



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LES INSTANCES DE CONTRÔLE DU SECTEUR DES JEUX

n° LC 180

Décembre 2007

LES INSTANCES DE CONTRÔLE DU SECTEUR DES JEUX

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	11
Belgique	13
Danemark	19
Grande-Bretagne.....	23
Italie	27
Pays-Bas	29
Portugal	33
LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS	37

LES INSTANCES DE CONTRÔLE DU SECTEUR DES JEUX

En France, les jeux d'argent sont soumis à un **contrôle spécifique** de la part des pouvoirs publics. **Les divers opérateurs du secteur relèvent d'instances de contrôle différentes.**

Pour les **casinos**, il s'agit principalement des **ministères de l'intérieur et des finances**. Le décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques prévoit en effet que la surveillance *« est exercée de concert par les représentants du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget qui possèdent exactement les mêmes prérogatives et les mêmes droits de contrôle sur l'ensemble de l'exploitation des casinos. »*

De plus, la **Commission supérieure des jeux**, instituée auprès du ministre de l'intérieur par un décret du 6 novembre 1934, est chargée de rendre un **avis sur toutes les demandes d'autorisation** – et de renouvellement d'autorisation – des jeux dans les cercles et les casinos. Cette commission, présidée par un conseiller d'État, se compose de cinq élus (un sénateur, un député, deux maires de communes classées et le président de l'Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques) et de quinze hauts fonctionnaires.

Quant au contrôle des **paris sur les courses hippiques**, il fait intervenir, **outre les ministères de l'intérieur et des finances, celui de l'agriculture**. Le décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel urbain dispose en effet que *« le contrôle et la surveillance des courses de chevaux et du pari mutuel sont assurés conjointement par les agents de la direction générale de la forêt et des affaires rurales du ministère de l'agriculture, par les fonctionnaires du service de police chargé des*

courses de chevaux au ministère de l'intérieur et par les comptables supérieurs du Trésor ou leurs représentants. »

Le principal opérateur de ce secteur des jeux est le **Pari mutuel urbain** (PMU), qui gère les paris mutuels en dehors des hippodromes. Ses statuts sont approuvés par les deux ministres chargés de l'agriculture et du budget. Son conseil d'administration inclut des représentants de chacun de ces deux ministères. Son président et son directeur général, présentés par les professionnels, doivent être agréés par l'État. En outre, un contrôleur d'État et un commissaire du gouvernement assistent aux réunions du conseil d'administration, mais ne prennent pas part aux votes.

Au sein du ministère de l'intérieur, **la sous-direction des courses et des jeux** de la direction centrale des renseignements généraux, **veille au respect de la réglementation dans les casinos, les cercles de jeux et les hippodromes**. Actuellement, cette sous-direction, composée d'environ 70 fonctionnaires, s'appuie sur un réseau d'une centaine de fonctionnaires locaux qui, en plus de leur mission de renseignement *stricto sensu*, assurent une présence dans les établissements de jeux et sur les hippodromes. La sous-direction des courses et des jeux, outre son rôle de conseil dans la rédaction de la réglementation des jeux, instruit les demandes relatives aux autorisations de jeux ainsi que les diverses demandes d'agrément (employés, matériels, etc.), vérifie le respect des mesures administratives ainsi que de la régularité et de la sincérité des jeux, procède périodiquement à des contrôles financiers et techniques, et participe à la répression des infractions. À l'issue de la réorganisation des services de renseignement, prévue pour 2008, cette sous-direction devrait être rattachée à la direction centrale de la police judiciaire.

Enfin, **les jeux de loterie et de pronostics sportifs sont exploités par une société anonyme dont l'État est actionnaire majoritaire, la Française des jeux** (FDJ). Neuf des douze membres de son conseil d'administration sont des hauts fonctionnaires. Son président est nommé par le président de la République sur proposition du conseil d'administration. Comme toutes les entreprises publiques, la FDJ est soumise au contrôle financier et économique permanent de l'État, ainsi que, de manière périodique, aux contrôles de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances.

Outre ces divers instruments de contrôle, l'État a récemment créé un nouvel organe de régulation du secteur des jeux : **le Comité consultatif pour la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux et du jeu responsable** (COJER), mis en place le 27 juin 2006 auprès du ministre du budget. Le COJER est composé de sept membres : quatre représentants des ministères de la santé, de l'intérieur, des sports et des finances, et trois personnalités qualifiées. Il doit notamment rendre un avis sur le programme de jeux ainsi que sur le « plan d'action commercial annuel » de la FDJ. Sa mission porte dans un premier temps sur les seuls jeux de la FDJ, mais elle devrait s'étendre à d'autres opérateurs, notamment au PMU.

L'émiettement des compétences qui caractérise le dispositif français de contrôle des jeux conduit à s'interroger sur l'organisation retenue dans les autres pays européens.

La présente étude recense donc les principales instances de contrôle des jeux dans plusieurs pays européens : **l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal**. Pour chacun de ces pays, le domaine de compétences, les attributions et le statut de ces instances, sont analysés, ainsi que les moyens mis à leur disposition, tant sur le plan humain que matériel.

Cette analyse fait apparaître :

– **une dispersion des compétences généralement moindre qu'en France...**

– **...et qui résulte souvent d'une réorganisation récente et inachevée.**

1) Si l'on excepte l'Allemagne, le contrôle de l'exploitation des jeux de hasard est moins fragmenté dans les autres pays européens qu'en France

a) La double segmentation des instances de contrôle en Allemagne

Le régime allemand se caractérise par une double segmentation, en partie liée au caractère fédéral de l'État.

