

**Décision n° 2010-55 QPC – 18 octobre 2010**

*M. Rachid M. et autres*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 juillet 2010 par la Cour de cassation de deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) posées, d'une part, par M. Rachid M. et, d'autre part, par les consorts A. et portant toutes deux sur l'article 2 de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard dans sa version applicable au litige, c'est-à-dire antérieurement au 13 mai 2010, date d'entrée en vigueur de la dernière modification de cet article de la loi du 12 juillet 1983<sup>1</sup>.

Dans sa décision n° 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution.

**I. – La disposition contestée**

Les machines à sous sont apparues, en France, après la première guerre mondiale importées principalement des États-Unis. Elles sont rapidement devenues une nouvelle source de revenus pour le milieu criminel. Le décret-loi du 31 août 1937 a donc prohibé l'installation dans les lieux publics de tous appareils distributeurs fonctionnant moyennant un enjeu et reposant sur l'adresse ou le hasard<sup>2</sup>.

Ce texte a été remplacé par la loi du 12 juillet 1983 qui a interdit sans exception l'importation, la fabrication, la détention, la mise à disposition de tiers l'installation et l'exploitation dans les lieux publics et leurs dépendances ainsi que toute exploitation ou mise à disposition de tiers par une personne privée dans les lieux privés de ce genre d'appareils<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Paragraphe II de l'article 67 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

<sup>2</sup> *Journal officiel*, 1<sup>er</sup> septembre 1937, p. 10054.

<sup>3</sup> Ces dispositions n'ont pas été reprises par le nouveau code pénal mais, par la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992, ont été intégrées à la loi du 12 juillet 1983 dont le titre a été changé : c'est, depuis lors, la loi « *relative aux jeux de hasard* ».

## Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

### Cahier n° 30

Modifiée dans un sens moins répressif par les lois n° 86-1019 du 9 septembre 1986<sup>4</sup>, n° 87-306 du 5 mai 1987<sup>5</sup> et n° 95-73 du 21 janvier 1995<sup>6</sup>, la loi du 12 juillet 1983 pose, sous son titre nouveau de « loi relative aux jeux de hasard » qu'elle doit, ainsi que sa rédaction actuelle, à la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992<sup>7</sup>, le principe de l'interdiction des appareils de jeux tout en prévoyant certaines dérogations à cette règle générale.

Le premier alinéa de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 interdit et punit de peines correctionnelles « *l'importation ou la fabrication* » de machines à sous<sup>8</sup>. Le deuxième alinéa punit des mêmes peines « *la détention, la mise à la disposition de tiers, l'installation et l'exploitation de ces appareils* ». Le troisième alinéa assimile aux machines à sous ceux « *dont le fonctionnement repose sur l'adresse* ».

Deux dérogations à cette interdiction générale des appareils de jeux ont été introduites dans la loi du 12 juillet 1983 par les lois précitées des 9 septembre 1986, 5 mai 1987 et 21 janvier 1995 :

- la première dérogation concerne les appareils dans les « *fêtes foraines* » (alinéa 4)<sup>9</sup> ;
- la seconde dérogation concerne les appareils dans les « *casinos autorisés* » (alinéa 5)<sup>10</sup>.

La portée de la disposition contestée n'a pas été modifiée par l'adoption de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. En effet, cette loi ne

---

<sup>4</sup> Loi n° 86-1019 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, dite « loi Chalandon », article 15, paragraphe IV.

<sup>5</sup> Loi n° 87-306 du 5 mai 1987 modifiant certaines dispositions relatives aux casinos autorisés, article 1<sup>er</sup>.

<sup>6</sup> Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, article 34, paragraphe II.

<sup>7</sup> Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, articles 262 et 263.

<sup>8</sup> Les machines à sous sont définies par le décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 modifié portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, complété par un arrêté du 9 mai 1997 modifiant l'arrêt du 23 décembre 1959 modifié relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.

