 1ère 10 oct. 1995 [Frata c/ d'Onofrio], *D.* 1995.IR.250 ; *D.* 1996.SC.120, obs. Libchaber.

- Civ. 1ère 29 mai 1996 [Epoux Jérémie c/ PMU], *D.* 1996.IR.180.

- CA Lyon 22 mai 2002 [Nouaisser c/ GIE Paru mutuel urbain], req. n° 01/00186.

J - Sociétés de capitalisation

- CA Lyon 19 juill. 1898, *S.* 1901.II.257.

- Cass. req. 18 déc. 1899 [Société L'Avenir des familles et l'Epargne lyonnaise c/ Durieu du Souzy, La Selve et autres], *D.* 1903.I.369, note Thaller ; *S.* 1903.I.133.

- CA Lyon 5 août 1901, *S.* 1902.II.92.

- Crim. 24 avril 1902 [Lejeune-Maillaud c/ Jallade, directeur de la société le Crédit à l'épargne], *D.* 1903.I.369, note Thaller ; *S.* 1903.I.156.

- Cass. req. 21 juin 1924, *D.* 1924.H.489.

- CA Paris 10 avril 1986 [Union fédérale des consommateurs c/ Matt et autres], *D.* 1986.IR.392, note Aubert.

- Civ. 2 févr. 1994 [Union fédérale des consommateurs et auytres c/ UAP], *D.* 1994.SC.210, obs. Kullmann.

K - Valeurs à lots

- T. Lyon 28 juill. 1891, *S.* 1898.I.511.

- CA Paris 2 nov. 1892 [Delval : Sté la Caisse nationale c/ Winter], *S.* 1894.II.273, note Tissier.

- Civ. 14 mars 1894 [Croux et Mugneret: Comptoir général de crédit c/ Gonnet], *S.* 1894.I.393, note ; *D.* 1894.I.477.

- Civ. 4 juin 1894 [Keller c/ Pessemesse, Croux et comp. : Comptoir général du crédit], *S.* 1894.I.393, note anonyme.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Civ. 26 juin 1894, *S.* 1898.I.511.
- Civ. 4 févr. 1896, *S.* 1897.I.269.
- CA Chambéry 16 mars 1897, *S.* 1897.II.284.
- CA Amiens 21 déc. 1900, *D.* 1902.II.115.
- T. civ. St Etienne 31 déc. 1900, *D.* 1902.II.115.
- CA Angers 13 janv. 1904, *D.* 1909.I.522.
- CA Paris 26 avril 1904 [L'Hote c/ directeur du crédit d'épargne], *S.* 1905.II.211.
- Civ. 25 juill. 1928, *S.* 1929.I.15.

XI - Régime fiscal des gains

- CE 28 janv. 1921, *S.* 1924.III.58.
- CE 26 mars 1953 [Sieur X…], *Rec.* 159 ; *D.* 1953.SC.45 ; *S.* 1954.III.18, note R. B.
- CE 12 juill. 1969 [Sieur X…] : *Rec.* 389 ; *Dr. fisc.* 1969, n° 31-37, comm. 1010.
- CE 23 juill. 1976 [Sieur X…], *Rec.* 375 ; *Dr. fisc.* 1976, n° 47, comm. 1664.
- CE 25 avril 1979 [M. X…], *Dr. fisc.* 1979, n° 40, comm. 1882.
- CE 21 mars 1983 [M. X…], *Dr. fisc.* 1983, n° 46-47, comm. 2171, conclusions Bissara.
- CE 1er juill. 1985 [M. X…], *Dr. fisc.* 1985, n° 46, comm. 1983, conclusions Fouquet.
- CE 15 déc. 1986 [Vodant], req. n° 51238.
- CE 27 janv. 1988 [M. S…], *Dr. fisc.* 1988, n° 26, comm. 1358, conclusions Fouquet.
- CE 26 févr. 1988 [David], req. n° 57639.
- CE 20 févr. 1989 [David], req. n° 61699.
- CAA Bordeaux 23 mai 1990 [M. Nicot], *Dr. fisc.* 1991, n° 13, comm. 695.
- CE 28 sept. 1990 [Izraelewicz], req. n° 60206.
- CE 12 nov. 1990 [David], req. n° 57637.
- CAA Paris 5 mars 1991 [Khoury], req. n° 89PA02778.
- CE 11 mars 1992 [Bouaziz], req. n° 76530.
- CAA Bordeaux 23 avril 1997 [Esteffe], req. n° 95BX00310.
- CAA Paris 3 juin 1999 [M. Deveaux], req. n° 96PA02905.
- CAA Lyon 7 juillet 1999 [M. Fleith], req. n° 96LY01146.
- CAA Paris 31 mai 2000 [M. Cervera], req. n° 97PA00778.
- Com. 5 déc. 2000, req. n° 98-12054.
- CE 2 juill. 2001 [Cervera et Deveaux], *Dr. fisc.* 2001, n° 47, comm. 1079, conclusions Maugüe.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

XII - Régime pénal du jeu

A - Appareils de jeu

- T. corr. Seine 23 oct. 1907, *D.* 1908.V.4.

- CA Chambéry 12 déc. 1907, *D.* 1908.V.12.

- Crim. 17 avril 1913 [Min. publ. c/ Héry et Angélique], *D.* 1915.I.24.

- CA Douai 2 déc. 1933, *DH.* 1935.SC.2.

- CA Douai 28 juin 1935 [Bonhomme], *S.* 1937.I.163.

- CA Colmar 12 novembre 1936 [Comptoir commercial de la Moselle c/ Corbet], *Gaz. Pal.* 1937.I.182.

- CA Paris 9 mars 1937 [Dorge et Mille c/ Sté nouvelle du chocolat Guérin-Boutron], *S.* 1937.II.163.

- Crim. 30 avril 1937, *DH.* 1937.336.

- CE 23 févr. 1944 [Bouchet], *D.* 1944.J.96.

- Crim. 26 janv. 1965 [Capon], *Bull.* n° 26 ; *D.* 1965.SC.88.

- Crim. 6 févr. 1969, *Bull.* n° 64.

- Crim. 18 avril 1969 [Pothelet], *D.* 1969.J.385.

- Crim. 10 févr. 1970 [Fliedner], *D.* 1970.SC.142.

- Crim. 28 juin 1973 [D'Agostino], *D.* 1973.IR.183.

- Crim. 15 févr. 1977 [Laurent c/ Directeur général des impôts], *D.* 1977.IR.162.

- T. corr. Rouen 27 oct. 1978 [H… et autres], *D.* 1979.J.146, note Fortin.

- CA Rennes 29 nov. 1983 [Abgrall], *Gaz. Pal.* 1984.SC.168 ; *Rev. sc. crim.* 1984.524, obs. Bouzat.

- CE 27 juin 1986 [Commissaire de la République du département et de la région de la Réunion, Mlle Jambert], *Gaz. Pal.* 1987.I.SC.158, req. n° 57824.

- CE 6 mars 1987 [Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, SARL Le Manhattan], req. n° 73637.

- Crim. 11 mai 1987, *Bull.* n° 190.

- Crim. 6 juin 1988 [Delga], *D.* 1988.IR.254.

- Crim. 14 mai 1990, *Bull.* n° 189.

- Crim. 25 mars 1991, *Bull.* n° 141.

- CE 11 juill. 1990 [Sté Stambouli Frères], *Rec.* 214 ; *D.* 1991.SC.286, obs. Bon et Terneyre ; *Dr. adm.* 1990, n° 466 ; *Gaz. Pal*. 1991, 1, pan. dr. adm., p. 13.

B - Jeux de hasard (définition)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Voir nature des paris.

- CA Bordeaux 7 déc. 1843 [Min. publ. c/ R…], *S.* 1844.I.323.

- C. roy. Bordeaux 18 avril 1844 [Min. pub. c/ Vallet}, *D.* 1845.II.546.

- Crim. 3 juillet 1852 [Bonnes c/ Min. publ.], *D.* 1852.I.222.

- Crim. 26 mai 1855 [Min. publ. c/ Baccara], *D.* 1855.I.223.

- Crim. 24 nov. 1855 [Min. Publ. c/ Boisseau], *D.* 1856.I.95.

- CA Aix 1er mai 1861 [Auzepy et Coudière], *D.* 1861.V.276.

- Crim. 31 juill. 1863 [Chapuis et autres], *D.* 1863.I.551.

- Crim. 29 août 1863 [Henry], *D.* 1864.I.150.

- Crim. 18 juin 1875 [Oller et Goupil], *S.* 1875.I.445, rapport Saint Luc Courborieu ; *D.* 1875.II.92, décisions des juges du fond.

- Crim. 5 janv. 1877 [Chéron], *D.* 1878.I.191 ; *S.* 1877.I.481, note Villey.

- Crim. 10 déc. 1887 [Min. publ. c/ Kurten et autres], *D.* 1888.I.185, rapport Larouverade.

- Crim. 29 mars 1888 [Aubrun], S. 1890.I.233, note Villey.

- Crim. 8 déc. 1888 [Andriveau, Despesse et autres], *S.* 1889.I.136, *D.* 1889.I.81, note Garraud.

- Crim. 3 mars 1889 [Dumien et Montagnon], *S.* 1890.I.233, note Garraud, rapport Larouverade.

- Crim. 7 juin 1889 [Dumien c/ Min. publ.], *D.* 1890.I.44, note Garraud.

- CA Paris 12 juin 1890 [De Laporterie c/ Min. publ.], *D.* 1890.II.253 ; *S.* 1890.II.185, note.

- Crim. 24 juill. 1891 [Min. publ. c/ Sénéchal], *D.* 1892.I.38.

- CA Aix 25 mai 1892 [Singelée], *S.* 1893.II.19.

- Crim. 23 juill. 1898 [Min. publ. c/ Salvator, Dauzon et Lasserre], *D.* 1900.I.305.

- CA Paris 5 juin 1901 [Saunier c/ Bertin], *S.* 1902.II.275.

- T. corr. Seine 20 avril 1902 [Min. publ. c/ X…], *D.* 1902.V.390.

- CA Paris 10 juill. 1902 [Ducis et autres : Café de l'Olympia], *S.* 1902.II.301.

- CA Douai 23 juill. 1902 [Shimberg], *S.* 1905.II.235 ; *D.* 1907.V.52.

- CA Paris 17 nov. 1904, *D.* 1905.I.533.

- Crim. 16 mars 1905 [Foisin et Ducis : Café de l'Olympia], *S.* 1905.I.424 ; *D.* 1905.I.533.