Chaque *Land* dispose en effet de son propre système de contrôle. De plus, les divers opérateurs relèvent d'instances différentes. Les ministères de l'intérieur des *Länder* jouent un rôle prépondérant dans le contrôle des jeux, mais ceux de l'économie, des finances et de l'agriculture participent également à cette mission.

b) La relative concentration dans les autres pays

Il convient de mettre à part le cas de l'Italie, où l'*Amministrazione autonoma di monopoli di stato*, qui fait partie du ministère des finances, exerce toutes les fonctions qui incombent à l'État dans le domaine des jeux, en particulier le contrôle.

Dans tous les autres étudiés, c'est-à-dire **en Belgique, au Danemark, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et au Portugal, il existe une instance principale de contrôle des jeux, mais qui n'est pas compétente pour la totalité du secteur.**

En **Belgique**, la **Commission des jeux de hasard** contrôle tous les jeux qui entrent dans le champ d'application de la loi de 1999 sur les jeux, c'est-à-dire ceux qui sont exploités dans les casinos et les salles de jeux. En revanche, les loteries et les paris ne relèvent pas de sa compétence.

De même, au **Danemark**, tous les opérateurs sauf les casinos relèvent de l'**Autorité de contrôle des jeux**.

En **Grande-Bretagne**, la **Commission des jeux** est responsable de tous les jeux régis par la loi de 2005 sur les jeux, c'est-à-dire de tous les jeux sauf la Loterie nationale.

Aux **Pays-Bas**, la compétence du **Collège des jeux de hasard** est limitée aux opérateurs qui disposent d'une licence valable dans tous les pays, de sorte que la surveillance des machines à sous ne fait pas partie des activités de cette instance. De surcroît, comme le Collège ne dispose pas du pouvoir de sanction, son action est indissociable de celle du **ministre de la justice**, chargé de donner, de modifier et de retirer les autorisations d'exploitation.

Au **Portugal**, l'activité de l'**Inspection générale des jeux** s'étend à tous les opérateurs, à l'exception de celui qui est titulaire de la concession pour l'exploitation des jeux de loterie et de pronostics sportifs.

2) Le processus de regroupement des compétences est généralement récent et inachevé

Il faut mettre à part le Portugal, où l'Inspection générale des jeux, bien que créée en 1982, peut être considérée comme une institution ancienne. En effet, dès 1927, date de la légalisation des jeux d'argent, un organisme unique de contrôle des jeux avait été mis en place.

Dans les autres pays, c'est-à-dire **en Belgique, au Danemark, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas**, la principale instance de contrôle des jeux a été créée récemment. De plus, **en Belgique et aux Pays-Bas**, une extension de ses compétences est envisagée.

Ainsi, au **Danemark**, la création de l'Autorité de contrôle des jeux en **2000** a coïncidé avec la légalisation des machines à sous et a permis de mettre fin à la situation antérieure, où les trois ministères des finances, de l'économie et de la justice se partageaient le contrôle du secteur des jeux.

De même, la **Commission des jeux anglaise** a été instituée par la loi de **2005**. L'instance à laquelle elle a succédé, le *Gaming Board*, avait été mis en place par la loi de 1968, mais le secteur des paris, sportifs ou non, échappait à son contrôle.

En **Belgique**, la Commission des jeux de hasard a été instituée par la loi de **1999** sur les jeux. Auparavant, les jeux actuellement régis par cette loi étaient interdits et leur exploitation s'effectuait clandestinement. Un projet de loi tendant à modifier la loi de 1999 a été déposé au Parlement à la fin de l'année 2006. Devenu caduc après la dissolution des deux assemblées parlementaires au printemps 2007, ce projet prévoyait notamment d'intégrer les paris sur les courses hippiques, les autres paris sportifs et les paris sur les événements non sportifs dans le champ d'application de la loi de 1999 sur les jeux, de sorte que la compétence de la Commission des jeux de hasard aurait été étendue à tous les jeux sauf aux loteries.

De même, aux **Pays-Bas**, le Collège des jeux de hasard a été mis en place en **1996**, tandis que le **ministère de la justice** a, en **2001**, repris la plupart des compétences exercées en matière de contrôle des jeux par les autres ministères, essentiellement ceux de l'agriculture et des finances. Toutefois, ce mouvement de concentration des structures de contrôle n'est pas achevé. En effet, au mois de juillet 2007, le ministre de la justice a annoncé la préparation d'un projet de loi sur les jeux de hasard, qui prévoit notamment la création d'une nouvelle instance de contrôle, qui, à la différence de l'actuel Collège de surveillance des jeux de hasard, délivrerait les licences d'exploitation. Ainsi, le ministère de la justice serait dépossédé de sa fonction de contrôle pour ne conserver que sa mission générale de définition de la politique de jeux.

* *

*

La segmentation du dispositif français de contrôle des jeux apparaît donc exceptionnelle, puisque l'Allemagne est la seule à se trouver dans une situation comparable.

LES INSTANCES DE CONTRÔLE DU SECTEUR DES JEUX

ALLEMAGNE

Il n'existe pas d'instance fédérale de contrôle des jeux. **Chaque Land a mis en place son propre régime.**

De plus, **chaque catégorie de jeux relève d'un organe différent.** En règle générale, les loteries, les casinos et les salles de jeux sont contrôlés par le ministère de l'intérieur ou par celui des finances, et les courses hippiques par celui de l'agriculture.

LES INSTANCES DE CONTRÔLE DU SECTEUR DES JEUX

BELGIQUE

La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (document n° 1) a abrogé la loi du 24 octobre 2002, qui interdisait explicitement l'exploitation des jeux de hasard et a institué la **Commission des jeux de hasard**.

