

Proposition de loi n° 1239 visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos

Document faisant état de l'avancement des travaux de
Mmes Laetitia Saint-Paul et Frédérique Meunier, rapporteures

20 novembre 2023

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique

(Art. L. 321-1 du code de la sécurité intérieure)

Élargissement des conditions d'ouverture de casinos dans certaines communes

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi prévoyait d'étendre le champ des dérogations à l'interdiction des jeux d'argent et de hasard, dont les casinos font partie, aux communes accueillant des sites historiques du Cadre noir ⁽¹⁾ et des haras nationaux qui ont organisé annuellement au moins dix événements hippiques au rayonnement national ou international au cours de cinq années précédant le 1^{er} janvier 2023.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le chapitre 1^{er} du titre II du livre III du code de la sécurité intérieure régissant les conditions d'ouverture et l'activité des casinos a été modifié par l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative de son rapporteur M. François Bonhomme (Les Républicains), la commission des lois du Sénat a adopté un amendement afin de rendre alternative, et non plus cumulative, la condition requise d'accueillir le site historique du Cadre noir ou un haras national. S'il exige que le siège d'une société de courses hippiques soit situé sur le territoire des communes susceptibles d'accueillir un casino, l'amendement adopté assouplit les critères d'éligibilité en mentionnant l'organisation d'événements « équestres », relatifs à l'ensemble des activités liées à l'équitation, au-delà des seules courses « hippiques ».

(1) Créé le 10 mars 1825 par l'ordonnance royale de Charles X, le Cadre noir est un corps de cavaliers d'élite situé à Saumur. Il représente l'équitation de tradition française inscrite en 2011 sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

Lors de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté un amendement de Mme Else Joseph (Les Républicains) afin d'autoriser l'ouverture d'un casino dans une ville classée commune touristique et membre d'une intercommunalité à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants située dans un département frontalier jusqu'alors dépourvu de casino.

1. L'état du droit

a. Un principe général d'interdiction d'implantation des casinos tempéré par des dérogations limitativement énumérées

Le code de la sécurité intérieure prévoit un principe général de prohibition des jeux d'argent et de hasard ⁽¹⁾ motivé, historiquement, par la protection de l'ordre public et social à laquelle concourent la prévention des comportements addictifs, la lutte contre les activités frauduleuses et l'équilibre économique de ce secteur d'activité.

Extraits du rapport de la Cour des comptes, *Les jeux d'argent et de hasard : un secteur en mutation, des enjeux de régulation*, septembre 2023, p. 7

Depuis l'interdiction des loteries en 1836, les jeux « d'argent et de hasard » font l'objet d'une prohibition de principe, sauf dérogations législatives.

De telles dérogations ont été décidées au fil du temps, pour des motifs sociaux, budgétaires ou économiques. Elles couvrent les loteries (jeux de grattage ou de tirage), les paris hippiques, les jeux de casinos (ou « de table »), les machines à sous et les paris sportifs. L'encadrement législatif de ces jeux vise à préserver l'ordre public, notamment en veillant à la protection des joueurs et à la prévention des activités frauduleuses ou criminelles et en soumettant leurs opérateurs à un droit et une fiscalité d'exception, pour une activité qui n'est « *ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire* » selon l'article L. 320-2 du code de la sécurité intérieure

Régulé par les services du ministère de l'intérieur ⁽²⁾, le fonctionnement des casinos ⁽³⁾ est encadré par l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure qui énumère les conditions dans lesquelles ces derniers peuvent être autorisés à ouvrir sur le territoire de communes relevant de catégories limitativement énumérées, telles que :

– les communes classées stations balnéaires, thermales ou climatiques antérieurement au 3 mars 2009 ;

(1) Articles L. 320-1, L. 324-3 et L. 324-4 du code de la sécurité intérieure.

(2) Direction des libertés publiques et des affaires juridiques et service central des courses et jeux de la direction nationale de la police judiciaire.

(3) Les autres jeux d'argent et de hasard, dont la vente est proposée dans des points fixes ou de façon dématérialisée, sont régulés par l'Autorité nationale des jeux créée par l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2023.