- CA Lyon 21 déc. 1910 [Min. publ. c/ Girard et Perchez], *D.* 1913.V.26.

- Crim. 17 avril 1913 [Min. publ. c/ Héry et Angélique], *D.* 1915.I.24.

- CA Aix 2 déc. 1914 [Carles et Bonnet c/ Min publ.], *S.* 1918-1919.II.29, note ; *D.*

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

1917.II.99, note anonyme.

- T. corr. Seine 6 juill. 1921, *S.* 1922.II.21 ; *D.* 1922.II.171.

- Civ. 7 janv. 1929 [Bonnard c/ Revet], *S.* 1929.I.169.

- Crim. 28 mai 1930 [Arnaud c/ Min. publ.], *DH.* 1930.397.

- CA Douai 22 déc. 1931 [Barry c/ Frey Ecrepont], *D.* 1932.SC.34.

- Crim. 21 octobre 1936 [Min. publ. c/ Campagne], *DH.* 1937.22.

- Crim. 30 avril 1937, *DH.* 1937.336.

- Crim. 4 août 1937 [L'Hôte], *Bull.* n° 179 ; *S.* 1938.I.37 ; *DH.* 1937.36.

- T. corr. Seine 24 mars 1943 [Dame Colin], *D.* 1943.J.55.

- Crim. 17 févr. 1944, *Bull.* n° 51.

- Crim. 31 mai 1949, *Bull.* n° 198.

- Crim. 20 avril 1945 [Magnin], *Bull.* n° 44 ; *S.* 1945.I.126.

- Crim. 8 nov. 1956 [Formose et Mounigan], *Bull.* n° 727.

C - Loteries

- Crim. 10 févr. [Couttet], 24 mars [Millaud et Lespès] et 4 mai [Detaille] 1866, *D.* 1866.I.281, conclusions Nouguier.

- Crim. 14 janv. 1876 [Ropiquet, Debreil, Duval, Dubois, Robert], *Bull.* n° 17 ; *S.* 1876.I.433.

- Crim. 18 juin 1875 [Oller et Goupil], *S.* 1875.I.445, rapport St Luc Courborieu ; *D.* 1875.II.92, décisions des juges du fond.

- Crim. 5 janv. 1877 [Chéron], *D.* 1878.I.191 ; *S.* 1877.I.481, note Villey.

- Crim. 3 mars 1889 [Dumien et Montagnon], *S.* 1890.I.233, note Garraud, rapport Larouverade.

- Crim. 7 juin 1889 [Dumien c/ Min. publ.], *D.* 1890.I.44, note Garraud.

- CA Rouen 3 aôut 1889 [Min. publ. c/ Dumien et Montagnon], *D.* 1890.II.253.

- CA Lyon 11 avril 1892 [Maysonnave], *S.* 1892.II.314-316.

- T. corr. Lille 5 janv. 1895, *D.* 1899.II.345, note Claro.

- CA Lyon 24 juill. 1895, *D.* 1899.II.345, note Claro.

- T. corr. Seine 25 août 1897, *D.* 1899.II.345, note Claro.

- CA Lyon 19 juill. 1898, *S.* 1901.II.257.

- T. corr. Seine 22 juin 1899, *D.* 1900.II.495.

- Cass. req. 18 déc. 1899 [Société L'Avenir des familles et l'Epargne lyonnaise c/ Durieu du Souzy, La Selve et autres], *D.* 1903.I.369, note Thaller ; *S.* 1903.I.133

- CA Amiens 21 déc. 1900, *D.* 1902.II.115.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- T. civ. St Etienne 31 déc. 1900, *D.* 1902.II.115.

- Crim. 27 avril 1901, *S.* 1902.I.543.

- Crim. 14 juin 1901 [Vidal-Naquet], *S.* 1905.I.374.

- Crim. 14 janv. 1902, *S.* 1903.I.134.

- Crim. 24 avril 1902 [Lejeune-Maillaud c/ Jallade, directeur de la société le Crédit à l'épargne], *D.* 1903.I.369, note Thaller ; *S.* 1903.I.156.

- CA Douai 23 juill. 1902 [Shimberg], *S.* 1905.II.235.

- CA Paris 26 avril 1904 [L'Hote c/ directeur du crédit d'épargne], *S.* 1905.II.211.

- T. corr. Seine 21 déc. 1906, *S.* 1907.II.266.

- CA Paris 13 mai 1907 [Desaulnay], *S.* 1907.II.266.

- Crim. 21 mai 1908 [Desaulnay], *S.* 1911.I.180 ; *D.* 1909.I.135.

- CA Lyon 21 déc. 1910 [Min. publ. c/ Girard et Perchez], *D.* 1913.V.26.

- CA Rennes 26 nov. 1913 [Abbé Mathorel et Abbé Caillet], *S.* 1914.II.36, note anonyme.

- CA Paris 14 févr. 1914 [Min. publ. c/ Zucco et Reynaud], *D.* 1917.II.53, note A.L.

- Crim. 1er juill. 1932 [Syndicat patronal de l'habillement d'Orléans et Min. publ. c/ Noël], *DH.* 1932.446 ; *Gaz. Pal.* 1932.II.513.

- T. corr. Seine 18 déc. 1934 [Vayssière], *Gaz. Pal.* 1935.I.231.

- CA Douai 28 juin 1935 [Bonhomme], *S.* 1937.I.163.

- Crim. 29 janv. 1936, *Bull.* n° 18.

- T. corr. Nantes 2 mars 1937 [Mouschliak], *S.* 1937.II.163.

- CA Paris 9 mars 1937 [Dorge et Mille c/ Sté nouvelle du chocolat Guérin-Boutron], *S.* 1937.II.163.

- CA Paris 26 avril 1937 [Coulbois], *S.* 1937.II.184.

- Crim. 2 août 1937, *Bull.* n° 172.

- Crim. 4 août 1937 [L'Hôte], *Bull.* n° 179 ; *S.* 1938.I.37 ; *DH.* 1937.36.

- Crim. 14 mars 1940 [Proc. gén. près la Cour de cassation c/ Basin et Dumortier], *Bull.* n° 20 ; *DH.* 1940.132.

- Crim. 4 févr. 1941 [Joyeux], *D.* 1941.J.153 ; *S.* 1943.I.93.

- CA Nancy 5 juin 1951 [Jolas], *D.* 1951.SC.74.

- Crim 31 juill. 1952 [Landry], *Bull.* n° 217 ; *JCP* 1953.7424, note Delpech.

- T. corr. Seine 15 déc. 1952 [Gilliet c/ Journal « Le Figaro »], *D.* 1953.J.364 ; *JCP* 1953.II.7658, note Delpech.

- CA de Limoges 18 déc. 1952 [G…], *JCP* 1953.7424, note Delpech.

- T. corr. Lyon 2 juin 1954 [Goursat], *D.* 1954.J.656 ; *JCP* 1954.II.8262, note Delpech.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Crim. 5 déc. 1957 [Nicolas], *Bull.* n° 811 ; *D.* 1958.SC.33.

- CA Paris 19 déc. 1957 [Gauthey et autres c/ Sté du Figaro], *D.* 1958.J.230, note Bredin.

- Crim. 29 janv. 1958 [Goursat], *Bull.* n° 101 ; *S.* 1958.I.200 ; *D.* 1958.J.357 (loterie oui).

- Crim. 8 oct. 1958 [Proc. gén. près la CA de Grenoble], *Bull.* n° 606 ; *S.* 1959.J.83 ; *D.* 1959.J.136 note Bredin.

- Crim. 20 déc. 1962, *Bull.* n° 384.

- TGI Avesnes-sur-Helpe 23 janv. 1963, *D.* 1963.SC.40.

- TGI Avesnes-sur-Helpe 5 juin 1963 [Min. publ. c/ Jagodzinski], *D.* 1963.SC.111.

- Crim. 26 févr. 1964 [Lennuyeux c/ Cie internationale des cafés], *Bull.* n° 69 ; *D.* 1964.SC.91.

- CA Orléans 18 déc. 1964 [Min. publ. c/ dame Boisnard et Sté Rank films], *D.* 1965.J.147.

- TGI Laval 1er mars 1965 [Cribier c/ Corgnet et Levecque, ès qualité], *D.* 1965.SC.112.

- Crim. 16 nov. 1967 [Bargues], *D.* 1968.SC.67.

- Crim. 18 avril 1969 [Pothelet], *Bull.* n° 136 ; *D.* 1969.J.385.

- CA Aix 6 févr. 1970, *D.* 1970.SC.210.

- Crim. 10 févr. 1970 [Fliedner], *Bull.* n° 58 ; *D.* 1970.SC.142.

- TGI Paris 14 déc. 1970 [Leclerc et Sté Télémagazine], *D.* 1971.SC.141.

- CA de Paris 28 avril 1971 [Leclerc et Sté Télémagazine], *Gaz. Pal.* 1971.II.503 ; *Rev. sc. crim.* 1971.956, obs. Bouzat.

- TGI Saverne 21 juill. 1971 [Groupe des commerçants réunis de Saverne et autres c/ Michel et autres], *D.* 1972.J.218, note Lavabre.

- Crim. 11 janv. 1972 [Carrot et autres], *D.* 1973.J.8, note Bouloc.

- Crim. 18 juill. 1985 [Proc. gén. près la CA de Dijon c/ Companini], *Bull.* n° 271.

- Crim. 21 nov. 1989 [Proc. gén. Douai et autre], *Bull.* n° 432 ; *D.* 1990.IR.33.

- Crim. 8 mars 1990 [UFC Que choisir ? et autres c/ Gilbert Lang], *Bull.* n° 111.

- Crim. 22 août 1990 [Union fédérale des consommateurs c/ Matt et autres], *D.* 1990.IR.243.

- Crim. 13 oct. 1993 [Union fédérale des consommateurs], *Bull.* n° 293 ; *D.* 1993.IR.251 .

- Crim. 10 mai 1994 [X…], *D.* 1994.IR.171.

- Crim. 30 oct. 1995 [X… et autre], *D.* 1996.IR.33.

- Crim. 16 oct. 1996 [X…], *D.* 1997.IR.24.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Crim. 5 nov. 1998, req. n° 997-81591.

- Crim. 22 mai 1997 [Henrick], *Bull.* n° 198.

- Crim. 1er oct. 1997 [X…], *D.* 1997.IR.257.

- Crim. 6 juin 2000, req. n° 99-85066.

- Crim. 20 sept. 2000, req. n° 99-87249.

- CE 9 février 2004 [Sté Télévision française 1], req. n° 250258.

- Crim. 1er déc. 2004, *Bull.* n° 04-80420.