La Commission des jeux de hasard est compétente uniquement pour les jeux régis par la loi de 1999, c'est-à-dire pour les jeux exploités dans les casinos et les salles de jeux. Elle a commencé ses activités au début de l'année 2000.

Les jeux qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi de 1999 sont essentiellement les loteries, parmi lesquelles la Loterie nationale, et les paris. La Loterie nationale est notamment contrôlée par le ministre des entreprises publiques, tandis que les autres jeux sont placés sous la surveillance des autorités qui délivrent les autorisations d'exploitation.

1) La Commission des jeux de hasard

L'article 9 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs énonce : « *Il est établi auprès du ministère de la justice, sous la dénomination de « Commission des jeux de hasard », [...] un organisme d'avis, de décision et de contrôle en matière de jeux de hasard [...].* »

a) Le domaine de compétences

Correspondant au champ d'application de la loi de 1999 sur les jeux, il est limité à certains établissements et aux jeux qui y sont exploités.

La commission contrôle donc le fonctionnement des **jeux de table** des casinos ainsi que celui des **machines à sous**, lesquelles peuvent être implantées

dans les casinos, dans les salles de jeux automatiques ou dans les débits de boisson. Elle veille également à ce que ces établissements ainsi que leurs fournisseurs respectent les obligations que la loi leur impose.

Les jeux de loterie et les paris ne relèvent pas de la compétence de la Commission des jeux de hasard.

Le projet de loi portant diverses dispositions relatives aux jeux de hasard, déposé au Parlement le 7 décembre 2006 et devenu caduc le 2 mai 2007 (1), prévoyait d'intégrer les paris sur les courses hippiques, les autres paris sportifs et les paris sur les événements non sportifs dans le champ d'application de la loi de 1999 sur les jeux, de sorte que la compétence de la Commission des jeux de hasard aurait été étendue à tous les jeux sauf aux loteries.

b) Les attributions

La Commission des jeux de hasard :

– fournit des **avis** au Parlement et au gouvernement sur tous les projets de textes normatifs portant sur des sujets régis par la loi de 1999 sur les jeux ;

– octroie les **licences** aux casinos, aux salles de jeux automatiques, aux débits de boisson, au personnel des casinos et des salles de jeux automatiques, ainsi qu'aux fournisseurs et aux réparateurs de jeux ;

– donne, sur la base des contrôles effectués soit par le service de métrologie du ministère des affaires économiques soit par un autre organisme accrédité, les **agrément**s aux appareils mis à la disposition des clients des établissements de jeu ;

– veille au **respect** de la loi de 1999 sur les jeux et des arrêtés d'exécution ;

– assure la **protection** des joueurs.

Pour exercer sa fonction de contrôle *stricto sensu*, la commission dispose d'un pouvoir de **sanction** : elle peut suspendre, voire retirer, les licences, mais elle ne peut pas infliger d'amendes. Certains le déplorent, considérant que les sanctions que la commission peut infliger sont trop sévères pour être effectivement mises en œuvre. Par ailleurs, la commission peut **dénoncer au ministère public les infractions** dont elle a connaissance, que celles-ci soient constatées par les services de police ou par ses propres officiers de police judiciaire, qui peuvent procéder à des enquêtes sur place, pénétrer dans les

(1) C'est la dissolution des deux chambres du Parlement, elle-même entraînée par la déclaration de révision de la Constitution, publiée le 2 mai 2007, qui a entraîné la caducité des textes dont les chambres avaient été saisies. Les élections législatives ont eu lieu le 10 juin 2007.

établissements de jeu, examiner les documents nécessaires, saisir les objets et pièces dont ils ont besoin, etc.

Outre ces opérations menées sur place, la commission contrôle en permanence le fonctionnement des machines à sous par le biais de son **réseau informatique**, auquel les exploitants des casinos et des salles de jeux automatiques ont l'obligation d'être reliés. Pour les machines à sous implantées dans les débits de boisson, c'est la personne qui fournit les appareils de jeux à l'exploitant qui doit transmettre une fois par mois les données à la Commission des jeux de hasard. La commission a élaboré des protocoles sur les règles de contrôle informatique des jeux dans les différentes catégories d'établissement.

De plus, la loi impose aux casinos et aux salles de jeux automatiques d'être équipés d'un système de vidéosurveillance. Les enregistrements ainsi réalisés sont conservés pendant quatre semaines et fournis sur demande à la Commission des jeux de hasard.

Depuis 2001, l'activité de contrôle de la Commission des jeux de hasard peut se résumer ainsi (2) :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Contrôles effectués	355	220	191	413	272	212
Procès-verbaux dressés ...	110	96	106	86	113	187
Machines saisies	138	35	17	86	34	65

c) Le statut et la composition

La Commission des jeux de hasard n'est ni une autorité indépendante ni un organisme assujéti à un ministère de rattachement. Elle doit son **statut hybride** aux négociations qui ont présidé à l'élaboration de la loi de 1999 sur les jeux. Son statut législatif lui garantit une certaine indépendance, même si sa composition ne le reflète pas.

Si la commission est **présidée par un magistrat**, qui exerce ses fonctions à temps plein, elle compte par ailleurs **douze membres** titulaires : deux représentants (un pour chacune des deux principales communautés linguistiques) de chacun des six ministères concernés par le secteur des jeux (justice, finances, intérieur, santé, affaires économiques et entreprises publiques). La loi précise que les commissaires doivent « *exercer depuis dix ans au moins une fonction académique, juridique, administrative, économique ou sociale* ». À tout membre titulaire est associé un suppléant.

(2) Ces chiffres ne reflètent pas les contrôles effectués par ailleurs par les services de police.

