

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI N° 722
MODIFIANT LA LOI N° 1.103 DU 12 JUIN 1987
RELATIVE AUX JEUX DE HASARD
(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :
Monsieur Claude BOISSON)

Le projet de loi modifiant la loi n° 1.103 du 23 juin 1987 relative aux jeux de hasard a été transmis au Conseil National le 24 septembre 2001 et enregistré par le Secrétariat général sous le numéro 722. Il a été déposé en séance publique et renvoyé devant la Commission le 29 septembre de la même année. La Commission de Législation a procédé à la désignation de votre Rapporteur et à l'examen du projet le 25 février dernier. Elle a approuvé le présent rapport le 8 avril.

Les jeux de hasard n'échappent pas au phénomène général de « virtualisation » qui caractérise ce début de siècle, d'où l'apparition du concept de jeux en ligne, accessibles par le biais d'Internet sans que le joueur ait à se déplacer. Le terme de hasard est tiré du mot arabe « al-zarhd », qui signifiait « jeu de dés ». Il implique, par sa seule origine, la notion de jeu, de gain. Internet est l'outil qui est destiné à être utilisé comme support des jeux virtuels ; le hasard fonctionne donc sur la toile comme un jeu et comme Internet. On qualifie de casino virtuel un site Internet possédant, sur un serveur attaché, un logiciel permettant de jouer avec de l'argent réel ou virtuel. Ces jeux se veulent les copies conformes des jeux existant dans les casinos réels. En règle générale, un casino virtuel est donc muni d'un site Internet, d'un serveur de jeux, d'un service à la clientèle et d'une section marketing.

L'exploitation des jeux de hasard en ligne est aujourd'hui réalisée par un grand nombre d'établissements de par le monde, notamment parallèlement à leur activité classique. Traditionnellement, le marché des casinos était de dimension locale, la clientèle étant située dans une zone géographique réduite ; les sites de jeux

d'argent en ligne mettent en concurrence les législations de différents pays. Il est ainsi possible de baser le centre de ses activités dans un pays plutôt libéral et de proposer ses services dans un pays qui l'est beaucoup moins. Par exemple, l'Etat de Malte propose dès aujourd'hui des licences pour créer des sites de jeux d'argent en ligne visant d'autres pays de l'Union. Le 19 octobre 2004, le gouvernement britannique a déposé à la Chambre des Communes un projet de loi très attendu par l'industrie du jeu : le « Gambling Bill », qui vise à modifier la réglementation des jeux et paris au Royaume Uni. Après l'adoption de cette nouvelle loi, le Royaume Uni sera sur le point de rejoindre Malte, l'un des premiers Etats européens à s'être doté d'une législation complète sur les jeux et paris par voie électronique. Le projet de loi britannique s'inscrit dans le débat relatif à la libéralisation du marché européen des jeux.

En France, des juristes et des Sénateurs proposent que l'Etat légalise les cybercasinos en s'entourant des précautions requises en raison de l'insécurité juridique actuelle ; ce domaine d'activité est, par nature, opaque et les carences permettent un contournement des règles de droit et favorise le développement des marchés parallèles ; il s'agit dès lors de déterminer dans quelle mesure des textes seraient applicables à une activité sur Internet en partant du principe que le réseau n'est pas une zone de non- droit.

C'est dans cet esprit que la Principauté a intérêt à montrer l'exemple en se dotant d'une loi qui permet de lutter contre les systèmes parallèles, notamment en Asie, tout en prévoyant un dispositif juridique de lutte contre le blanchiment d'argent sale et le crime organisé. La culture de la Principauté dans le domaine du jeu, qu'il n'est point besoin de rappeler, explique clairement la nécessité de permettre à la Société des Bains de Mer, dont le monopole a vocation à s'étendre aux jeux virtuels, de faire face à la concurrence dans cette nouvelle activité.