D - Paris et infractions connexes

1) Intermédiaires

- Crim. 3 mars 1889 [Dumien et Montagnon], *S.* 1890.I.233, note Garraud, rapport Larouverade.

- Crim. 7 juin 1889 [Dumien c/ Min. publ.], *D.* 1890.I.44, note Garraud.

- CA Rouen 3 août 1889 [Min. publ. c/ Dumien et Montagnon], *D.* 1890.II.253.

- CA Paris 12 juin 1890 [De Laporterie c/ Min. publ.], *D.* 1890.II.253 ; *S.* 1890.II.185, note.

- T. corr. Seine 27 déc. 1905, *D.* 1908.II.119.

- CA Paris 14 janv. 1908, *D.* 1908.II.119.

- Crim. 11 mai 1907, *D.* 1909.I.403.

- Crim. 11 avril 1908 [Pollak], *S.* 1910.I.596 ; *D.* 1908.I.544.

- CA Paris 4 mars 1935, *S.* 1935.II.117.

- T. corr. Nantes 17 nov. 1936, *DH.* 1937.63.

- CA Lyon 18 avril 1951 [Min. publ. c/ Roux, Tournebize et autres], *D.* 1951.J.421.

- CA Colmar 6 nov. 1951 [Min. publ. c/ Mann et Mayer], *D.* 1952.J.115.

- Crim. 6 novembre 1952 [Roux et autres], *D.* 1953.J.37.

- CA Colmar 8 juill. 1954 [Proc. gén. c/ Mann et Triger], *D.* 1954.J.737.

- CA Pau 21 déc. 1954, *D.* 1955.J.104.

- Crim. 14 déc. 1955, *Bull.* n° 567 ; *D.* 1956.J.268.

- T. corr. Alès 5 mars 1965, *D.* 1965.SC.111.

- CA de Poitiers 18 nov. 1968 [D…], *JCP* 1969.II.16022, note Vray ; *Rev. sc. crim.* 1969.880, obs. Bouzat.

- TGI Auxerre 3 déc. 1968 (Pichaud et dame Ferré) : *D.* 1969.J.719, note Roujou de Boubée ; *JCP* 1969.II.15827, note Barrot ; *Rev. sc. crim.* 1969.417, obs. Bouzat.

- Crim. 28 mai 1970 [Dessaivre], *D.* 1971.J.20, note Vray ; *Gaz. Pal.* 1970.II.224 ;

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

Rev. sc. crim. 1971.134, obs. Bouzat ; *JCP* 1971.II.16728, obs. Bénabent.

- Crim. 19 déc. 1974 [Min. publ. c/ des Moutis et autres], *D.* 1975.J.631, note Levasseur et Bouloc ; *JCP* 1975.II.18075, obs. de Lestang ; *Rev. sc. crim.* 1975.420, obs. Bouzat).

- Crim. 19 janv. 1978 [Mattei], *Bull.* n° 21.

- Crim. 27 nov. 1984 [Allaire et autres], *JCP* 1986.II.20660.

2) Nature des paris

- CA Paris 31 déc. 1874 [Oller, Goupil et autres], *D.* 1875.II.92.

- Crim. 18 juin 1875 [Oller et Goupil], *S.* 1875.I.445, rapport St Luc Courborieu ; *D.* 1875.II.92, décisions des juges du fond.

- Crim. 5 janv. 1877 [Chéron], *D.* 1878.I.191 ; *S.* 1877.I.481, note Villey.

- Crim. 10 déc. 1887 [Min. publ. c/ Kurten et autres], *D.* 1888.I.185, rapport de Larouverade.

- Crim. 8 déc. 1888 [Andriveau, Despesse et autres], *S.* 1889.I.136, *D.* 1889.I.81, note Garraud.

- Crim. 3 mars 1889 [Dumien et Montagnon], *S.* 1890.I.233, note Garraud, rapport Larouverade.

- Crim. 7 juin 1889 [Dumien c/ Min. publ.], *D.* 1890.I.41, note Garraud.

- CA Rouen 3 août 1889 [Min. publ. c/ Dumien et Montagnon], *D.* 1890.II.253.

- CA Paris 12 juin 1890 [De Laporterie c/ Min. publ.], *D.* 1890.II.253 ; *S.* 1890.II.185, note.

- Crim. 9 juill. 1896 [Tible], *S.* 1897.I.153, note Villey.

3) Réception illicite de paris

- CA Paris 29 nov. 1892 [Roisson, Salomon et autres], *S.* 1893.II.204.

- Crim. 22 févr. 1895 [Porcher c/ Min. publ.], *D.* 1899.V.414.

- CA Paris 3 juill. 1895, *S.* 1897.II.75.

- Crim. 9 juill. 1896 [Tible], *S.* 1897.I.153, rapport Roulier, note Villey ; *D.* 1897.I.87.

- T. corr. Seine 9 nov. 1898, *D.* 1899.II.153.

- CA Paris 10 nov. 1907, *D.* 1908.II.37.

- Crim. 28 mars 1908 [François Martin dit de Martin], *Bull.* n° 133 ; *S.* 1910.I.596, note.

- T. corr. Seine 30 nov. 1909, *D.* 1910.V.4.

- CA Amiens 26 mai 1911, *S.* 1911.II.285 ; *D.* 1913.II.53.

- CA Pau 28 juin 1913, *S.* 1914.II.80.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Crim. 19 févr. 1941 [Pari mutuel urbain et autres c/ Fissori et autres], *Bull.* n° 9 ; *D.* 1941.J.245 ; *Gaz. Pal.* 1941.I.358.

- Crim. 2 mai 1947 [Femme Lutran], *S.* 1947.I.124 ; *Bull.* n° 119 ; *D.* 1953.37.

- Crim. 31 mai 1949, *Bull.* n° 198.

- Crim. 6 novembre 1952 [Roux et autres], *D.* 1953.J.37.

- Crim. 13 juin 1956 [Gerlach], *Bull.* n° 467.

- Crim. 24 janv. 1957 [Trésor public et Sté des courses], *D.* 1957.J.291

- Crim. 27 mars 1957, *D.* 1957.J.353.

- T. corr. Lille 11 juin 1957 [Min. publ. c/ Inion], *D.* 1957.J.648.

- Crim. 11 juin 1963 [Dama Campagno], *Bull.* n° 206 ; *D.* 1964.SC.3.

- CA Grenoble 3 mars 1964 [Veuve Brocard c/ Chevassus], *D.* 1964.SC.108.

- Crim. 4 oct. 1974 [Deblevid], *Bull.* n° 278 ; *D.* 1974.IR.234.

- Crim. 9 déc. 1991 (X…, Martinet et Guidetti) : *Bull.* n° 465.

- Crim. 7 avril 1992, *Bull.* n° 150.

- Crim. 19 déc. 1996 [PMU c/ X…et autre], *D.* 1997.IR.63.

- Crim. 15 mai 1997, *Bull.* n° 188.

4) Vente de renseignements

- Crim. 4 mars 1909 [Bério et autres], *S.* 1910.I.597.

- Crim. 8 juin 1939, *Bull.* n° 124.

- Crim. 28 janv. 1941 [Plessy dit Jarsan], *Bull.* n° 3 ; *D.* 1941.J.152.

- Crim. 27 nov. 1941 [Chattrit], *S.* 1942.I.45.

- Crim. 17 octobre 1963 [Fontaine et Sté Olympique sélections], *Bull.* n° 285 ; *S.* 1964.J.101 ; *D.* 1964.J.53 ; *Rev. sc. crim.* 1964.385, note Bouzat.

- Crim. 29 octobre 1963 [Mouren], *S.* 1964.J.101 ; *D.* 1964.J.53 ; *Rev. sc. crim.* 1964.385, note Bouzat.

- TGI Seine 22 janv. 1966 [Charasson et autres], *D.* 1967.J.16, note Fourgoux.

- T. corr. Troyes 7 nov. 1967 [Gal et Osce], *D.* 1968.J.440-441, note Fourgoux.

- CA Paris 20 mars 1968 [Ramona], *D.* 1968.J.730 ; *Rev. sc. crim.* 1969.158, obs. Bouzat.

- Crim. 24 oct. 1968 [Duchemin], *Bull.* n° 267.

- TGI Paris 19 avril 1968, *D.* 1968.J.13.

- CA de Paris 1er décembre 1973 [Ramona], *JCP* 1974.II.17616, note D. S.

- Crim. 25 févr. 1975 [Ramona], *Gaz. Pal.* 1975.SC.149 ; *Rev. sc. crim.* 1975.717, obs. Bouzat.

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

E - Tenue d'une maison de jeux

- Crim. 18 juin 1875 [Oller et Goupil], *S.* 1875.I.445, rapport St Luc Courborieu ; *D.* 1875.II.92, décisions des juges du fond.

- Crim. 5 janv. 1877 [Chéron], *D.* 1878.I.191 ; *S.* 1877.I.481, note Villey.

- CA Paris 12 juin 1890 [De Laporterie c/ Min. publ.], *D.* 1890.II.253 ; *S.* 1890.II.185, note.

- CA Paris 29 nov. 1892 [Roisson, Salomon et autres], S. 1893.II.204.

- Crim. 25 oct. 1894, *S.* 1896.I.61.

- Crim. 23 juill. 1898 [Min. publ. c/ Salvator, Dauzon et Lasserre], *D.* 1900.I.305.

- CA Paris 6 févr. 1899, *D.* 1899.II.153.

- CA Douai 28 févr. 1899 [Min. publ. c/ Breusson], *D.* 1903.II.375, note anonyme.

- Crim. 1er déc. 1899, *D.* 1900.I.216.

- CA Paris 10 juill. 1902 [Ducis et autres : Café de l'Olympia], *S.* 1902.II.301.

- CA Paris 17 nov. 1904, *D.* 1905.I.533.

- Crim. 16 mars 1905 [Foisin et Ducis : Café de l'Olympia], *S.* 1905.I.424 ; *D.* 1905.I.533 .

- CA Lyon 15 mai 1905, *D.* 1906.V.4.

- Crim. 9 avril 1908 [Baudouin et autres], *S.* 1909.I.335, note ; *D.* 1910.I.112.

- Crim. 9 déc. 1910, *D.* 1912.I.30 ; *S.* 1913.I.174.

- Crim. 29 juill. 1911, *S.* 1912.I.128.

- Crim. 16 janv. 1913, *D.* 1913.I.525.

- Crim. 17 avril 1913 [Min. publ. c/ Héry et Angélique], *D.* 1915.I.24.

- T. corr. Seine 6 juill. 1921, *S.* 1922.II.21 ; *D.* 1922.II.171.