– les communes classées stations de tourisme et les villes ou stations classées de tourisme qui constituent la ville principale d’une agglomération de plus de 500 000 habitants et participent pour plus de 40 %, le cas échéant avec d’autres collectivités territoriales, au fonctionnement d’un centre dramatique national ou d’une scène nationale, d’un orchestre national et d’un théâtre d’opéra présentant en saison une activité régulière d’au moins vingt représentations lyriques ⁽¹⁾ ;

– les villes ou stations classées de tourisme du département de la Guyane ;

– les communes dans lesquelles un casino est régulièrement exploité au 3 mars 2009 ;

– les communes qui, étant en cours de classement comme station balnéaire, thermale ou climatique avant le 14 avril 2006, sont classées stations de tourisme avant le 3 mars 2014.

À l’exception du casino d’Enghien-les-Bains ⁽²⁾, il est interdit d’exploiter un casino à moins de 100 kilomètres ⁽³⁾ de la ville de Paris ⁽⁴⁾. Au total, la Cour des comptes recense 202 casinos en fonctionnement en 2023, essentiellement situés dans les départements littoraux.

b. Le double niveau d’autorisation municipale et ministériel

L’ouverture d’un casino sur le territoire d’une commune requiert une double autorisation municipale et ministérielle, sur le fondement de l’article L. 321-2 du code de la sécurité intérieure.

D’une part, le conseil municipal de la commune concernée doit délivrer un avis conforme à l’implantation du casino et au contrat de délégation de service public conclu entre celle-ci et la société commerciale exploitant le casino.

D’autre part, le casinotier est tenu de déposer une demande d’autorisation d’exploitation au préfet du département dans lequel le casino est susceptible d’ouvrir. À l’issue d’une enquête administrative menée par ses services et éclairé par l’avis du préfet ainsi que par celui de la commission consultative des établissements de jeux ⁽⁵⁾, le ministre de l’intérieur prononce ou non la décision d’autoriser l’ouverture du casino, laquelle peut faire l’objet d’un recours devant le juge administratif.

(1) Amendement dit « Chaban-Delmas » à la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 ciblant la ville de Bordeaux.

(2) Article 24 de la loi du 31 mars 1931.

(3) Article 82 de la loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général.

(4) La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 autorise cependant l’expérimentation du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2024 de l’exploitation de clubs de jeux à Paris.

(5) Régie par les articles R. 321-8 à R. 321-12 du code de la sécurité intérieure.

c. Une source de revenus non-négligeable pour les communes, marquée par des inégalités territoriales au détriment des territoires ruraux

Les communes qui accueillent des casinos perçoivent une manne financière tirée des prélèvements portant sur le produit brut des jeux (PBJ), soit le chiffre d'affaires réalisé par le casino implanté sur leur territoire. L'article L. 2333-54 du code général des collectivités territoriales précise que les communes précitées bénéficient d'un revenu fiscal direct compris entre 0 et 15 % du PBJ, selon les clauses contractuelles de la délégation de service public conclu avec le casinotier. L'article L. 2333-55 dispose également que la commune perçoit 10 % du montant prélevé par l'État sur le PBJ.

Dans son rapport publié en septembre 2023, la Cour des comptes souligne que les recettes fiscales du bloc communal des communes concernées dépendent à plus de 80 % des prélèvements sur les casinos, soit 281 millions d'euros en 2019. Leur chute en 2020-2021 en raison de la crise sanitaire, atteignant 155 millions d'euros, a été compensée par des dotations exceptionnelles de l'État ⁽¹⁾. La Cour observe que l'année 2021-2022 atteste de la résilience des casinos, « grâce à l'effet conjugué de la probable hausse des mises individuelles et de la reprise progressive de la fréquentation. » ⁽²⁾

Selon les chiffres communiqués par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, les communes sur le territoire desquelles un ou plusieurs casinos sont implantés perçoivent en moyenne chaque année 1,4 million d'euros du fait de l'activité de ces derniers.