<sup>9</sup> Dérogation introduite par le paragraphe IV de l'article 15 de la loi du 9 septembre 1986 précitée et transférée de l'article 1<sup>er</sup> à l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 par l'article 263 de la loi du 16 décembre 1992 précitée.

<sup>10</sup> Dérogation introduite par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 mai 1987 précitée et transférée de l'article 1<sup>er</sup> à l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 par l'article 263 de la loi du 16 décembre 1992 précitée.

## Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

### Cahier n° 30

concerne que les paris sportifs, hippiques et les jeux de cercle, et dans la seule mesure où ils sont organisés sur le réseau internet<sup>11</sup>. Elle n'abroge pas de nombreuses autres dispositions pénalement sanctionnées, dont la disposition contestée. Elle s'est bornée, dans le paragraphe II de son article 67<sup>12</sup>, à modifier les deux dernières phrases du cinquième alinéa de la disposition contestée pour autoriser la cession de machines à sous entre exploitants de casinos sous réserve d'une déclaration préalable au ministère de l'intérieur selon des modalités fixées par décret<sup>13</sup>.

Ainsi, la loi du 12 mai 2010 fait le choix de ne pas ouvrir du tout l'accès des nouveaux opérateurs au marché des jeux de « pur hasard ». Ceci concerne notamment toutes les loteries et leurs nombreuses variantes proposées par la Française des Jeux (FDJ), ou encore les jeux de hasard accessibles dans les casinos, en particulier les machines à sous. Ces marchés restent strictement encadrés et soumis à la règle ancienne de l'interdiction de principe et des droits exclusifs consentis.

La compatibilité de la disposition contestée avec le droit de l'Union européenne n'a pas été examinée en tant que telle par les juridictions judiciaires et administratives.

Des dispositions assurant le monopole de la FDJ sur les jeux de loterie ont été reconnues compatibles avec le principe de la libre prestation des services tel que posé par les traités et interprété par la Cour de justice de l'Union européenne. De même, la possibilité de réserver à un organisme public l'exploitation de machines à sous a été expressément reconnue par la Cour de justice de l'Union européenne<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Elle suivait, en cela, les conclusions d'un rapport de 2008 des inspections qui soulignait que « *l'hypothèse d'une légalisation des machines à sous en ligne ou de leur installation dans des endroits facilement accessibles conduirait à une dégradation de l'ensemble des objectifs d'intérêt général. C'est pourquoi elle recommande d'écarter cette dernière option* » (Bruno Durieux, *Rapport de la mission sur l'ouverture du marché des jeux d'argent et de hasard*, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Conseil général des technologies de l'information, Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, mars 2008, synthèse).

<sup>12</sup> « II. - Les deux dernières phrases du cinquième alinéa de l'article 2 de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard sont ainsi rédigées : "Toute cession de ces appareils entre exploitants de casinos fait l'objet d'une déclaration à l'autorité administrative, selon des modalités définies par décret. Ceux qui restent inutilisés doivent être exportés ou détruits". »

<sup>13</sup> Décret n° 2010-673 du 18 juin 2010 relatif à l'exportation, la destruction ou la cession d'appareils de jeux entre exploitants de casinos.

<sup>14</sup> Cour de justice des Communautés européennes, 21 septembre 1999, *Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd, Oy Transatlantic Software Ltd c/ Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä), Suomen valtio (État finlandais)*, C-124/97.

## Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

### Cahier n° 30

La Cour de cassation a ainsi eu l'occasion, dans un arrêt du 3 juin 2009, de rappeler, en citant l'arrêt de la cour d'appel, les fondements qui peuvent justifier, aux yeux de la Cour de justice, l'édition d'un régime restreignant la liberté de la prestation de service dans le secteur particulier des jeux de hasard :

*« – des raisons impérieuses d'intérêt général, tels la protection des consommateurs, la prévention de la délinquance, la protection de la moralité publique, la limitation de la demande de jeux d'argent ou le financement d'activités d'intérêt général justifient que les États puissent apporter librement des restrictions à l'exploitation des jeux de hasard ;*