- T. corr. Narbonne 1er avril 1926, *DH.* 1926.278 .

- Crim. 5 nov. 1927 [Bender], *Gaz. Pal.* 1928.I.129.

- Crim. 29 nov. 1930, *Bull.* n° 272.

- Crim. 24 avril 1931 [Huynh-San], *Bull.* n° 116 ; *Gaz. Pal.* 1931.I.861.

- Crim. 2 mars 1934 [Boudissa-Boussad], *Bull.* n° 48 ; *Gaz. Pal.* 1934.I.702.

- Crim. 30 mars 1939, *Bull.* n° 76 ; *DH.* 1939.293.

- Crim. 14 juin 1945, *Bull.* n° 67.

- Crim. 31 mai 1949, *Bull.* n° 198.

- T. corr. Toulon 22 déc. 1950 [Min. publ. c/ Tosello], *D.* 1951.J.215.

- CA Nancy 5 juin 1951 [Jolas], *D.* 1951.SC.74.

- Crim. 27 févr. 1957 [Administration des contributions indirectes c/ René Texeraud],

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

Bull. n° 204.

- Crim. 23 mai 1962 [Chaibriant], *Bull.*n° 202.

- T. corr. Rouen 27 oct. 1978 [H… et autres], *D.* 1979.J.146, note Fortin.

- Crim. 11 mai 1987, *Bull.* n° 190.

- Crim. 14 déc. 1987 [Torno et Willem], *D.* 1988.IR.49.

- Com. 28 juin 1988, *Bull.* n° 222.

- Crim. 14 mai 1990, *Bull.* n° 189.

- Crim. 25 mars 1991, *Bull.* n° 141.

- Crim. 5 nov. 1998, req. n° 997-81591.

- Crim. 27 mai 1998, req. n° 96-85916.

- Crim. 2 oct. 2002, req. n° 01-85794.

- Crim. 20 oct. 2004, *Bull.* n° 250.

- Crim. 15 déc. 2004, *Bull.* n° 323.

F - Tenue de jeux dans l'espace public

- CA Bordeaux 7 déc. 1843 [Min. publ. c/ R…], *S.* 1844.I.323.

- C. roy. Bordeaux 18 avril 1844 [Min. pub. c/ Vallet}, *D.* 1845.II.546.

- Crim. 26 mai 1855 [Min. publ. c/ Baccara], *D.* 1855.I.223.

- Crim. 31 juill. 1863 [Chapuis et autres], *D.* 1863.I.551.

- Crim. 29 décembre 1865 [Leca et autres], *S.* 1866.I.272.

- Crim. 25 mars 1882 [Bagriot], *S.* 1884.I.354.

- Crim. 10 déc. 1887 [Min. publ. c/ Kurten et autres], *D.* 1888.I.185, rapport de Larouverade.

- Crim. 8 déc. 1888 [Andriveau, Despesse et autres], *S.* 1889.I.136, *D.* 1889.I.81, note Garraud.

- Crim. 25 févr. 1893 [Rochette], *S.* 1893.I.277 ; *D.* 1894.I.3012.

- Crim. 31 oct. 1895, *D.* 1897.I.333.

- Crim. 10 juill. 1896 [Vignaux], *S.* 1897.I.207 ; *D.* 1897.I.31.

- CA Paris 10 juill. 1902 [Ducis et autres : Café de l'Olympia], *S.* 1902.II.301.

- Crim. 16 janv. 1904, *D.* 1904.I.72.

- T. corr. Seine 24 mars 1908, *D.* 1908.V.53.

- CA Aix 2 déc. 1914 [Carles et Bonnet c/ Min publ.], *S.* 1918-1919.II.29, note ; *D.* 1917.II.99, note anonyme.

- Crim. 26 nov. 1927, *S.* 1929.I.157.

- Crim. 21 octobre 1936 [Min. publ. c/ Campagne], *Bull.* n° 96 ; *DH.* 1937.22.

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- TGI Avesnes-sur-Helpe 23 janv. 1963, *D.* 1963.SC.40.

- TGI Avesnes-sur-Helpe 5 juin 1963 [Min. publ. c/ Jagodzinski], *D.* 1963.SC.111.

- CA Aix 6 févr. 1970, *D.* 1970.SC.210.

- CA Amiens 28 oct. 1972, *D.* 1973.SC.83.

- Crim. 28 juin 1973 [D'Agostino], *D.* 1973.IR.183.

XIII - Union européenne et Organisation mondiale du commece

- Commission des Communautés européennes 22 sept. 1993 [n° 93/625, PMU], *JOCE* n° L. 300, 7 déc. 1993.

- CJCE 24 mars 1994 [C-275/92, Her majesty's customs…c/ Schindler], *Rec.* I-1039, conclusions Gulmann (grandes loteries, G-B.) ; *Europe* 1994, n° 188, note D.S, n° 195, note Idot ; *Common market law review* 1995.851, obs. Hatzopoulos ; *RTDE* 1994.471, obs. Huglo ; *Gaz. Pal.* 1995.J.638, obs. Huglo.

- CJCE 26 avril 1994 [C-272/91, Commission des Communautés européennes c/ République italienne], *Rec.* I-1409, conclusions Gulmann ; *D.* 1994.IR.137 ; *Gaz. Pal.* 1995.J.638, obs. Huglo.

- CJCE 5 mai 1994 [C-38/93, Glawe Spiel et autre c/ Finanzamt Hamburg-Brmbek-Uhlenhorst], *D.* 1994.IR.145.

- TPI 27 oct. 1994 [T-32/93, Ladbroke Racing Ltd c/ Commission des Communautés européennes], *Rec.* II-1015 ; *Europe* 1994, comm. 449 et 473, note Idot ; *Common market law review* 1996.165-180, obs. Berrod.

- Commission des Communautés européennes 31 janv. 1995 [n° 95/373, PMI-DSV], *JOCE* n° L 221, 19 sept. 1995 ; *Europe* 1995, comm. 393, note Idot.

- TPI 18 sept. 1995 [T-471/93, Tiercé Ladbroke SA c/ Commission des Communautés européennes], *Rec.* II-2537 ; *Europe* 1995, comm. 399, note Idot.

- TPI 18 sept. 1995 [T-548/93, Tiercé Ladbroke SA c/ Commission des Communautés européennes], *Rec.* II-2568 ; *Europe* 1995, comm. 394, note Idot.

- TPI 12 juin 1997 [T-504/93, Tiercé Ladbroke SA], *Rec.* II-927 ; *Europe* 1997, comm. 292, note Idot.

- CJCE 26 juin 1997 [C-368/95, Familiapress], *Rec.* I-03689.

- CJCE 11 nov. 1997 [C-359/95P et C-379/95P, Commission des Communautés européennes et République française c/ Ladbroke Racing Ltd], *Rec.* I-6265 ; *Europe* 1998, comm. 27, note Idot.

- Crim. 22 mai 1997 [Henrick], *Bull.* n° 198.

- CJCE 9 déc. 1997 [C-353/95P, Tiercé Ladbroke SA c/ Commission des Communautés européennes], *Rec.* I-7007 ; *Revue du marché unique européen* 1998-1, p. 160, note Criscuolo.

- TPI 27 janv. 1998 [T-67/94, Ladbroke Racing Ltd c/ Commission des Communautés

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

européennes], *Rec.* II-1 ; *Europe* 1998, comm. 98, note Idot.

- CJCE 21 sept. 1999 [C-124/97, M. J. Läärä], *Rec.* I-6067, conclusions La Pergola ; *D.* 1999.IR.257, *Europe* 1999, n° 379, note Idot ; *Revue du marché unique européen*, 1999-4, p. 211, obs. Muniz ; *Journal du droit international* 2000.490-491, obs. Luby ; *Common market law review* 2000.991-1005, obs. Straetmans.

- CJCE 21 oct. 1999 [C-67/98, Questore di Verona c/ Diego Zenatti], *Rec.* I-7289, conclusions Fennelly ; *D.* 1999.IR.254 ; *Europe*, 1999, comm. 418, note Idot ; *Revue du marché unique européen*, 1999-4, p. 211, obs. Muniz ; *LPA* 2000, n° 99, p. 18, obs. Hélio ; *Journal du droit international* 2000.490-491, obs. Luby ; *Common market law review* 2000.991-1005, obs. Straetmans.

- CE 15 mai 2000 [Confédération française des professionnels en jeux automatiques], *D.* 2000.IR.67 ; *JCP* 2000.IV.2696, note Rouault.

- CJCE 16 mai 2000 [C-83/98P, République française c/ Ladbroke Racing Ltd et Commission des Communautés européennes], *Rec.* I-3271 ; *Europe* 2000, comm. 222, note X.

- CJCE 11 sept. 2003 [C-6/01, Anomar], *Rec.* I-8647 ; *JOCE* n° C 264, 1er nov. 2003, p. 0005.

- CJCE 6 nov. 2003 [C-243/01, Gambelli], *Gaz. Pal.*, 22 avril 2004, n° 113, p. 37, note Miss et Avignon ; *Europe* 2004, comm. 17, note Idot.

- Corte suprema di cassazione 26 avril 2004, req. n° 28110/03 et 31132/03

- OMC, Groupe spécial 10 nov. 2004 [Etats-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris], n° WT/DS285/R.

- OMC, Organe d'appel 7 avril 2005 [Etats-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris], n° WT/DS285/AB/R.

- OMC, Arbitrage 19 août 2005 [Etats-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris], n° WT/DS285/13.