Non-négligeable, cette source de revenus contribue pleinement au développement des communes touristiques dont l'attractivité est pourtant favorisée par un emplacement géographique avantageux ⁽³⁾. Vos rapporteuses soulignent l'existence d'un certain paradoxe : bien que légitime, l'encadrement très strict des conditions d'ouverture des casinos aboutit à privilégier des communes qui bénéficient d'ores et déjà d'un dynamisme culturel et économique solidement établi, alors même que des communes éloignées des grands bassins de population, disposant d'un potentiel touristique moindre mais bien réel, sont exclues du dispositif ⁽⁴⁾. C'est notamment le cas de communes accueillant des activités équestres de renommée nationale voire internationale, telles que Saumur et Arnac-Pompadour.

Les auteurs de la proposition de loi adoptée par le Sénat déplorent ainsi que « la législation actuelle sur l'implantation des casinos [soit] à l'origine d'inégalités territoriales non justifiées » ⁽⁵⁾, ce qui rend par conséquent nécessaire

(1) *Cour des comptes*, Les jeux d'argent et de hasard : un secteur en mutation, des enjeux de régulation, septembre 2023, p. 13.

(2) *Ibid*, p. 28.

(3) Les casinos étant essentiellement situés dans des stations balnéaires ou thermales.

(4) En 2023, 38 départements sont dépourvus de casinos.

(5) *Exposé des motifs de la proposition de loi*.

l'assouplissement des règles d'ouverture des casinos fixées par l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure.

2. Le dispositif proposé

Adoptée par le Sénat le 16 mai 2023, la présente proposition de loi autorisait, dans sa rédaction initiale, l'implantation de casinos dans les communes considérées comme étant des « sites historiques du Cadre noir et des haras nationaux » qui ont organisé chaque année au moins dix évènements hippiques de rayonnement national ou international, pendant au moins cinq ans avant le 1^{er} janvier 2023. L'évolution proposée complète la liste de dérogations à l'interdiction d'ouvrir un casino établie par l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure.

Cette proposition de loi s'inscrit dans le prolongement de celles déposées à l'Assemblée nationale le 29 novembre 2022 par vos rapporteures ⁽¹⁾. L'objectif poursuivi par ces initiatives législatives vise à autoriser la création de casinos dans les communes d'Arnac-Pompadour et de Saumur, conformément, s'agissant de la seconde, à l'engagement présidentiel pris en mars 2019 ⁽²⁾ à l'occasion du grand débat national, puis réitéré en décembre 2022 ⁽³⁾.

Fondée sur les liens existant entre l'activité équestre, notamment les courses hippiques, et les jeux d'argents et de paris, l'ouverture de casinos a pour but, d'une part, d'accroître l'attractivité touristique de ces communes ⁽⁴⁾ et, d'autre part, de consolider le financement de l'activité équestre qui représente l'un des leviers majeurs de leur développement culturel et économique. Lors de leur audition par vos rapporteures, les maires des communes de Saumur et d'Arnac-Pompadour ont considéré que l'implantation de casinos engendrerait des recettes fiscales nettes annuelles estimées respectivement à 1,2 million d'euros et 400 000 euros. Ces sommes pourraient utilement pallier les difficultés de financement affectant spécifiquement l'investissement nécessaire au bon fonctionnement des infrastructures équestres situées sur leur territoire.

3. Les modifications apportées par le Sénat

a. L'examen en commission des lois

À l'initiative de son rapporteur M. François Bonhomme, la commission des lois a adopté un amendement ⁽⁵⁾ tendant, d'une part, à « assurer

(1) Propositions de loi n° 545 et n° 552 enregistrées à la présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2022.

(2) <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/saumur-49400/saumur-emmanuel-macron-soutient-le-projet-de-casino-6286009>

(3) <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/saumur-49400/saumur-aura-son-casino-pendant-ce-quinquennat-l-engagement-d-emmanuel-macron-5813440c-821e-11ed-b3eb-6d22061597a4>

(4) Lors de son audition par vos rapporteures, le maire d'Arnac-Pompadour a indiqué que les évènements équestres organisés sur la commune accueillent annuellement près de 40 000 visiteurs.