*« – les restrictions doivent être propres à la réalisation de l'objectif poursuivi, ne doivent pas être disproportionnées, ni discriminatoires et doivent avoir pour objectif soit de réduire véritablement les occasions de jeux de manière cohérente et systématique, car la collecte d'argent public ne peut être leur justification réelle, soit de prévenir l'exploitation des activités de jeux de hasard à des fins criminelles et frauduleuses en les canalisant dans des circuits contrôlables. »*

Ainsi, *« la réglementation française des loteries est conforme au droit communautaire »* et *« permet de proposer au public une offre de jeux de loterie respectant les objectifs suivants :*

*« – assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation ;*

*« – canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de prévenir les risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses ou criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent ;*

*« – encadrer la consommation des jeux afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance ;*

*« – veiller à ne pas inciter les mineurs à jouer ».*<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 3 juin 2009, *Hakim X.*, n° 0882941.

## II. – La conformité à la Constitution

Les requérants contestaient la disposition au regard de la liberté d’entreprendre qui découle de l’article 4 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, dans la mesure où cet article instituerait un monopole au profit de la FDJ et des casinos sur les machines dont le fonctionnement repose sur le hasard.

Dans la mesure où le principe de la liberté d’entreprendre serait méconnu, les sanctions prévues par l’article 2 de la loi du 12 juillet 1983 auraient été, aux yeux des requérants, ni nécessaires, ni proportionnées.

### A. – La procédure

Trois points méritent à ce titre d’être relevés dans la décision du 18 octobre 2010.

D’une part, après avoir constaté que les dispositions définies comme applicables au litige par la Cour de cassation avaient été modifiées depuis lors, le Conseil constitutionnel, de la même manière qu’il l’avait fait à propos d’une QPC renvoyée par le Conseil d’État, a rappelé que, « *comme (il) l’a jugé (...) dans sa décision du 12 mai 2010 susvisée, le constituant, en adoptant l’article 61-1 de la Constitution, a reconnu à tout justiciable le droit de voir examiner, à sa demande, le moyen tiré de ce qu’une disposition législative méconnaît les droits et libertés que la Constitution garantit ; que la modification ou l’abrogation ultérieure de la disposition contestée ne fait pas disparaître l’atteinte éventuelle à ces droits et libertés ; qu’elle n’ôte pas son effet utile à la procédure voulue par le constituant ; que, par suite, elle ne saurait faire obstacle, par elle-même, à la transmission de la question au Conseil constitutionnel au motif de l’absence de caractère sérieux de cette dernière* »<sup>16</sup>.

D’autre part, à l’instar de ce qui a été pratiqué à l’occasion de la décision n° 2010-42 QPC du 7 octobre 2010, *CGT-FO et autres*, la FDJ ayant été directement mise en cause dans l’argumentation des requérants, ses observations en intervention ont été enregistrées et communiquées à l’ensemble des parties et autorités de l’État pour que, chacune, en vertu du principe du débat contradictoire, ait été mise à même de répondre à ces observations.

---

<sup>16</sup> Décision n° 2010-16 QPC du 23 juillet 2010, *M. Philippe E (Organismes de gestion agréés)*, cons. 2.

## Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

### Cahier n° 30

Par ailleurs, le Conseil a reçu et communiqué les observations produites dans l'intérêt de M. Albert B. qui n'avait pourtant pas été mentionné dans les arrêts de renvoi de la Cour de cassation. En effet, le Conseil reconnaît comme partie à l'instance devant lui toutes les personnes qui étaient présentes à la procédure devant le juge du fond ou devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation.

#### **B. – Le fond**

Le Conseil constitutionnel a, en premier lieu, écarté le grief tiré du monopole de la FDJ sur les machines. Dans son mémoire en intervention susmentionné, celle-ci a souligné qu'elle n'exploitait aucune machine à sous et rappelé qu'aucun texte ne l'autorisait à le faire.