Troisième partie : Liste des jugements et arrêts

(**NB.** : les références entre parenthèses renvoient au plan de la deuxième partie de l'annexe)

- CA Angers 13 août 1831 (X-C/D)

- CA Bordeaux 7 déc. 1843 (XII-B/F)

- C. roy. Bordeaux 18 avril 1844 (IX, XII-B/F)

- Crim. 30 mars 1847 (V-B)

- Crim. 3 juillet 1852 (XII-B)

- Civ. 12 avril 1854 (X-C/E)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- C. impériale de Rouen 14 juill. 1854 (X-E)
- Civ. 4 décembre 1854 (X-C)
- Crim. 26 mai 1855 (XII-B/F)
- Civ. 19 juin 1855 (X-C/E)
- Crim. 24 nov. 1855 (XII-B)
- Crim. 9 mai 1857 (X-E)
- Cass. req. 1er et 2 août 1859 (X-C/E)
- Crim. 19 janv. 1860 (X-E)
- CA Aix 1er mai 1861 (XII-B)
- Crim. 23 mai 1862 (II)
- Civ. 30 déc. 1862 (X-C)
- Crim. 31 juillet 1863 (XII-B/F)
- Crim. 29 août 1863 (XII-B)
- Crim. 29 déc. 1865 (IX, XII-F)
- Crim. 10 févr. 1866 (XII-C)
- Crim. 24 mars 1866 (XII-C)
- Crim. 4 mai 1866 (XII-C)
- Crim. 31 janvier 1868 (V-B)
- CA Aix 5 juin 1868 (X-C/E)
- Civ. 26 août 1868 (X-E)
- Cass. req. 7 juillet 1869 (X-C/E)
- CA Paris 31 déc. 1874 (X-D/I, XII-D)
- Civ. 3 mars 1875 (X-C)
- Crim. 18 juin 1875 (XII-B/C/D/E)
- Crim. 14 janv. 1876 (XII-C)
- Crim. 5 janv. 1877 (XII-B/C/D/E)
- Cass. req. 17 janv. 1881 (X-C/E)
- Cass. req. 19 déc. 1881 (X-E)
- Crim. 25 mars 1882 (XII-F)
- Cass. req. 21 août 1882 (X-E)
- Cass. req. 2 janvier 1883 (X-C)
- Civ. 12 novembre 1884 (X-C/E)
- Civ. 6 avril 1886 (X-C)
- Crim. 10 déc. 1887 (XII-B/D/F)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Crim. 29 mars 1888 (XII-B)
- Civ. 12 juill. 1888 (X-E)
- Crim. 8 déc. 1888 (XII-B/D/E)
- CA Pau 31 janvier 1889 (X-C/H)
- Crim. 3 mars 1889 (XII-B/C/D)
- Crim. 7 juin 1889 (XII-B/C/D)
- CA Rouen 3 août 1889 (XII-C/D)
- CE 21 févr. 1890 (I-D)
- CA Paris 3 juin 1890 (III-D)
- CA Paris 12 juin 1890 (XII-B/D/E)
- Civ. 16 mars 1891 (X-E)
- CE 12 juin 1891 (III-D)
- Crim. 24 juill. 1891 (XII-B)
- T. Lyon 28 juill. 1891 (X-K)
- CE 18 déc. 1891 (VIII)
- CA Pau 28 déc. 1891 (III-D)
- Crim. 26 févr. 1892 (X-C, V-B)
- CA Lyon 11 avril 1892 (XII-C)
- CA Aix 25 mai 1892 (XII-B)
- CE 28 mai 1892 (I-C)
- Civ. 4 juill. 1892 (X-B/C)
- CA Paris 2 nov. 1892 (X-K)
- CA Paris 29 nov. 1892 (III-D, XII-D/E)
- T. civ. Seine 4 janvier 1893 (X-C/D/I)
- T. Bruxelles 27 janv. 1893 (X-C)
- Crim. 25 févr. 1893 (XII-F)
- Cass. req. 2 janv. 1894 (III-D)
- CA Paris 16 janv. 1894 (X-A)
- Civ. 14 mars 1894 (X-K)
- Civ. 4 juin 1894 (X-K)
- Civ. 26 juin 1894 (X-K)
- CA Paris 30 juin 1894 (X-E)
- Crim. 25 oct. 1894 (XII-E)
- T. corr. Lille 5 janv. 1895 (XII-C)

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- CA Paris 16 janv. 1895 (X-A)
- CA Douai 28 janv. 1895 (I-A)
- Crim. 22 févr. 1895 (XII-D)
- CE 29 mars 1895 (VII)
- CA Paris 31 mai 1895 (X-E)
- T. Guéret 27 juin 1895 (III-D)
- CA Paris 3 juill. 1895 (XII-D)
- CA Angers 8 juill. 1895 (X-E)
- CA Lyon 24 juill. 1895 (XII-C)
- Crim. 31 oct. 1895 (IX, XII-F)
- CA Paris 22 nov. 1895 (X-E)
- Cass. req. 9 décembre 1895 (X-C/E)
- CA Limoges 23 déc. 1895 (III-D)
- CE 27 déc. 1895 (III-D)
- Civ. 4 févr. 1896 (X-K)
- Cass. req. 19 févr. 1896 (I-A)
- CA Paris 12 mars 1896 (X-E)
- CA Paris 1er juin 1896 (X-E)
- Crim. 9 juill. 1896 (XII-D)
- Crim. 10 juill. 1896 (IX, XII-F)
- CA Paris 23 juill. 1896 (X-E)
- CA Paris 27 juill. 1896 (X-C/D/I)
- CA Nancy 30 nov. 1896 (X-E)
- CA Paris 15 et 19 déc. 1896 (X-E)
- CA Chambéry 16 mars 1897 (X-K)
- Civ. 1er mars 1897 (X-E)
- CA Paris 25 mars 1897 (X-E)
- CA Douai 25 mars 1897 (X-E)
- CA Paris 9 avril 1897 (X-C/I)
- CA Rouen 5 mai 1897 (X-E)
- T. com. Seine 7 mai 1897 (X-E)
- CA Grenoble 1er juin 1897 (X-E)
- CA Paris 27 juill. 1897 (X-E)
- T. corr. Seine 25 août 1897 (XII-C)

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- CA Bordeaux 14 févr. 1898 (X-E)
- Civ. 22 juin 1898 (X-E)
- CA Lyon 19 juill. 1898 (X-J, XII-C)
- Crim. 23 juill. 1898 (XII-B/E)
- T. corr. Seine 9 nov. 1898 (XII-D)
- CA Paris 6 févr. 1899 (XII-E)
- CA Douai 28 févr. 1899 (I-C, XII-E)
- Crim. 5 mai 1899 (VIII)
- T. corr. Seine 22 juin 1899 (XII-C)
- Crim. 11 août 1899 (V-A)
- Crim. 1er déc. 1899 (XII-E)
- Cass. req. 18 déc. 1899 (X-J, XII-C)
- Cass. req. 19 mars 1900 (X-E)
- CA Amiens 21 déc. 1900 (X-K, XII-C)
- T. civ. St Etienne 31 déc. 1900 (X-K, XII-C)
- CA Douai 13 févr. 1901 (V-A)
- CA Paris 3 avril 1901 (III-B/D)
- Crim. 27 avril 1901 (VII, XII-C)
- CA Paris 5 juin 1901 (X-C/H, XII-B)
- Crim. 14 juin 1901 (XII-C)
- CA Lyon 5 août 1901 (X-J)
- T. corr. Seine 20 avril 1902 (XII-B)
- Crim. 24 avril 1902 (X-J, XII-C)
- CE 7 juin 1902 (I-B/C, IX)
- Crim. 14 janv. 1902 (XII-C)
- CA Paris 10 juill. 1902 (X-D, XII-B/E/F)
- CA Douai 23 juill. 1902 (XII-B/C)
- Cass. req. 24 févr. 1903 (X-E)
- CA Rouen 8 août 1903 (III-C)
- CA Angers 13 janv. 1904 (X-K)
- Crim. 16 janv. 1904 (XII-F)
- CA Paris 26 avril 1904 (X-K, XII-C)
- CA Paris 17 nov. 1904 (XII-B/E)
- CA Alger 28 févr. 1905 (III-D, VIII)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Crim. 16 mars 1905 (XII-B/E)
- CA Lyon 15 mai 1905 (XII-E)
- T. civ. Seine 7 nov. 1905 (III-C/D)
- T. civ. Seine 17 nov. 1905 (X-C)
- T. corr. Seine 27 déc. 1905 (XII-D)
- Cass. 17 mars 1906 (V-A)
- CA Pau 28 juin 1906 (X-C/H)
- T. paix. Denain 14 oct. 1906 (X-D)
- T. corr. Seine 21 décembre 1906 (XII-C)
- T. civ. Seine 8 janv. 1907 (III-D)
- CE 11 janv. 1907 (III-D)
- T. paix. Paris 21 févr. 1907 (X-I)
- Crim. 11 mai 1907 (XII-D)
- CA Paris 13 mai 1907 (XII-C)
- Cass. req. 31 juill. 1907 (X-A/C)
- T. corr. Seine 23 oct. 1907 (IX, XII-A)
- CA Paris 10 nov. 1907 (XII-D)
- T. corr. Montreuil-sur-Mer 28 nov. 1907 (I-F)
- CA Chambéry 12 déc. 1907 (IX, XII-A)
- CA Paris 14 janvier 1908 (XII-D)
- CE 31 janv. 1908 (VII)
- T. civ. Lyon 21 févr. 1908 (X-A)
- T. corr. Seine 24 mars 1908 (IX, XII-F)
- Cass. 28 mars 1908 (XII-D)
- Crim. 9 avril 1908 (II, XII-E)
- Crim. 11 avril 1908 (X-I, XII-D)
- CA Amiens 12 mai 1908 (III-C)
- CA Aix 14 mai 1908 (X-A/H)
- Crim. 21 mai 1908 (XII-C)
- CE 3 juill. 1908 (I-B)
- CE 3 juill. 1908 (VII)
- CA Agen 25 janv. 1909 (X-C)
- Crim. 4 mars 1909 (XII-D)
- Crim. 4 mars 1909 (V-C)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Cass. req. 11 mai 1909 (III-D)
- CA Paris 13 mai 1909 (X-C)
- CA Chambéry 16 oct. 1909 (V-B)
- T. corr. Seine. 30 nov. 1909 (XII-D)
- CE 17 déc. 1909 (VII)
- Crim. 23 avril 1910 (I-E)
- CA Grenoble 14 juin 1910 (VII, X-G,)
- CA Chambéry 27 juin 1910 (I-F)
- CA Rennes 19 juill. 1910 (VII)
- Crim. 9 déc. 1910 (XII-E)
- T. corr. Nice 12 déc. 1910 (I-F)
- Crim. 15 déc. 1910 (I-E)
- CA Lyon 21 déc. 1910 (XII-B/C)
- CE 17 févr. 1911 (I-D)
- Cass. req. 15 mai 1911 (X-E)
- CA Amiens 26 mai 1911 (XII-D)
- Crim. 29 juill. 1911 (XII-E)
- Crim. 29 février 1912 (I-F)
- Crim. 8 juin 1912 (V-B)
- Cass. req. 18 juin 1912 (I-C)
- CA Caen 29 oct. 1912 (III-C)
- Crim. 16 janv. 1913 (XII-E)
- Civ. 17 févr. 1913 (X-G, VII)
- Crim. 17 avril 1913 (XII-A/B-E)
- Cass. req. 24 mai 1913 (X-C/H)
- CA Pau 28 juin 1913 (XII-D)
- Civ. 7 juill. 1913 (X-E)
- CA Paris 8 juill. 1913 (III-C)
- CA Pau 30 juill. 1913 (X-G)
- CA Rennes 26 nov. 1913 (VII, XII-C)
- CA Paris 14 févr. 1914 (V-D, XII-C)
- T. civ. Seine 1er mai 1914 (II)
- T. civ. Seine 11 juin 1914 (III-D)
- CA Poitiers 13 juill. 1914 (III-C/D)

