

CONSEIL D'ETAT**Section de l'intérieur****Séance du mardi 20 mai 2025****N° 409474****EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS****AVIS**

sur la répartition des compétences entre l'Etat de la Polynésie en matière de jeux d'argent et de hasard

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) saisi en application de l'article 175 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française d'une demande d'avis, présentée le 24 mars 2025 au tribunal administratif de Polynésie française par le président de la Polynésie française, ayant pour objet de déterminer l'autorité compétente entre l'Etat et la Polynésie française en matière de jeux d'argent et de hasard.

Vu la transmission, en date du 25 mars 2025, par le président du tribunal administratif de la Polynésie française, enregistrée au secrétariat du Conseil d'Etat à cette même date, de la demande d'avis du président de la Polynésie française mentionnée ci-dessus, qui comporte les questions suivantes :

Question 1 : L'extension à la Polynésie française, par l'article L. 344-1 du code de la sécurité intérieure de l'article L. 320-6 du même code, ainsi que les dispositions spécifiques prévues par l'article L. 344-3 de ce code, a-t-elle eu pour effet de compléter la liste des dérogations générales au principe d'interdiction des jeux d'argent et de hasard posée par l'article L. 320-6 ?

Question 2 : Conformément à l'article 24 de la loi organique statutaire, qui de l'Etat compétent en matière de contrôle et des pénalités, ou de la Polynésie française, compétente pour déterminer les règles applicables aux casinos, est l'autorité chargée de prévoir la réglementation sur les autorisations d'exploitation des jeux dans les casinos ?

Question 3 : Qui de l'Etat ou de la Polynésie française est l'autorité compétente pour délivrer l'agrément requis pour exploiter des jeux de cercle en ligne ?

Question 4 : La combinaison des articles L. 320-6 et L. 344-3 du code de la sécurité intérieure permet-elle à la Polynésie française d'adopter une loi du pays réglementant l'organisation des lotos avec des gains financiers ?
Dans la négative le législateur national a-t-il légiféré en dehors des limites de sa compétence en matière de contrôle et des pénalités fixées par la loi organique statutaire ?

Question 5 : L'entrée en vigueur de l'article L. 322-8 du code de la sécurité intérieure a-t-elle eu pour effet d'abroger implicitement l'article 43 de la loi n° 89-835 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990 ?

Question 6 : Conformément à l'article 24 de la loi organique statutaire, qui de l'Etat compétent en matière de contrôle et des pénalités, ou de la Polynésie française à qui il revient de déterminer les règles applicables aux loteries, est l'autorité compétente pour désigner l'exploitant des jeux de loterie ?

Question 7 : Le décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel vient-il en application de l'article 7 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux ?

Question 8 : Conformément à l'article 24 de la loi organique statutaire, qui de l'Etat, compétent en matière de contrôle et des pénalités, ou de la Polynésie française compétente pour déterminer les règles applicables aux paris, est l'autorité qualifiée pour adopter les règles relatives à la perception des mises et aux bénéficiaires des mises ?

Question 9 : Conformément à l'article 24 de la loi organique statutaire, qui de l'Etat, compétent en matière de contrôle et des pénalités, ou de la Polynésie française compétente pour déterminer les règles applicables aux paris, est l'autorité qualifiée pour autoriser l'organisation du pari mutuel ?

Question 10 : Les règles concernant le calendrier des courses font-elles partie de l'organisation des paris mutuels relevant de la compétence de la Polynésie française au sens de l'article 24 de la loi statutaire ?

Question 11 : Conformément à l'article 24 de la loi organique statutaire, qui de l'Etat, compétent en matière de contrôle et des pénalités, ou de la Polynésie française compétente pour déterminer les règles applicables aux paris, est l'autorité qualifiés d'une part pour désigner l'exploitant des jeux de paris sportifs et d'autre part, pour définir les caractéristiques de l'offre de jeux de paris sportifs prévus à l'article L. 322-17, notamment :

1° Le nombre de disciplines sportives support de paris en réseau physique de distribution ;
2° Les types de résultats et leur nombre sur ces disciplines sportives en réseau physique de distribution ?

Question 12 : La Polynésie française est-elle bien compétente pour réglementer les loteries publicitaires dès lors qu'elles n'impliquent aucun sacrifice financier ?