D'un point de vue juridique, cela suppose une adaptation de la législation en matière de jeux de hasard au contexte particulier des jeux en ligne, qui méritent d'être encadrés au même titre que les jeux traditionnels. Le présent projet de loi doit d'ailleurs être rapproché des projets de lois concernant le commerce électronique et les délits relatifs aux systèmes d'information, avec lesquels il a vocation à constituer

un corps de règles que l'on pourrait appeler « code du numérique ». Si les versions initiales de ces deux derniers textes, transmises au Conseil National le 21 juin 2002, méritent de faire l'objet de modifications inspirées respectivement par la nouvelle loi française du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique et par les engagements de nature internationale souscrits par la Principauté, les dispositions du présent projet restent, en revanche, d'actualité, ainsi que l'a indiqué le Gouvernement lors de la réunion de la Commission de Législation tenue au Ministère d'Etat le 12 novembre dernier.

C'est donc au rappel des commentaires exprimés par la Commission à l'occasion de l'examen desdites dispositions que votre Rapporteur vous propose de procéder après ces brèves considérations d'ordre général.

Les remarques émises par la Commission de Législation sont d'ordre purement formel et découlent principalement de la constatation suivante. L'expression « *maisons de jeux* » est définie par l'article premier comme désignant tout établissement proposant des jeux de hasard, y compris des jeux de hasard en ligne. Par conséquent, toute référence opérée par le présent projet aux « *maisons de jeux et aux maisons de jeux de hasard exploitant des jeux en ligne* » ou « *aux maisons de jeux, y compris celles exploitant des jeux en ligne* » devient superflue dès lors qu'elle peut être cantonnée aux seules maisons de jeux, au sein desquelles seront automatiquement incluses celles qui exploitent des jeux en ligne. La Commission a donc procédé à la suppression des articles du présent projet de loi qui se bornaient à étendre le champ d'application des articles de la loi n° 1.103 aux maisons de jeux en ligne.

Sous réserve de la précédente observation, ni l'article premier, qui introduit un certain nombre de définitions légales relatives aux activités en ligne, ni les articles 2 et 3 n'ont fait l'objet de commentaires.

Pour la raison que l'on vient d'évoquer en ce qui concerne l'extension du champ d'application de la loi n° 1.103, la Commission propose de supprimer les articles 4 et 5, la numérotation des dispositions subséquentes s'en trouvant par conséquent décalée.

L'article 4 nouveau reprend l'interdiction de jouer édictée par l'article 11 de la loi n° 1.103 à l'encontre de certaines catégories de personnes. Il a fait l'objet d'observations de deux ordres.

D'une part, les Membres de la Commission ont relevé que l'énumération des personnes concernées par l'interdiction laisse subsister, telle qu'elle est rédigée, une ambiguïté sur le point de savoir si elle vise uniquement les Monégasques ayant la qualité de fonctionnaires ou d'agents de l'Etat, de la Commune et des établissements publics ou, à l'inverse, si elle concerne l'ensemble des Nationaux ainsi que les personnes, de nationalité étrangère, exerçant les professions susvisées. A cette occasion, ils ont observé que l'article avait, en le modifiant, amputé l'article 11 de la loi n° 1.103 du pronom « *les* » qui, placé entre les mots « *Les Monégasques* » et le mot « *fonctionnaires* », levait l'ambiguïté dénoncée en consacrant la seconde solution. Ils suggèrent par conséquent de rétablir la rédaction initiale.

D'autre part, la Commission s'est interrogée sur la portée territoriale de l'interdiction de jouer ; elle s'est demandée si cette dernière était limitée aux jeux organisés par les maisons de jeux exploitées à partir du territoire de la Principauté ou si elle s'étendait à ceux proposés par les établissements exploités depuis l'étranger. Elle vous invite à opter pour la première hypothèse et à expliciter ce choix en précisant que les maisons de jeux visées par cet article sont uniquement celles qui sont autorisées au sens de la présente loi, c'est-à-dire, aux termes de l'article 2 du projet, exploitées à partir du territoire de la Principauté. En d'autres termes, la personne concernée par l'interdiction pourra participer au jeux organisés par des casinos étrangers virtuels ou physiques.