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- CA Aix 2 déc. 1914 (XII-B/F)
- CA Chambéry 28 février 1916 (I-C)
- CA Paris 8 févr. 1917 (X-B/C)
- CE 28 juin 1918 (I-C)
- CA Toulouse 19 févr. 1919 (I-C)
- Civ. 1er avril 1919 (X-E)
- Crim. 22 juill. 1920 (III-D, V-C)
- CA Amiens 2 nov. 1920 (III-C)
- CE 28 janv. 1921 (XI)
- T. civ. Seine 7 févr. 1921 (II)
- T. corr. Seine 6 juill. 1921 (XII-B/E)
- Civ. 14 déc. 1921 (X-E)
- CE 12 mai 1922 (I-C)
- Crim. 4 août 1922 (X-C)
- Cass. 21 févr. 1923 (I-D)
- CE 26 juill. 1923 (I-D)
- CE 18 janv. 1924 (I-C)
- CE 8 févr. 1924 (I-C)
- Cass. req. 21 juin 1924 (X-J)
- CA Paris 30 déc. 1924 (III-D)
- Cass. 27 juill. 1925 (I-C)
- Crim. 27 nov. 1925 (V-B)
- T. corr. Seine 7 janv. 1926 (X-B)
- T. corr. Annecy 17 mars 1926 (X-A)
- T. corr. Narbonne 1er avril 1926 (II, XII-E)
- CA Chambéry 17 juin 1926 (X-A)
- CA Paris 20 juill. 1926 (II, X-B)
- Crim. 27 nov. 1926 (X-C)
- Crim. 22 janv. 1927 (X-A)
- T. paix Alger 23 juin 1927 (X-I)
- Crim. 5 nov. 1927 (XII-E)
- Crim. 26 nov. 1927 (XII-F)
- T. civ. Seine. 4 janv. 1928 (X-B/H)
- Crim. 7 août 1928 (V-B)

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Civ. 25 juill. 1928 (X-K)
- CE 27 juill. 1928 (I-D)
- CE 23 nov. 1928 (I-D)
- CE 21 déc. 1928 (II)
- Crim. 4 janv. 1929 (II)
- Civ. 7 janv. 1929 (XII-B)
- CE 18 janvier 1929 (I-D)
- CA Amiens 15 févr. 1929 (X-E)
- Crim. 18 avril 1929 (X-C)
- T. com. Lyon 16 mai 1929 (X-C)
- Crim. 19 juillet 1929 (X-A/C)
- T. com. Marseille 27 nov. 1929 (II)
- Civ. 10 déc. 1929 (I-C)
- CA Besançon 24 mars 1930 (X-E)
- Crim. 28 mai 1930 (II, XII-B)
- Crim. 25 oct. 1930 (VIII)
- CA Rennes 3 nov. 1930 (I-C)
- Crim. 29 nov. 1930 (XII-E)
- T. com. Marseille 21 janvier 1931 (X-E)
- CE 23 janvier 1931 (VIII)
- Crim. 24 avril 1931 (VIII, XII-E)
- CE 1er mai 1931 (I-C)
- CA Poitiers 23 juin 1931 (X-E)
- CA Douai 22 déc. 1931 (XII-B)
- T. com. Marseille 30 déc. 1931 (X-E)
- CA Douai 16 janv. 1932 (X-A)
- Cass. req. 2 mars 1932 (I-A)
- CA Limoges 5 mars 1932 (X-E)
- CA Aix 27 juin 1932 (X-E)
- Crim. 1er juill. 1932 (X-F, XII-C)
- Crim. 19 nov. 1932 (X-A)
- Cass. req. 29 nov. 1932 (I-C)
- CA Douai 2 déc. 1933 (XII-A)
- Crim. 2 mars 1934 (XII-E)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- CA Toulouse 24 mai 1934 (X-E)
- Crim. 1er juin 1934 (X-A)
- T. Sedan 10 juill. 1934 (X-G)
- T. corr. Lille 11 déc. 1934 (VI-B)
- T. corr. Seine 18 déc. 1934 (XII-C)
- Crim. 18 janv. 1935 (X-B)
- Cass. req. 21 janv. 1935 (X-C/I)
- Cass. req. 28 janv. 1935 (X-A/C)
- CA Paris 4 mars 1935 (III-D, XII-D)
- CA Paris 25 mars 1935 (VI-B)
- CE 12 avril 1935 (I-B)
- CA Douai 28 juin 1935 (XII-A/C)
- Civ. 8 juill. 1935 (X-E)
- CE 18 oct. 1935 (III-D)
- Crim. 21 déc. 1935 (VI-B)
- Crim. 27 déc. 1935 (VI-B)
- Crim. 29 janv. 1936 (XII-C)
- T. com. Roanne 20 févr. 1936 (X-G)
- CA Lyon 27 mars 1936 (X-E)
- CE 12 juin 1936 (IV)
- Crim. 21 oct. 1936 (XII-B/F)
- Crim. 30 oct. 1936 (VI-B)
- CA Colmar 12 nov. 1936 (X-C)
- T. corr. Nantes 17 nov. 1936 (XII-D)
- T. corr. Nantes 17 févr. 1937 (VI-B)
- T. corr. Nantes 2 mars 1937 (X-F, XII-C)
- CA Paris 9 mars 1937 (X-C/G, XII-A/C)
- CA Paris 26 avril 1937 (X-F, XII-C)
- Crim. 30 avril 1937 (XII-A/B)
- CE 26 juin 1937 (I-C/D)
- Crim. 2 août 1937 (X-G, XII-C)
- Crim. 4 août 1937 (XII-B/C)
- T. com. Lyon 6 déc. 1937 (X-A)
- CA Paris 12 déc. 1938 (X-B/C/H)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Crim. 30 mars 1939 (XII-E)
- Civ. 25 oct. 1939 (I-C)
- Crim. 8 juin 1939 (XII-D)
- Civ. 19 déc. 1939 (X-E)
- CE 12 janv. 1940 (I-B/F)
- Crim. 14 mars 1940 (XII-C)
- CA Montpellier 4 nov. 1940 (X-A)
- Crim. 14 janv. 1941 (V-D)
- CA Paris 6 janv. 1941 (VI-A/B)
- Crim. 28 janv. 1941 (XII-D)
- Crim. 4 févr. 1941 (XII-C)
- Cass. req. 11 févr. 1941 (X-I)
- Crim. 19 févr. 1941 (III-D, XII-D)
- Civ. 4 juin 1941 (X-I)
- CE 11 juill. 1941 (I-B)
- Crim. 27 nov. 1941 (XII-D)
- CE 13 févr. 1942 (I-B)
- T. corr. Seine 24 mars 1943 (II, XII-B)
- Civ. 17 janv. 1944 (X-H)
- Crim. 17 févr. 1944 (XII-B)
- CE 23 févr. 1944 (IX, XII-A).
- CE 10 nov. 1944 (IV)
- T. civ. Seine 19 mars 1945 (X-E)
- Crim. 20 avril 1945 (XII-B)
- Crim. 14 juin 1945 (XII-E)
- Crim. 2 mai 1947 (XII-D)
- CE 21 nov. 1947 (I-C)
- CE 3 déc. 1947 (III-B)
- CE 30 janv. 1948 (III-B)
- CE 25 juin 1948 (I-B)
- CE 17 déc. 1948 (VI-A)
- Crim. 31 mai 1949 (XII-B/E)
- Crim. 31 mai 1949 (XII-D)
- T. corr. Toulon 22 déc. 1950 (XII-E)

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- CA Lyon 18 avril 1951 (XII-D)
- CE 18 mai 1951 (I-A, II)
- CA Nancy 5 juin 1951 (XII-C/E)
- T. parit. arrond. Toulouse 4 juill. 1951 (III-D)
- Crim. 7 août 1951 (III-B, IV)
- CA Colmar 6 nov. 1951 (XII-D)
- CE 9 janv. 1952 (I-B)
- CE 30 juill. 1952 (VI-B)
- Crim. 31 juill. 1952 (X-F, XII-C)
- Crim. 6 nov. 1952 (XII-D)
- Crim. 4 déc. 1952 (I-D/F)
- T. corr. Seine 15 déc. 1952 (X-F, XII-C)
- CA Limoges 18 déc. 1952 (X-F, XII-C)
- CE 13 févr. 1953 (IX)
- CE 26 mars 1953 (XI)
- CA Nancy 27 mai 1953 (X-A)
- CE 30 oct. 1953 (III-C)
- Commission régionale d'appel de la sécurité sociale de Paris 8 déc. 1953 (VI-B)
- CA Paris 8 mars 1954 (X-I)
- T. corr. Lyon 2 juin. 1954 (XII-C)
- CA Colmar 8 juill. 1954 (XII-D)
- Civ. 12 juillet 1954 (III-D)
- CA Pau 21 déc. 1954 (XII-D)
- T. civ. St Etienne 9 mars 1955 (V-B)
- TC 13 juin 1955 (I-C)
- Crim. 21 juillet 1955 (III-D/E)
- Crim. 14 déc. 1955 (XII-D)
- CA Lyon 17 avril 1956 (X-A)
- T. paix. Rennes 3 mai 1956 (III-C/D)
- CE 18 mai 1956 (IV)
- Civ. 30 mai 1956 (I-C)
- CE 13 juin 1956 (IV)
- Crim. 13 juin 1956 (XII-D)
- Crim. 27 juin 1956 (I-D/F)