Les membres de la commission sont désignés pour trois ans et leur mandat est renouvelable une fois. Ils sont nommés par arrêté royal sur proposition des ministres concernés, le président étant désigné sur proposition du ministre de la justice.

D'après la loi de 1999, la commission doit rendre compte chaque année de ses activités au Parlement ainsi qu'aux ministres de l'économie, de l'intérieur, des finances, de la justice et de la santé.

La commission exerce ses fonctions en toute indépendance.

d) Les moyens humains et matériels

La loi de 1999 dispose que « *la commission est assistée d'un secrétariat composé de fonctionnaires du ministère de la justice.* »

Au 31 décembre 2005, le **secrétariat** de la commission comptait 28 personnes, parmi lesquelles trois membres de la police fédérale détachés. Ces trois policiers dirigent la « cellule contrôle » de la commission. Outre cette cellule, le secrétariat comprend trois divisions, chargées respectivement de l'octroi des licences, des affaires financières et des questions informatiques.

Le budget de la commission est alimenté par les **contributions dues par les titulaires des différentes licences**, à l'exception du personnel des casinos et des salles de jeux automatiques. Cette obligation pèse donc sur les exploitants des casinos, des salles de jeux automatiques et des débits de boisson, ainsi que sur les fournisseurs et les réparateurs de jeux, titulaires respectifs de licences de classe A, B, C et E.

Pour l'année 2007, ces contributions s'établissent comme suit :

Catégorie de la licence	Montant annuel de la contribution
A	16 434 €, plus 532 € par machine à sous, avec un minimum de 15 960 € à ce titre (correspondant à 30 appareils)
B	8 217 €
C	111 €
E	2 740 € pour les réparateurs 1 370 € par tranche, même incomplète, de 50 appareils pour les autres titulaires d'une licence de classe E

Le budget de la commission pour 2007 était estimé à environ 3 600 000 €

2) Les autres instances

Elles assurent le contrôle des jeux qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi de 1999, c'est-à-dire les loteries et les paris.

a) Les ministères des entreprises publiques et du budget

Ils sont responsables du contrôle de la **Loterie nationale**.

La Loterie nationale est une société anonyme, dont le **capital est entièrement détenu par l'État**. Elle est liée à ce dernier par un contrat de gestion, qui définit les engagements des deux parties.

Le **ministère des entreprises publiques**, auquel la Loterie nationale est rattachée, et celui du budget, « *pour les questions ayant un impact budgétaire ou financier* », vérifient que la société respecte les normes auxquelles elle est soumise, en particulier la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale ainsi que le contrat de gestion qui la lie à l'État. Les deux ministères exercent leur contrôle par l'intermédiaire des deux **commissaires du gouvernement**, qui siègent avec voix consultative au conseil d'administration et au comité de direction de la Loterie nationale et qui disposent d'un important pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. Les commissaires du gouvernement peuvent, dans le délai de quatre jours, contester les décisions de la société devant leur ministre respectif, ces recours étant suspensifs.

Chaque année, le conseil d'administration adresse le rapport d'activité de la société au ministre des entreprises publiques, qui est chargé d'en informer le Parlement.

Par ailleurs, les comptes de la Loterie nationale sont contrôlés par un collège composé d'un magistrat de la Cour des comptes et de deux commissaires aux comptes désignés par l'assemblée générale.

b) Les communes et les provinces

Elles sont responsables du contrôle des loteries à caractère charitable organisées dans le cadre de la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries.

c) Les communautés linguistiques

Elles sont compétentes pour le contrôle des paris, en particulier des paris sur les courses hippiques.

LES INSTANCES DE CONTRÔLE DU SECTEUR DES JEUX

DANEMARK

La création de l'Autorité de contrôle des jeux en 2000, qui a coïncidé avec l'adoption de la loi sur les machines à sous, traduisait la volonté de regrouper les compétences en matière de contrôle des jeux à une seule entité placée sous l'égide du ministère des finances. L'Autorité de contrôle des jeux a commencé ses activités le 1^{er} janvier 2001. Elle n'est pas responsable du contrôle des casinos, qui incombe au ministère de la justice.

1) L'Autorité de contrôle des jeux

a) Le domaine de compétences

Il s'étend aux **loteries, aux autres jeux et paris organisés au niveau national**, ainsi qu'aux **machines à sous**.

En effet, le règlement n° 408 du 26 mai 2003 (document n° 2), pris pour l'application de la loi sur la loterie par classes et de la loi sur les jeux, loteries et paris, charge l'Autorité de contrôle des jeux du contrôle de :

– *Det Danske Klasselotteri*, la société qui exploite la loterie nationale par classes ;

– *Det Danske Spil*, la société qui détient le monopole pour l'exploitation des jeux de loterie organisés au niveau national ainsi que des paris sur les courses hippiques et sur les autres événements sportifs ;

Par ailleurs, la loi qui régit spécifiquement les machines à sous confie le contrôle de ces dernières à l'Autorité de contrôle des jeux.

En revanche, **les casinos ne sont pas contrôlés par l'Autorité de contrôle des jeux.**

b) Les attributions

L'Autorité de contrôle des jeux exerce des attributions différentes, selon que son contrôle porte sur les exploitants des machines à sous ou sur les autres opérateurs.

- Les exploitants de machines à sous

L'Autorité de contrôle des jeux :

- octroie les **licences** nécessaires à l'exploitation des jeux ;
- s'assure que les titulaires de celles-ci respectent leurs obligations ;
- accrédite les établissements (3) qui agréent les machines à sous ;
- veille au bon fonctionnement du secteur.