En conséquence de cette double remarque, l'article 4 nouveau serait ainsi modifié :

Article 6 4 : « *L'article 11 de la loi n° 1.103 du 12 juin 1987 est modifié comme suit :*

« Les Monégasques, les fonctionnaires et agents de l'Etat, de la Commune et des établissements publics ne peuvent participer aux jeux de hasard, y compris aux jeux de hasard en ligne, organisés par les maisons de jeux autorisées au sens de la présente loi. ». ».

A l'article 5 nouveau, la Commission propose de retrancher le membre de phrase « *y compris d'une maison de jeux de hasard exploitant des jeux en ligne* » pour un motif analogue à celui ayant conduit à la suppression des articles 4 et 5 initiaux du présent projet, d'où la rédaction suivante :

Article 7 5 : « *L'article 12 de la loi n° 1.103 du 12 juin 1987 est modifié comme suit :*

« L'exploitant d'une maison de jeux, ~~y compris d'une maison de jeux de hasard exploitant des jeux en ligne,~~ ne peut utiliser des matériels, appareils et logiciels autres que ceux d'un modèle et d'une version ayant reçu l'agrément administratif. ».

L'article 6 nouveau n'a fait l'objet d'aucun commentaire.

Afin d'éviter la rédaction superfétatoire soulignée par la remarque introductive, les Membres de la Commission concluent à la suppression de l'article 7 nouveau, la numérotation des dispositions subséquentes s'en trouvant par conséquent décalée.

C'est encore une raison identique qui conduit la Commission à suggérer de restreindre la modification de l'article 16 de la loi n° 1.103 introduite par l'article 7 nouveau au 3°, aux termes duquel les maisons de jeux en ligne doivent être ouvertes en permanence, tout en amputant le contenu de ce chiffre de la disposition surabondante tendant à étendre la surveillance sur le contrôle de l'accès aux maisons de jeux à celles qui exploitent des jeux en ligne. L'article s'en trouverait ainsi modifié :

Article 10 7 : « *L'article 16 de la loi n° 1.103 du 12 juin 1987 est modifié comme suit :*

« Un service de contrôle des jeux, dépendant du département des finances et de l'économie et dont l'organisation est fixée par ordonnance souveraine, est chargé de veiller à l'observation des dispositions de la présente loi et des mesures prises pour son application.

Ses agents ont notamment pour mission :

1° de surveiller le fonctionnement des maisons de jeux, y compris des maisons de jeux exploitant des jeux en ligne, en effectuant toutes investigations à cet effet ;

2° de contrôler l'exploitation des jeux, y compris celle des maisons de jeux organisant des jeux en ligne, et d'opérer toutes investigations à cet effet ;

3° - d'exercer une surveillance sur le contrôle de l'accès aux maisons de jeux, y compris aux maisons de jeux exploitant des jeux en ligne, et d'exercer une surveillance des heures d'ouverture et de fermeture des maisons de jeux, à l'exception des maisons de jeux exploitant des jeux en ligne qui doivent être accessibles en permanence ;

4° de veiller au déroulement régulier des parties et au bon comportement des employés. ». ».

Toujours pour le même motif, la Commission de Législation préconise que seule la modification du second alinéa de l'article 21 de la loi n° 1.103 soit conservée au sein de l'article 8 nouveau, dont la rédaction serait modifiée de la façon suivante :

Article 11 8 : Le deuxième alinéa de l'article 21 de la loi n° 1.103 du 12 juin 1987 est modifié comme suit :

~~« Est interdite à peine d'un emprisonnement de six mois à trois ans et de l'amende prévue au chiffre 3° de l'article 26 du Code pénal :~~

~~1° toute association de fait de joueurs ;~~

~~2° l'utilisation de tout système ou tout moyen tendant à fausser le déroulement et le résultat des parties ;~~

~~3° l'introduction dans les salles de jeux d'appareils électriques ou électroniques.~~

Les contrevenants seront, en outre, exclus des salles de jeux ou déconnectés du service de la maison de jeux exploitant des jeux en ligne. ».

En conclusion, dans la mesure où il considère que le texte proposé procède à une nécessaire adaptation du cadre légal relatif aux jeux de hasard afin d'y inclure le concept de jeux virtuels, dont l'apparition résulte de l'évolution des technologies, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi tel qu'amendé.