(5) Amendement n° COM-2.

l'opérationnalité »⁽¹⁾ du dispositif de la proposition de loi, et d'autre part, à « *étendre de manière très restreinte* »⁽²⁾ son champ d'application.

Premièrement, l'amendement rend alternative, et non plus cumulative, la condition relative à l'implantation du site historique du Cadre noir ou des haras nationaux. La formulation initiale de l'article imposait la conjonction d'un site historique du Cadre noir et d'un haras national afin d'obtenir l'autorisation d'ouvrir un casino sur le territoire de la commune : rédigée ainsi, cette exigence cumulative n'était satisfaite ni par la commune de Saumur, ni par celle d'Arnac-Pompadour.

Deuxièmement, si l'organisation annuelle de dix événements au rayonnement national ou international au cours des cinq années précédant le 1^{er} janvier 2023 est maintenue⁽³⁾, ces derniers doivent revêtir un caractère « équestre », relatif à l'ensemble des activités d'équitation, et non plus seulement « hippique ». Selon le rapporteur du Sénat, la notion d'hippisme renvoie aux seules courses de chevaux, qui se déroulent par ailleurs dans des hippodromes situés sur le territoire de communes limitrophes à Saumur et Arnac-Pompadour.

Troisièmement, l'amendement insère un critère supplémentaire imposant la présence du siège d'une société de courses hippiques⁽⁴⁾ sur le territoire de la commune dans laquelle un casino pourrait être autorisé à ouvrir.

b. L'examen en séance publique

À l'initiative de Mme Else Joseph (Les Républicain), le Sénat a adopté un amendement⁽⁵⁾ ayant recueilli un avis défavorable de la commission et de sagesse du Gouvernement afin de rendre possible l'ouverture d'un casino dans les départements frontaliers qui en seraient jusqu'alors dépourvus. Le rapporteur s'est opposé à l'adoption de cet amendement en soulignant la nécessité d'attendre la fin de l'expérimentation des cercles de jeux à Paris en 2024⁽⁶⁾ avant d'envisager une refonte globale des règles applicables à l'implantation des casinos sur l'ensemble du territoire⁽⁷⁾.

Complétant l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure, l'alinéa 3 de la proposition de loi précise qu'une autorisation d'ouverture d'un casino peut ainsi être attribuée sur le territoire d'une commune touristique par département frontalier, dès lors qu'aucun casino n'est implanté dans le département et que la commune précitée est membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants.

(1) *Exposé sommaire de l'amendement n° COM-2.*

(2) *Ibid.*

(3) *L'amendement n° COM-2 précise que l'organisation d'au moins dix événements annuels à rayonnement national ou international doit avoir eu lieu entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2023.*

(4) *Association à but non-lucratif chargée d'organiser des courses dans un hippodrome.*

(5) *Amendement n° 2.*

(6) *Un rapport d'évaluation de l'expérimentation est actuellement conduit par l'inspection générale de l'administration.*

(7) *Sénat, compte rendu intégral de la séance du 16 mai 2023.*

Motivées par le renforcement de l'attractivité des territoires ruraux et la lutte contre la fuite de capitaux au profit du Luxembourg ou de la Belgique, ces dispositions présentent une portée concrète très limitée. Selon la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur auditionnée par vos rapporteures, seuls deux départements ⁽¹⁾ sont, à ce jour, susceptibles de satisfaire l'ensemble des conditions cumulatives susmentionnées : les Ardennes ⁽²⁾ et la Meurthe-et-Moselle.

*

* *

(1) Si cinq départements frontaliers sont dépourvus de casinos (la Meurthe-et-Moselle, les Ardennes, le Territoire de Belfort, l'Aisne et la Meuse), seuls les départements des Ardennes et de la Meurthe-et-Moselle respectent le critère démographique relatif à l'existence d'une intercommunalité de plus de 100 000 habitants.

(2) Lors de l'examen de la proposition de loi en séance publique le 16 mai 2023, le sénateur M. Marc Laménie (Les Républicains) a expressément mentionné la ville de Sedan comme étant susceptible d'accueillir un casino.