Pour remplir sa mission de contrôle, l'Autorité de contrôle des jeux peut, le cas échéant avec l'assistance de la police, procéder à des vérifications techniques sur place ainsi qu'à des contrôles d'ordre comptable et administratif. De plus, la loi sur les **machines à sous** dispose que celles-ci doivent être reliées au **système électronique de surveillance** de l'Autorité de contrôle des jeux et qu'aucune machine ne peut fonctionner si elle n'est pas connectée à ce dispositif.

L'Autorité de contrôle des jeux peut imposer des **amendes** aux exploitants qui ne respectent pas leurs obligations. Seules les fautes intentionnelles ainsi que les graves négligences peuvent être sanctionnées, et la charge de la preuve appartient à l'Autorité de contrôle des jeux. Une directive du ministère des finances de 2006 détermine le montant des amendes applicables aux diverses infractions : il varie entre 1 000 et 5 000 couronnes (c'est-à-dire entre 135 et 675 €).

Par ailleurs, les infractions graves ou répétées à la loi sur les machines à sous peuvent entraîner une suspension, voire un retrait, de la licence d'exploitation. Ces décisions ne sont pas prises par l'Autorité de contrôle des jeux, mais par un juge.

- Les opérateurs nationaux des jeux de loterie et des paris

Les autorisations d'exploitation données à *Det Danske Klasselotteri* et à *Det Danske Spil* disposent que ces deux opérateurs doivent fournir à l'Autorité de contrôle des jeux toutes les explications dont celle-ci a besoin pour mener à bien sa mission. Ils précisent aussi que l'Autorité de contrôle des jeux traite toutes les plaintes portant sur le déroulement des jeux.

(3) À ce jour, l'Autorité de contrôle des jeux a accrédité quatre établissements.

De plus, d'après ces documents, les opérateurs ont l'obligation d'indiquer, sur leur site Internet, qu'ils sont soumis au contrôle de l'Autorité de contrôle des jeux. Ils doivent également créer un lien avec le site de cette dernière.

c) Le statut et la composition

L'Autorité de contrôle des jeux est une **agence indépendante rattachée au ministère des finances**.

d) Les moyens humains et matériels

Une vingtaine de personnes sont employées au siège de l'Autorité de contrôle des jeux, tandis qu'une quinzaine contrôlent les machines dans les établissements.

Le budget de l'Autorité de contrôle des jeux est alimenté par les **contributions dues par les titulaires des licences**. En 2005, il s'élevait à quelque trois millions de couronnes (soit environ 410 000 €).

Pour chaque machine à sous, un droit de 750 couronnes (soit environ 100 €) est dû.

2) Les autres instances

Le ministère de la justice

Il est responsable du contrôle des casinos ainsi que de celui des « petites loteries ».

La loi sur les casinos et son principal règlement d'application prévoient que **les communes sur le territoire desquelles il existe un casino** – il en existe actuellement six – **doivent désigner un contrôleur indépendant**, qui est présent dans l'établissement pendant toute la période d'ouverture. L'intéressé, nommé pour deux ans parmi les employés de la commune, doit être expert-comptable. Il n'est soumis qu'aux instructions de la police et doit rendre compte à cette dernière lorsqu'il soupçonne que l'établissement ne respecte pas ses obligations. Le casino rembourse à la commune les sommes que celle-ci verse au contrôleur.

La loi charge par ailleurs la police de contrôler l'activité des casinos, ses agents pouvant entrer dans les établissements sans mandat de la justice. La loi oblige aussi les casinos à se doter d'un système de vidéosurveillance, les enregistrements devant être conservés pendant un ou deux mois selon qu'ils concernent le jeu ou les transactions financières.

LES INSTANCES DE CONTRÔLE DU SECTEUR DES JEUX

GRANDE-BRETAGNE

La Commission des jeux, instituée par la loi de 2005 sur les jeux (document n °3), est responsable du contrôle de tous les jeux qui sont régis par cette loi, tandis que la Loterie nationale relève du contrôle d'une commission spécifique, créée en 1999, la **Commission pour la loterie nationale**. Ces deux instances sont rattachées au ministère de la culture.

1) La Commission des jeux

Elle s'est substituée à partir du mois d'octobre 2005 au *Gaming Board*, qui avait été mis en place en 1968 par la loi de 1968 sur les jeux. Ce n'est qu'à l'issue d'une période de transition qui s'achèvera à la fin de l'année 2007 que la Commission des jeux remplira toutes les missions que la loi de 2005 sur les jeux lui assigne.

a) *Le domaine de compétences*

Il inclut **tous les jeux couverts par la loi de 2005 sur les jeux**, c'est-à-dire tous les jeux d'argent à l'exception de la loterie nationale et du *spread betting*(4). Le champ d'action de la commission est donc plus large que celui du *Gaming Board*, puisque ce dernier n'était pas compétent pour contrôler les paris, sportifs ou non (5).