Vu la Constitution, notamment son article 74 ;

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

Vu la loi du 2 juin 1891 ;

Vu la loi n° 89-835 du 29 décembre 1989 ;

Vu la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 ;

Vu la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ;

**EST D'AVIS DE REpondre DANS LE SENS
DES OBSERVATIONS QUI SUIVENT :**

1. Aux termes du premier alinéa de l'article 13 de la loi organique du 27 février 2004 : *« Nonobstant toutes dispositions contraires, les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14, sous réserve des compétences attribuées aux communes ou exercées par elles en application de la présente loi organique. »*. Aux termes de l'article 14 de la même loi : *« Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes : / (...) sécurité et ordre public »*. Aux termes de l'article 24 de la même loi : *« L'assemblée de la Polynésie française détermine les règles applicables aux casinos et cercles de jeux, aux loteries, tombolas et paris, dans le respect des règles de contrôle et des pénalités définies par l'Etat »*. Enfin, aux termes de l'article 91 de la même loi : *« Dans la limite des compétences de la Polynésie française, le conseil des ministres : (...) 28° Autorise l'ouverture des cercles et des casinos dans les conditions fixées à l'article 24 »*.
2. Il ressort de ces dispositions que l'Etat est seul compétent pour prévoir les règles ayant pour objet le contrôle des jeux d'argent et de hasard et pour finalité la préservation de l'ordre public et social. A ce titre, l'Etat est notamment compétent pour fixer un principe général de prohibition des jeux d'argent et de hasard, ainsi que le régime juridique dans lequel les dérogations à ce principe peuvent être prévues, qu'il s'agisse de droits exclusifs, d'agrément des opérateurs ou d'autorisation de certaines offres de jeux.
3. En outre, au regard du contrôle étroit que l'Etat exerce, pour des motifs impérieux d'intérêt général, sur les opérateurs titulaires de droits exclusifs dont les activités présentent, en raison de leurs caractéristiques, un risque particulier pour l'ordre public et l'ordre social, la désignation des titulaires de ces droits exclusifs, qui doivent par leur activité, dont le contenu et les orientations sont largement assignés par l'Etat, participer à la poursuite des objectifs d'intérêt général consistant notamment à protéger l'ordre public, constitue également une modalité des règles de contrôle des jeux d'argent et de hasard, et ressort à ce titre de la compétence de l'Etat.
4. En revanche, le seul fait qu'une disposition présente une finalité de préservation de l'ordre public ne suffit pas à asseoir la compétence de l'Etat, si cette norme ne constitue pas une règle de contrôle des jeux. Il en va notamment ainsi des dispositions qui encadrent la structuration et le fonctionnement des jeux d'argent et de hasard, des conditions dans lesquelles ils sont matériellement mis à la disposition du public, et des décisions individuelles d'agréer un opérateur ou d'autoriser l'ouverture d'un établissement de jeux.
5. Par ailleurs, lorsque dans l'exercice de sa compétence, l'Etat autorise certains jeux d'argent et de hasard et fixe le régime juridique dans lequel ils peuvent être offerts au public, seules les autorités compétentes de la Polynésie française peuvent en permettre l'exploitation effective sur le territoire de la Polynésie française.

Sur les jeux de loterie sous droits exclusifs :

6. Il ressort de ce qui a été dit aux points 1 à 5 que l'Etat a fait le choix, dans l'exercice de sa compétence, de ne permettre l'exploitation des jeux de loterie que dans le cadre d'un régime de droits exclusifs afin de contrôler le développement d'une offre de jeux qui, sans ce contrôle, risquerait de contrevenir à l'ordre public et social. Ce faisant, il exerce sur le titulaire de ces droits exclusifs un contrôle étroit, imposant à ce dernier de mettre en œuvre effectivement la politique restrictive décidée par l'Etat. Dès lors que le choix de l'opérateur est exclusivement guidé par ces impératifs, il constitue une règle de contrôle des jeux de loterie pour des finalités d'ordre public. En conséquence, en réponse à la question n° 6, l'Etat est seul compétent pour désigner l'opérateur autorisé à exploiter des jeux de loterie exploités dans le cadre d'un régime de droits exclusifs.

7. En réponse à la question n° 5, l'article 43 de la loi du 29 décembre 1989 de finances pour 1990, en tant qu'il prévoit des règles spéciales applicables à la Polynésie française relatives à la désignation de l'opérateur autorisé à exploiter des jeux soumis par ailleurs à des droits désormais qualifiés d'exclusifs, n'a pas été abrogé implicitement par l'entrée en vigueur de l'article L. 322-8 du code de la sécurité intérieure.