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- TC 10 juill. 1956 (III-D)
- Crim. 8 nov. 1956 (XII-B)
- Crim. 5 janv. 1957 (III-E, V-C)
- Crim. 24 janv. 1957 (XII-D)
- CA Rouen 1er févr. 1957 (I-C)
- Civ. 5 févr. 1957 (X-I)
- CE 20 févr. 1957 (VI-A)
- Crim. 27 févr. 1957 (II, XII-E)
- Crim. 27 mars 1957 (XII-D)
- Crim. 2 avril 1957 (I-B/F)
- T. corr. Lille 11 juin 1957 (XII-D)
- Crim. 5 déc. 1957 (IX, XII-C)
- CA Paris 19 déc. 1957 (X-K, XII-C)
- CE 8 janv. 1958 (III-D)
- Crim. 29 janv. 1958 (XII-C)
- CA Paris 30 juin 1958 (X-I)
- Civ. 21 juill. 1958 (VI-B, X-G)
- T. paix Nice 23 juill. 1958 (III-D)
- CA Pau 24 sept. 1958 (X-A)
- Crim. 8 oct. 1958 (XII-C)
- CA Paris 30 mai 1959 (VI-B)
- CE 8 juill. 1959 (VI-B)
- CA Aix 6 avril 1960 (X-I)
- CE 24 juin 1960 (III-D, IV)
- TGI Thonon-les-Bains 29 juin 1960 (X-A)
- Civ. 3 mars 1961 (III-D)
- Crim. 7 déc. 1961 (X-A/C)
- CA Paris 9 janv. 1962 (VI-B)
- Civ. 16 janv. 1962 (III-D)
- Crim. 23 mai 1962 (XII-E)
- TC 28 mai 1962 (I-C)
- Crim. 20 déc. 1962 (XII-C)
- TGI Avesnes-sur-Helpe 23 janv. 1963 (XII-C/F)
- Civ. 19 févr. 1963 (X-I)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- TGI Seine 26 févr. 1963 (X-I)
- Civ. 12 mars 1963 (X-C)
- TGI Avesnes-sur-Helpe 5 juin 1963 (XII-C/F)
- CA Paris 7 juin 1963 (III-C/D)
- Crim. 11 juin 1963 (XII-D)
- Crim. 17 oct. 1963 (XII-D)
- Crim. 29 oct. 1963 (XII-D)
- CA Caen 9 déc. 1963 (I-C)
- CE 13 déc. 1963 (I-F)
- Crim. 26 févr. 1964 (XII-C)
- CA Grenoble 3 mars 1964 (X-I, XII-D)
- Civ. 23 avril 1964 (VI-B)
- Crim. 11 mai 1964 (X-A)
- TGI Seine 8 juin 1964 (X-C/I)
- Civ. 15 oct. 1964 (III-D)
- TGI Epinal 21 oct. 1964 (X-I)
- TGI Montpellier 22 oct. 1964 (X-I)
- CA Orléans 18 déc. 1964 (X-F, XII-C)
- Crim. 26 janv. 1965 (XII-A)
- CA Douai 17 févr. 1965 (X-I)
- TGI Laval 1er mars 1965 (X-C, XII-C)
- T. corr. Alès 5 mars 1965 (X-I, XII-D)
- CE 2 avril 1965 (I-C)
- Civ. 20 oct. 1965 (X-I)
- CE 3 déc. 1965 (I-C)
- CE 10 déc. 1965 (I-C)
- Crim. 11 janv. 1966 (X-A)
- Crim. 12 janv. 1966 (I-F)
- TGI de la Seine 22 janvier 1966 (XII-D)
- Com. 10 mars 1966 (X-A/H)
- CE 25 mars 1966 (I-C)
- Civ. 23 avril 1966 (III-D)
- CA Agen 2 nov. 1966 (III-D)
- Soc. 14 déc. 1966 (VI-B)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Crim. 10 janv. 1967 (X-C)
- CE 12 avril 1967 (I-C)
- TGI Cusset 19 avril 1967 (III-C)
- TGI Chambéry 31 mai 1967 (X-G)
- CE 14 juin 1967 (I-B)
- CA Paris 4 juill. 1967 (X-E)
- T. corr. Troyes 7 nov. 1967 (XII-D)
- Crim. 16 nov. 1967 (V-D, VI-A, XII-C)
- Crim. 28 févr. 1968 (VI-B)
- CA Paris 20 mars 1968 (XII-D)
- TGI Paris 19 avril 1968 (XII-D)
- CE 12 juin 1968 (VII)
- CE 13 juillet 1968 (II)
- Crim. 24 juill. 1968 (V-A)
- CA Poitiers 18 nov. 1968 (X-I, XII-D)
- TGI Auxerre 3 déc. 1968 (X-I, XII-D)
- Crim. 6 févr. 1969 (XII-A)
- Crim. 18 avril 1969 (XII-A/C)
- Crim. 24 oct. 1968 (XII-D)
- CE 12 juill. 1969 (XI)
- Civ. 24 nov. 1969 (X-A)
- Soc. 4 déc. 1969 (VI-B)
- CA Aix-en-Provence 6 févr. 1970 (XII-C/F)
- Crim. 10 févr. 1970 (XII-A/C)
- CE 6 mars 1970 (I-B/F)
- Civ. 12 mars 1970 (III-C/D)
- TGI Senlis 19 mai 1970 (III-C, X-I)
- Crim. 28 mai 1970 (X-C/I, XII-D)
- CE 14 oct. 1970 (I-B)
- Civ. 19 nov. 1970 (III-C/D)
- CA Paris 21 nov. 1970 (III-C, X-I)
- Crim. 10 déc. 1970 (V-C)
- TGI Paris 14 déc. 1970 (X-F, XII-C)
- Civ. 23 févr. 1971 (III-D)

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- CA Paris 28 avril 1971 (X-F, XII-C)
- Crim. 19 mai 1971 (V-B)
- TGI Saverne 21 juill. 1971 (X-G, XII-C)
- Crim. 11 janv. 1972 (V-D, XII-C)
- Civ. 4 mai 1972 (III-C, X-I)
- Soc. 12 oct. 1972 (III-D)
- CA Amiens 28 oct. 1972 (V-A, XII-F)
- Civ. 25 janv. 1973 (III-C, X-I)
- CE 26 janv. 1973 (IX)
- Civ. 7 mars 1973 (III-D)
- Crim. 28 juin 1973 (XII-A/F)
- TGI Paris 4 juill. 1973 (X-D/F)
- CA Paris 1er déc. 1973 (XII-D)
- CE 23 janv. 1974 (I-D)
- Civ. 24 avril 1974 (I-C)
- Crim. 4 oct. 1974 (XII-D)
- CA Paris 13 déc. 1974 (X-C/D/F)
- Crim. 19 déc. 1974 (III-E, V-C, XII-D)
- Crim. 25 févr. 1975 (XII-D)
- CE 13 juin 1975 (III-B)
- CA Montpellier 28 avril 1976 (X-F)
- Civ. 4 mai 1976 (X-I)
- Civ. 19 mai 1976 (I-B/E)
- Civ. 16 juin 1976 (III-C)
- CE 23 juill. 1976 (XI)
- Crim. 16 nov. 1976 (X-A)
- Crim. 13 janv. 1977 (V-C)
- Crim. 15 févr. 1977 (XII-A)
- Soc. 10 mars 1977 (I-E)
- CE 16 mars 1977 (I-D)
- Crim. 1er juin 1977 (X-A/C)
- CE 10 juin 1977 (III-E)
- TA Pau 12 juill. 1977 (I-B)
- Crim. 19 janv. 1978 (XII-D)

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Crim. 28 janv. 1978 (V-C)
- CE 22 mars 1978 (VI-A)
- CE 22 mars 1978 (IX)
- T. corr. Rouen 27 oct. 1978 (XII-A/E)
- CE 3 novembre 1978 (I-D)
- Crim. 21 nov. 1978 (X-C)
- CE 9 février 1979 (III-A/D)
- CE 25 avril 1979 (XI)
- Crim. 3 mai 1979 (X-A)
- Crim. 4 juill. 1979 (X-A)
- Cass. ch. mixte 14 mars 1980 (X-A/C)
- CE 7 mai 1980 (VIII)
- CE 30 mai 1980 (I-D)
- CE 25 juill. 1980 (III-D)
- CE 26 nov. 1980 (VI-A)
- Soc. 4 févr. 1981 (I-E)
- CE 6 févr. 1981 (I-C)
- CA Rouen 4 mars 1981 (I-F, V-B)
- Soc. 25 mai 1981 (III-D)
- CE 27 mai 1981 (III-D)
- CE 12 juin 1981 (III-A/D)
- Crim. 15 juin 1981 (X-A)
- Civ. 19 janv. 1982 (X-C/G)
- TGI Bordeaux 16 févr. 1982 (X-G)
- CE 19 févr. 1982 (I-C)
- CE 17 mars 1982 (IX)
- CE 16 avril 1982 (IX)
- TGI Pontoise 21 avril 1982 (III-C/D)
- CE 28 mai 1982 (I-B/C)
- CA Bordeaux 29 juin 1982 (X-G)
- Crim. 6 juill. 1982 (V-B, I-F)
- TA Paris 7 juill. 1982 (III-E)
- Soc. 27 oct. 1982 (III-D)
- Soc. 5 nov. 1982 (III-D)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Civ. 24 nov. 1982 (X-G)
- CE 26 nov. 1982 (III-A)
- CE 3 déc. 1982 (III-D)
- CE 21 mars 1983 (XI)
- Crim. 26 mai 1983 (V-C)
- Soc. 6 juill. 1983 (III-D)
- Soc. 7 juill. 1983 (III-D)
- TA Poitiers 3 nov. 1983 (I-B)
- CA Rennes 29 nov. 1983 (XII-A)
- Civ. 18 janv. 1984 (X-A)
- Civ. 18 janv. 1984 (X-G)
- Civ. 31 janv. 1984 (X-A/C)
- T. corr. Grasse 27 avril 1984 (I-F)
- CE 4 juill. 1984 (I-B/C)
- Crim. 29 oct. 1984 (I-F)
- Crim. 27 nov. 1984 (V-C, XII-D)
- Civ. 15 janv. 1985 (X-G)
- Soc. 27 mars 1985 (III-D)
- CE 1er juill. 1985 (XI)
- Crim. 18 juill. 1985 (XII-C)
- CE 16 oct. 1985 (I-C)
- Civ. 1ère 18 févr. 1986 (I-C)
- CE 28 févr. 1986 (II)
- Civ. 10 avril 1986 (X-J)
- CA Paris 30 avril 1986 (III-D)
- CE 7 mai 1986 (III-D/E)
- CE 21 mai 1986 (I-D)
- CE 25 juin 1986 (III-D)
- CE 27 juin 1986 (VIII, IX, XII-A)
- Civ. 9 juill. 1986 (III-C)
- CE 15 déc. 1986 (XI)
- CE 6 mars 1987 (IX, XII-A)
- Crim. 10 mars 1987 (V-C)
- Crim. 11 mai 1987 (XII-A/E)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- CE 8 juill. 1987 (I-B/C)
- CE 7 oct. 1987 (I-C)
- CE 7 oct. 1987 (III-A)
- Crim. 14 déc. 1987 (XII-E)
- TGI Créteil 19 janv. 1988 (X-G)
- CE 27 janv. 1988 (XI)
- CE 26 févr. 1988 (XI)
- Civ. 3 mars 1988 (X-F)
- Civ. 3 mai 1988 (X-A/C)
- Crim. 6 juin 1988 (XII-A)
- CA Douai 22 juin 1988 (X-F)
- Com. 28 juin 1988 (XII-E)
- TGI Pontoise 29 juin 1988 (X-A)
- Civ. 20 juill. 1988 (X-A)
- Civ. 22 nov. 1988 (X-A)
- CE 20 févr. 1989 (XI)
- Soc. 2 mars 1989 (III-D)
- CE 17 mars 1989 (IX)
- Com. 23 mai 1989 (III-C)
- Crim. 21 nov. 1989 (X-F, XII-C)
- CA Angers 27 nov. 1989 (III-C)
- Soc. 13 déc. 1989 (III-D)
- CAA Paris 6 mars 1990 (II)
- Crim. 8 mars 1990 (X-F, XII-C)
- CA Paris 14 mars 1990 (X-A)
- CE 30 mars 1990 (III-A)
- Crim. 14 mai 1990 (XII-A/E)
- CA Paris 17 mai 1990 (X-A)
- CAA Bordeaux 23 mai 1990 (XI)
- CE 20 juin 1990 (IX)
- Soc. 20 juin 1990 (III-D)
- CE 11 juill. 1990 (XII-A)
- CE 11 juill. 1990 (I-B)
- Crim. 22 août 1990 (XII-C)