(4) *Le spread betting désigne une forme de pari dans lequel le joueur ne pronostique pas que l'événement sur lequel il parie se réalisera ou non, mais que cet événement, nécessairement quantifiable, se situera au-dessus ou au-dessous d'un intervalle donné (voir étude LC 171 sur l'organisation des jeux d'argent).*

(5) *Il n'existait auparavant aucune instance nationale pour contrôler ce secteur des jeux. Les magistrates' courts, attribuaient les licences aux officines de paris, tandis que le pari mutuel sur les courses hippiques était exploité par un opérateur unique à statut public, réputé s'autocontrôler.*

b) Les attributions

La Commission sur les jeux :

- **conseille le gouvernement et les collectivités territoriales** sur toutes les questions qui se rapportent aux jeux ;
- **assure la protection** des personnes vulnérables, en particulier des enfants ;
- **octroie les licences** aux opérateurs des jeux inclus dans le champ d'application de la loi de 2005, en précisant dans quelles conditions ces autorisations sont valables ;
- rédige des **codes de bonne conduite** destinés à faciliter l'activité des titulaires des licences ;
- édicte les **normes techniques** auxquelles les machines utilisées par les joueurs doivent répondre ;
- **contrôle l'activité des opérateurs.**

Pour exercer sa fonction de contrôle *stricto sensu*, la commission dispose d'un **large pouvoir de sanction** : elle peut donner des avertissements, assortir les licences de conditions spécifiques modifiables en fonction des circonstances, infliger des amendes et suspendre, voire retirer, les licences. D'après la loi de 2005 sur les jeux, la commission peut demander aux titulaires des licences de lui communiquer toutes les informations dont elle estime avoir besoin, mener des enquêtes et entamer des poursuites si une infraction semble avoir été commise. La commission agit alors de sa propre initiative ou sur dénonciation.

c) Le statut et la composition

La Commission des jeux est une **agence rattachée au ministère chargé de la culture**. C'est un **organe indépendant**. Elle est liée au ministère par un contrat, qui définit ses missions, ses objectifs et ses moyens.

Elle est administrée par un conseil dont les dix membres sont nommés par le ministre de rattachement. La durée d'un mandat est limitée à cinq ans et il n'est pas possible de faire partie de la commission pendant plus de dix ans. Le conseil d'administration de la commission se réunit une fois par mois.

La commission remet un rapport annuel au ministre, qui le soumet au Parlement et le rend public.

d) Les moyens humains et matériels

D'après le dernier rapport annuel disponible, qui concerne l'année 2006-2007 et qui a été publié en juillet 2007, le **secrétariat** de la Commission des jeux compte 218 personnes, parmi lesquelles 108 s'occupent des licences et 41 des opérations de contrôle.

Le budget de la commission, environ 15 millions de livres sterling par an (soit environ 21 millions d'euros), doit être alimenté par les **redevances des titulaires des licences**. Toutefois, et à titre transitoire, la commission reçoit actuellement des fonds du ministère.

2) Les autres instances

a) La Commission pour la loterie nationale

Elle a été instituée par la loi de 1998 sur la Loterie nationale et existe depuis le 1^{er} avril 1999. C'est une **agence rattachée au ministère chargé de la culture**. Le conseil d'administration de la Commission pour la loterie nationale rassemble cinq personnes, qui sont nommées par le ministre.

La Commission pour la loterie nationale sélectionne l'opérateur de la Loterie nationale, vérifie qu'il respecte les conditions qui lui sont imposées et le sanctionne en cas de besoin. Les sanctions consistent en principe en amendes. À titre exceptionnel, la commission pourrait retirer à l'opérateur sa licence.

La Commission pour la loterie nationale emploie une cinquantaine de personnes. Le personnel chargé de veiller au respect de la loi travaille dans les locaux de l'opérateur de la Loterie nationale, Camelot.

b) L'Autorité pour les services financiers

Elle est compétente pour le contrôle du *spread betting*, puisque ce dernier, considéré comme une activité financière, n'est pas régi par la loi de 2005 sur les jeux, mais par celle de 2000 sur les services et les marchés financiers.

LES INSTANCES DE CONTRÔLE DU SECTEUR DES JEUX

ITALIE

L'AAMS (*Amministrazione autonoma di monopoli di stato*), qui fait partie du ministère de l'économie et des finances, **exerce toutes les fonctions de l'État dans le domaine des jeux, en particulier la fonction de contrôle.**

Son domaine de compétences correspond au monopole de l'État dans le domaine des jeux et inclut donc les jeux de loterie, les concours de pronostics, les paris, sportifs ou non, ainsi que les machines à sous.

En revanche, **les quatre casinos échappent au contrôle de l'AAMS.** La création de chacun de ces établissements, dont l'activité déroge à l'article 718 du code pénal, résulte de textes spécifiques et aucune norme générale n'organise leur contrôle (6), malgré la demande réitérée de la Cour constitutionnelle. Au cours des dernières années, plusieurs diverses propositions de loi tendant à la création de nouveaux casinos ont été déposées dans chacune des deux assemblées. La plupart d'entre elles préconisaient la création, au sein du ministère de l'intérieur, d'une unité spécialisée dans le contrôle de ces établissements.

(6) *Les casinos de Sanremo et de Campione d'Italia sont gérés par des préfets désignés par le ministre de l'intérieur, celui de Venise par la commune et celui de Saint-Vincent, dans le val d'Aoste, par la région.*

LES INSTANCES DE CONTRÔLE DU SECTEUR DES JEUX

PAYS-BAS

Le titre VIa de la loi sur les jeux de hasard est consacré au **Collège de surveillance des jeux de hasard**, qui a été institué par un règlement spécifique du 6 décembre 1995 (document n° 4), entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996.

Le Collège de surveillance des jeux de hasard est avant tout un **organisme consultatif** : il ne dispose d'aucun moyen de contrainte. C'est le **ministère de la justice qui exerce le pouvoir de sanction**.

1) Le Collège des jeux de hasard

a) Le domaine de compétences

Il correspond essentiellement aux **jeux dont les opérateurs détiennent une autorisation valable dans tout le pays**, c'est-à-dire la loterie nationale traditionnelle, la loterie instantanée, le loto, les loteries *Bankgiro*, *Postcode* et *Sponsor* (7), les jeux proposés dans les casinos ainsi que les paris sur les courses hippiques et sur les autres événements sportifs. **Les machines à sous n'entrent pas dans le champ de compétences du Collège de surveillance des jeux de hasard.**

b) Les attributions

Le Collège de surveillance des jeux de hasard s'assure que les opérateurs mentionnés ci-dessus respectent les obligations que la loi sur les jeux de hasard leur impose, mais il n'a **aucun pouvoir de sanction**. Ce dernier est exercé par le ministère de la justice.