Le Conseil a, en second lieu, répondu à la question – analogue à l'une de celles à laquelle il avait dû répondre lorsqu'il a examiné la conformité à la Constitution de la loi sur les jeux d'argent et de hasard en ligne<sup>17</sup> – de la conciliation, par le législateur, entre différentes exigences constitutionnelles.

Comme il le fait régulièrement, le Conseil constitutionnel a été amené, d'abord, à rappeler le rôle de chacun. Dans son contrôle, il ne saurait se substituer au législateur, en particulier pour apprécier l'intérêt général ; il vérifie seulement que le législateur a opéré dans ses choix une conciliation entre diverses exigences qui n'est pas manifestement contraire à la Constitution ; le législateur dispose d'une marge de manœuvre importante dès lors qu'aucune exigence constitutionnelle n'a été privée de garanties légales<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*.

<sup>18</sup> Décisions n°s 86-210 DC du 29 juillet 1986, *Loi portant réforme du régime juridique de la presse*, cons. 2 ; 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 4 ; 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 67 ; 2003-483 DC du 14 août 2003, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 7 ; 2004-494 DC du 29 avril 2004, *Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social*, cons. 16 ; 2007-546 DC du 25 janvier 2007, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique*, cons. 13 ; 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 101 ; 2010-605 DC préc., cons. 23.

## Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

### Cahier n° 30

Il a rappelé ensuite, comme en 2001 et encore récemment, que la liberté d'entreprendre pouvait être limitée par le législateur par d'autres exigences de caractère constitutionnel (la sauvegarde de l'ordre public, le droit à la protection de la santé) ou justifiées par l'intérêt général, sous réserve que ces limitations soient proportionnées à l'objectif poursuivi<sup>19</sup>.

La jurisprudence sur la liberté d'entreprendre, qui a évolué au fil du temps<sup>20</sup>, a été progressivement précisée jusqu'à trouver un point d'équilibre avec la décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 qui renforce la protection de la liberté d'entreprendre. Toute limitation de cette liberté doit être justifiée par une exigence constitutionnelle ou par un motif d'intérêt général. Il n'est plus fait mention de ce qu'elle n'est ni générale ni absolue et ne doit pas être dénaturée.

La liberté d'entreprendre n'occupe plus de rang subalterne au sein des libertés et le Conseil vérifie que la conciliation opérée par le législateur entre cette liberté et d'autres exigences constitutionnelles ou des motifs d'intérêt général antagonistes n'est pas excessivement ou inutilement déséquilibrée<sup>21</sup>.

En l'espèce, il a jugé que l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 n'assure pas un équilibre manifestement disproportionné entre la liberté d'entreprendre et la sauvegarde de l'ordre public. Il permet notamment d'assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux, de veiller à la transparence de leur exploitation, de prévenir les risques d'accoutumance au jeu et de lutter contre les opérations de blanchiment d'argent.

---

<sup>19</sup> Décisions n°s 2001-451 DC du 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 18 ; 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, cons. 18 ; 2010-605 DC préc., cons. 24.

<sup>20</sup> Décisions n°s 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation (Nationalisations 1)*, cons. 16 et 20 ; 89-254 DC du 4 juillet 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations*, cons. 4 à 6 ; 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, cons. 49 à 51 ; 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 3 et 26 ; 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, cons. 24 à 34.

<sup>21</sup> Décisions n°s 2000-433 DC du 27 juillet 2000, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 40 ; 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)*, cons. 20 ; 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l'archéologie préventive*, cons. 13 à 17 ; 2001-451 DC du 27 novembre 2001, préc., cons. 17 à 21 ; 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale (Loi Borloo)*, cons. 23 à 28 ; 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, cons. 9 et 10.

## **Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel**

### **Cahier n° 30**

Le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre a donc été rejeté et les griefs liés à la reconnaissance de cette méconnaissance également. Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme aux droits et libertés que la Constitution garantit l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983, dans sa rédaction antérieure au 13 mai 2010.