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- CE 28 sept. 1990 (XI)
- CE 12 nov. 1990 (XI)
- Crim. 28 janv. 1991 (X-A)
- CC n° 90-285 DC 28 déc. 1990 (III-D)
- CE 18 janv. 1991 (VI-A)
- CAA Bordeaux 15 février 1991 (I-C)
- Crim. 25 mars 1991 (XII-A/E)
- CAA Paris 5 mars 1991 (XI)
- Civ. 10 juill. 1991 (III-D)
- Crim. 21 oct. 1991 (X-A)
- Crim. 9 déc. 1991 (XII-D)
- CE 11 mars 1992 (XI)
- Crim. 7 avril 1992 (XII-D)
- Civ. 19 mai 1992 (X-A)
- Crim. 10 juin 1992 (V-C)
- CE 19 juin 1992 (I-A)
- CE 3 mai 1993 (I-B)
- Soc. 5 mai 1993 (I-B)
- TA Nouméa 11 août 1993 (VIII)
- Commission des Communautés européennes 22 sept. 1993 (XIII)
- Crim. 13 oct. 1993 (XII-C)
- Crim. 15 nov. 1993 (X-B)
- Soc. 26 janv. 1994 (I-B)
- Civ. 2 févr. 1994 (X-J)
- Soc. 9 mars 1994 (I-E)
- Soc. 16 mars 1994 (VI-B)
- TPI 24 mars 1994 (XIII)
- CJCE 26 avril 1994 (XIII)
- CE 27 avril 1994 (III-D)
- CJCE 5 mai 1994 (XIII)
- Crim. 10 mai 1994 (V-D, XII-C, VI-A)
- CE 25 mai 1994 (I-F)
- CA Rennes 31 mai 1994 (III-D)
- CE 10 juin 1994 (I-C)

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- CE 29 juill. 1994 (VIII)
- TPI 27 oct. 1994 (XIII)
- CA Aix 30 nov. 1994 (X-A)
- Civ. 10 janv. 1995 (X-G)
- CE 11 janv. 1995 (VIII)
- Commission des Communautés européennes 31 janv. 1995 (XIII)
- CE 17 mars 1995 (VI-A)
- Civ. 28 mars 1995 (X-F)
- CE 4 avril 1995 (I-C)
- Civ. 28 juin 1995 (X-F)
- TPI 18 sept. 1995 (XIII)
- Civ. 10 oct. 1995 (X-C/I)
- CAA Paris 25 oct. 1995 (II)
- CA Paris 27 oct. 1995 (X-F)
- CA Paris 27 oct. 1995 (I-E)
- Crim. 30 oct. 1995 (XII-C)
- CE 3 nov. 1995 (VIII)
- CAA Nantes 9 nov. 1995 (I-C)
- CA Toulouse 14 févr. 1996 (X-F)
- CA Versailles 8 mars 1996 (III-D)
- Crim. 29 avril 1996 (X-G)
- CAA Nancy 2 mai 1996 (I-C)
- Civ. 29 mai 1996 (X-I)
- CE 19 juin 1996 (I-B)
- CE 26 juin 1996 (III-A)
- Cass. com. 2 juill. 1996 (X-G)
- CE 21 août 1996 (I-B)
- CE 25 sept. 1996 (III-D)
- Crim. 16 oct. 1996 (XII-C)
- CE 4 nov. 1996 (I-D, III-D)
- CE 6 nov. 1996 (III-E)
- CE 6 nov. 1996 (III-D)
- Crim. 19 déc. 1996 (III-E, XII-D)
- CAA Bordeaux 23 avril 1997 (XI)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- Crim. 15 mai 1997 (XII-D)
- Crim. 22 mai 1997 (XII-C, XIII)
- TPI 12 juin 1997 (XIII)
- CAA Bordeaux 19 juin 1997 (IX)
- CJCE 26 juin 1997 (XIII)
- CAA Paris 1er juill. 1997 (IX)
- CE 30 juill. 1997 (VIII)
- Crim. 1er oct. 1997 (XII-C)
- Soc. 7 oct. 1997 (I-E)
- CJCE 11 nov. 1997 (XIII)
- CE 19 nov. 1997 (I-B)
- Com. 2 déc. 1997 (VI-A)
- CAA Paris 9 déc. 1997 (VIII)
- CJCE 9 déc. 1997 (XIII)
- CE 12 déc. 1997 (I-A/B)
- TPI 27 janv. 1998 (XIII)
- Civ. 11 févr. 1998 (X-F)
- CE 18 févr. 1998 (I-A/B)
- CA Fort de France 15 mai 1998 (III-D)
- Crim. 27 mai 1998 (XII-E)
- CA Paris 5 juin 1998 (III-D)
- Civ. 3 juin 1998 (X-A)
- Civ. 30 juin 1998 (X-A/C)
- Crim. 5 nov. 1998 (XII-C/E)
- CE 30 déc. 1998 (III-D)
- CE 24 févr. 1999 (III-E)
- CE 10 mai 1999 (II)
- Crim. 18 mai 1999 (VI-A)
- CAA Paris 3 juin 1999 (XI)
- T. com. Nanterre 4 juin 1999 (X-F)
- CE 7 juin 1999 (III-E)
- CA Paris 18 juin 1999 (X-F)
- Soc. 6 juill. 1999 (VI-B)
- CAA Lyon 7 juill. 1999 (XI)

Copyright DARRACQ Jean-baptiste et Université Lumière - Lyon 2 - 2005.Ce document est

- CE 28 juill. 1999 (I-E)
- CJCE 21 sept. 1999 (XIII)
- Civ. 19 oct. 1999 (X-F)
- CE 27 oct. 1999 (VI-A)
- CJCE 21 oct. 1999 (XIII)
- CE 10 déc. 1999 (III-D)
- TA Grenoble 11 févr. 2000 (I-C)
- CE 29 mars 2000 (VIII)
- CE 15 mai 2000 (VI-A)
- CE 15 mai 2000 (VI-A, XIII)
- CJCE 16 mai 2000 (XIII)
- CAA Paris 31 mai 2000 (XI)
- Crim. 6 juin 2000 (VII, XII-C)
- CAA Marseille 6 juill. 2000 (I-B)
- Crim. 20 sept. 2000 (VII, XII-C)
- CE 20 oct. 2000 (VIII)
- Crim. 31 oct. 2000 (VI-A)
- CE 8 nov. 2000 (VIII)
- Civ. 29 nov. 2000 (III-D)
- Com. 5 déc. 2000 (XII)
- Conseil de la concurrence 5 mars 2001 (VI-A)
- CE 16 mars 2001 (I-B)
- CE 21 mars 2001 (I-D)
- CAA Marseille 22 mars 2001 (I-B)
- Civ. 12 juin 2001 (X-F)
- CE 2 juill. 2001 (XI)
- Civ. 20 nov. 2001 (X-F)
- CA Paris 20 nov. 2001 (VI-A)
- CAA Lyon 31 déc. 2001 (I-D)
- CE 10 avril 2002 (III-D)
- CA Lyon 22 mai 2002 (X-I)
- Cass. mixte 6 sept. 2002 (X-F)
- Crim. 2 oct. 2002 (XII-E)
- Civ. 24 oct. 2002 (III-C/D)

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- Civ. 25 févr. 2003 (III-D)
- Com. 25 févr. 2003 (VI-A)
- Civ. 18 mars 2003 (X-F)
- CAA Marseille 7 mai 2003 (I-B)
- Soc. 28 mai 2003 (I-E)
- CAA Marseille 5 juin 2003 (I-B)
- Soc. 24 juin 2003 (III-D)
- Soc. 8 juill. 2003 (III-D)
- CAA Marseille 28 août 2003 (I-B)
- CJCE 11 sept. 2003 (XIII)
- CE 3 oct. 2003 (I-C)
- CJCE 6 nov. 2003 (XIII)
- Com. 10 déc. 2003 (VI-A)
- CAA Nantes 12 déc. 2003 (I-C)
- CAA Nantes 21 nov. 2003 (I-C)
- CE 9 février 2004 (X-F, IX)
- CAA Marseille 1er mars 2004 (I-C)
- CE 15 mars 2004 (III-D)
- Corte suprema di cassazione 26 avril 2004 (XIII)
- CAA Marseille 17 mai 2004 (I-B)
- CAA Marseille 28 mai 2004 (I-B)
- CAA Nantes 18 juin 2004 (I-C)
- Crim. 20 oct. 2004 (XII-E)
- OMC, Groupe spécial 10 nov. 2004 (XIII)
- TA Strasbourg 23 mars 2004 (I-C)
- Crim. 1er déc. 2004 (VII, XII-C)
- Crim. 15 déc. 2004 (VII, XII-E)
- CE 9 févr. 2005 (I-B)
- CAA Bordeaux 1er mars 2005 (I-B)
- OMC, Organe d'appel 7 avril 2005 (XIII)
- Civ. 14 avril 2005 (X-G)
- Civ. 10 mai 2005 (X-F)
- TGI Paris 8 juill. 2005 (III-D)
- OMC, Arbitrage 19 août 2005 (XIII)

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.