(7) Voir l'étude de législation comparée LC 171, d'avril 2007, sur l'organisation des jeux d'argent.

Le Collège de surveillance des jeux de hasard joue également un **rôle consultatif** : il donne des avis sur la politique des jeux aux ministères concernés et doit être consulté avant qu'un opérateur n'obtienne l'autorisation d'exploiter un jeu. De même, il doit être consulté avant qu'une telle autorisation ne soit modifiée (augmentation du nombre annuel de tirages par exemple) ou retirée.

c) Le statut et la composition

Le Collège de surveillance des jeux de hasard est une **agence rattachée au ministère de la justice**. Il jouit d'une grande autonomie et est lié au ministère de la justice par un contrat. Il rassemble **sept personnalités indépendantes**, qui sont nommées pour quatre ans et dont le mandat est renouvelable au plus deux fois.

d) Les moyens humains et matériels

Le Collège de surveillance des jeux de hasard se réunit en principe une fois par mois. Il est assisté d'un **secrétariat** qui compte **quatre personnes**. Celles-ci sont désignées par le ministère de la justice.

Le budget du Collège de surveillance des jeux de hasard est inclus dans celui du ministère de la justice. En 2006, il s'élevait à quelque 450 000 €

2) Les autres instances

Depuis 2001, c'est essentiellement le ministère de la justice qui est chargé du contrôle de tous les jeux de hasard alors que **cette mission était auparavant dispersée entre plusieurs ministères**. Ainsi, le ministère de l'agriculture contrôlait le pari mutuel sur les courses hippiques. Toutefois, en tant que représentant de l'État, le ministère des finances continue à intervenir dans la gestion des opérateurs qui exploitent les casinos et la loterie nationale.

a) Le ministère de la justice

Le Collège de surveillance des jeux de hasard n'a aucun pouvoir coercitif, à la différence du ministère de la justice, chargé de donner, de modifier et de retirer les autorisations d'exploitation, ainsi que d'inspecter le matériel utilisé par les titulaires des autorisations.

S'agissant des quelque 60 000 machines à sous réparties entre plus de 20 000 établissements du secteur de la restauration, 280 salles de jeu et quatorze casinos, c'est le ministère de la justice qui est compétent.

En pratique, le ministère de la justice délègue le contrôle des machines à sous à une entreprise privée, **Verispect**. Filiale exclusive de l'Institut néerlandais de métrologie, celle-ci emploie quinze personnes à cet effet. Les

contrôleurs de Verispect ont la qualité d'officier de police judiciaire. Lorsqu'ils constatent de graves manquements à la loi, ils peuvent donc dresser un procès-verbal aux contrevenants et, le cas échéant, saisir le matériel. Les casinos et les salles de jeux sont contrôlés au moins une fois par an, tandis que les établissements du secteur de la restauration ne le sont en moyenne qu'une fois tous les trois ans. Les contrôles portent à la fois sur le respect des procédures administratives et sur les machines elles-mêmes, qui font l'objet d'une inspection visuelle et technique. En outre, les machines doivent être dotées de compteurs électroniques, afin que les mises et les gains puissent être enregistrés, ainsi que les parties.

Les sanctions consistent principalement en amendes ou en suspensions, voire en retraits des licences d'exploitation.

b) Le ministère des finances

La gestion de la Fondation nationale pour l'exploitation des jeux de casinos et celle de la Fondation pour l'exploitation de la loterie nationale sont contrôlées par le ministère des finances, qui désigne les administrateurs et approuve la nomination des dirigeants, lesquels sont proposés par les administrateurs. En pratique, le rôle du ministère des finances est limité, car les orientations stratégiques sont décidées par le ministère de la justice. Le ministère des finances peut toutefois donner des instructions relatives à la gestion financière. Il participe aussi aux réunions au cours desquelles les administrateurs présentent le budget de l'année suivante et approuvent les comptes de l'année écoulée.

c) Les communes

Les communes attribuent aux exploitants des salles de jeux les autorisations d'ouverture et aux établissements du secteur de la restauration les autorisations de disposer de machines de jeux automatiques. Elles doivent donc vérifier qu'aucune machine n'est exploitée en dehors des lieux pour lesquels elle a donné son accord. En pratique, les communes délèguent leur contrôle à la police ou à Verispect.

De plus, les arrêtés municipaux relatifs aux machines de jeux automatiques subordonnent en général l'octroi des licences au fait que l'exploitant s'engage à obtenir, dans les douze premiers mois de fonctionnement de son établissement, la certification de l'institut KEMA.

* *

*

Au mois de juillet 2007, le ministre de la justice a annoncé la préparation d'un **projet de loi sur les jeux de hasard**. Le texte en cours d'élaboration prévoirait notamment la création d'une **nouvelle instance de**

contrôle, aux compétences plus larges que le Collège de surveillance des jeux de hasard, puisqu'elle délivrerait les licences d'exploitation. Ainsi, le ministère de la justice serait dépossédé de sa fonction de contrôle et ne conserverait que la mission générale de définition de la politique des jeux. Le ministre a précisé que la composition et le mode de financement de cette nouvelle instance étaient à l'étude.

LES INSTANCES DE CONTRÔLE DU SECTEUR DES JEUX

PORTUGAL

L'exploitation des jeux d'argent est réservée à l'État, qui concède son droit à des tiers. L'exploitation des jeux de loterie et des concours de pronostics sportifs a été confiée à la *Santa Casa da Misericordia de Lisboa* (SCML), qui bénéficie d'un monopole, et celle des autres jeux à divers autres concessionnaires.

L'activité de la SCML est contrôlée par une commission interne, où siègent des représentants de plusieurs ministères, tandis que **l'Inspection générale des jeux (IGJ) contrôle l'activité des autres concessionnaires.**

1) L'Inspection générale des jeux

Même si elle a été créée en 1982, **l'Inspection générale des jeux (IGJ)** peut être considérée comme une institution ancienne. Elle a en effet succédé au Conseil pour l'inspection des jeux, qui avait lui-même remplacé en 1948 le Conseil pour l'administration de jeux, mis en place dès 1927, date de la légalisation des jeux d'argent.

La loi organique du 25 mars 1998 (document n° 5) relative à l'Inspection générale des jeux précise la mission, le statut et la composition de cet organisme.

a) Le domaine de compétences

Il s'étend aux titulaires d'une concession à l'exception de la SCML, c'est-à-dire aux exploitants des neuf **casinos**, des quelque trente **salles de bingo** (8) et des **paris mutuels sur les courses hippiques**.

b) Les attributions

Elles sont très larges. L'IGJ est notamment chargée de :

- conseiller le ministre responsable du secteur des jeux ;
- d'instruire les demandes de concession ;
- d'édicter des dispositions normatives complétant les lois et règlements portant sur le jeu, les instructions relatives à l'exploitation des salles de bingo ont ainsi été rédigées par l'IGJ ;
- de veiller au respect de la législation sur les jeux et des contrats de concession ;
- de sanctionner les infractions commises par les concessionnaires ainsi que les fautes disciplinaires des employés des établissements de jeu. L'IGJ peut imposer des amendes de nature administratives, dont le montant est fixé par les divers textes sur le jeu. Elle peut aussi suspendre, voire résilier, les contrats de concession.

Pour exercer sa fonction de contrôle, l'IGJ dispose de **nombreux instruments**. Elle peut procéder à des contrôles sur pièces et sur place. Elle peut accéder à tout moment aux établissements de jeu, contrôler les appareils de jeu, se faire communiquer tous les documents qu'elle estime nécessaires à l'exercice de sa mission et saisir ceux qui lui paraissent indispensables pour apporter la preuve des infractions qu'elle a détectées. L'IGJ peut dresser des procès-verbaux. Elle peut requérir l'assistance de la police. Les inspecteurs de l'IGJ sont armés.

En outre, la loi de 1989 sur le jeu, qui régit essentiellement les casinos, dispose que le contrôle des casinos est permanent, l'IGJ détachant dans chacun de ces établissements des inspecteurs à cet effet.

c) Le statut et la composition

Le secteur des jeux relève de la tutelle du **ministre chargé du tourisme**, c'est-à-dire actuellement du ministre de l'économie et de l'innovation. Depuis la réforme des structures administratives de ce ministère, qui a eu lieu à la

(8) L'exploitation des machines à sous en dehors des casinos est interdite. Cependant, le jeu de bingo, dont les caractéristiques sont définies par voie réglementaire, peut être exploité dans des salles spécifiques. Seules, les communes de plus de 20 000 habitants peuvent disposer d'une telle salle, les communes de plus de 60 000 habitants pouvant en avoir plusieurs.

fin de l'année 2006, l'IGJ est intégrée à l'Institut du tourisme, établissement public rattaché au ministère, mais qui bénéficie d'une large autonomie.

d) Les moyens humains et matériels

En plus du personnel administratif et des informaticiens, l'IGJ emploie **une centaine d'inspecteurs** répartis en 13 équipes.

En 2005, le budget de l'IGJ, alimenté par les contributions des titulaires des concessions, s'élevait à 10 millions d'euros.

2) Les autres instances

L'activité de la SCML est contrôlée par une commission interne, dite « commission de l'audit ». Cette commission comprend :

- un représentant du ministre des finances, qui la préside ;
- un représentant du (des) ministre(s) de tutelle (9) ;
- un commissaire aux comptes nommé par les ministres de tutelle.

Elle se réunit en principe une fois par mois, mais son président peut convoquer des réunions supplémentaires. La commission vérifie que la SCML respecte les normes auxquelles elle est soumise, contrôle sa gestion et examine sa comptabilité. Pour cela, elle peut requérir toutes les informations dont elle a besoin.

(9) La tutelle de la SCML appartient au(x) ministre(s) en charge de la santé et de la sécurité sociale. Actuellement, il y a un ministre de la santé, tandis que la sécurité sociale relève de la compétence du ministre du travail et de la solidarité sociale.

LES INSTANCES DE CONTRÔLE DU SECTEUR DES JEUX

LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS

- Document n° 1** Belgique - Chapitre II de la loi 7 mai 1999, relatif à la Commission des jeux de hasard
- Document n° 2** Danemark - Règlement n° 408 du 26 mai 2003, pris pour l'application de la loi sur la loterie par classes et de la loi sur les jeux, loteries et paris (langue originale)
- Document n° 3** Grande-Bretagne - Deuxième partie de la loi de 2005 sur les jeux, relative à la Commission des jeux (langue originale)
- Document n° 4** Pays-Bas - Règlement du 6 décembre 1995 relatif au Collège de surveillance des jeux de hasard (langue originale)
- Document n° 5** Portugal - Loi organique du 25 mars 1988 relative à l'Inspection générale des jeux (langue originale)