Sur les casinos :

8. Il se déduit de ce qui a été dit aux points 1 à 5, en réponse à la question n° 2, que l'Etat est compétent pour fixer les conditions dans lesquelles une autorisation d'ouverture de casino peut être accordée, le contenu de cette autorisation en tant qu'elle a pour objet d'assurer la préservation de l'ordre public, ainsi que pour déterminer les règles qui, à l'instar de celles relatives aux conditions dans lesquelles les mises peuvent être réalisées ou encore aux conditions restreignant l'accès aux salles de jeux, ont pour objet le contrôle des opérations de jeux. La Polynésie française demeure compétente pour fixer, en tant que de besoin, les règles relatives au fonctionnement des casinos, tels que les jeux qui peuvent y être proposés (la boule, le vingt-trois, la roulette... dont la liste est, en métropole, fixée par l'article D. 321-13 du code de la sécurité intérieure) et leurs règles de fonctionnement, telles que notamment les conditions des avances de caisse, des interruptions de séance ou encore les combinaisons de jeux autorisées.

Sur les jeux de cercle en ligne :

9. Le régime d'autorisation des jeux de cercle en ligne est prévu par la loi 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, qui confie notamment à l'Autorité nationale des jeux l'agrément des opérateurs qui sont autorisés à proposer des jeux de cercle en ligne et la surveillance de leur activité. Les dispositions de cette loi n'ont pas fait l'objet d'une disposition expresse d'application au sens de l'article 7 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

10. L'article L. 320-6 du code de la sécurité intérieure, qui prévoit que par dérogation au principe général de prohibition des jeux, peut être autorisée l'exploitation des jeux de cercle en ligne dans le cadre des agréments délivrés en vertu des dispositions de la loi du 12 mai 2010 mentionnée ci-dessus, n'a pas seul pour effet de permettre l'offre de tels jeux sur le territoire de la Polynésie française.

11. Il résulte de ce qui précède, en réponse à la question n° 3, que seule la fixation, par le législateur, d'un régime juridique encadrant ce type d'offre permettrait de déterminer qui de l'Etat ou de la Polynésie française serait compétent pour désigner le ou les opérateurs autorisés à proposer des jeux de cercle en ligne en Polynésie française.

12. Dans l'hypothèse où un régime de même nature que celui qui s'applique en métropole était étendu à la Polynésie française, soit une offre ouverte à la concurrence entre des opérateurs préalablement agréés, la décision individuelle d'agréer un opérateur particulier relèverait de la compétence de la Polynésie française, dans les conditions fixées par l'Etat.

Sur les courses et paris hippiques :

13. S'agissant des courses hippiques, en réponse aux questions n° 8 et n° 10, le Conseil d'Etat est d'avis que l'Etat est compétent pour autoriser le principe de l'organisation de courses hippiques et les modalités admises de pari sur les courses à venir, ainsi que pour fixer le régime juridique de ces paris, y compris en prévoyant que leur gestion est impérativement déléguée à un opérateur titulaire de droits exclusifs, soumis à un contrôle étroit pour des motifs impérieux d'intérêt général. Il est également compétent pour fixer les conditions dans lesquelles une personne privée peut être autorisée à organiser des paris hippiques, en ce compris les contrôles auxquelles elle est soumise.

14. Dans l'hypothèse où un régime de même nature que celui applicable en métropole encadrerait les paris sur les courses hippiques en Polynésie française, l'Etat serait en outre compétent pour déterminer les règles de contrôle régissant la perception des mises, notamment les conditions dans lesquelles les opérateurs de paris peuvent habilitier un distributeur à proposer au public d'engager des mises sur les courses.

15. Sous réserve que l'organisation de courses hippiques sur le territoire polynésien soit effectivement autorisée, il appartient à la compétence de la Polynésie française de délivrer, dans les conditions fixées par l'Etat, les autorisations d'organiser des courses hippiques et de fixer l'ensemble des autres règles encadrant la perception des mises, notamment les modalités pratiques selon lesquelles les paris peuvent être engagés. De même et en réponse à la question n° 10, si la fixation du calendrier des courses répond pour partie à une finalité d'ordre public, elle ne constitue pas une règle de contrôle des paris hippiques et relève donc de la compétence de la Polynésie française.

16. Il résulte de ce qui précède que le renvoi par l'article 7 de la loi du 2 juin 1891, à un décret en Conseil d'Etat, s'entend dans la limite de la compétence de l'Etat pour édicter des règles relatives aux courses et aux paris hippiques. En réponse à la question n° 7, ce décret d'application n'a pas été adopté.

Sur les paris sportifs en réseau physique de distribution :

17. Les paris sportifs en réseau physique de distribution, objets de la question n° 11, sont soumis à un régime de droits exclusifs, qu'il appartient à la compétence de l'Etat de fixer. Pour les mêmes motifs que ceux exposés aux points 1 à 6, la désignation de l'opérateur titulaire de ces droits exclusifs constitue une règle de contrôle pour des finalités d'ordre public, et relève en conséquence la compétence de l'Etat.

18. De la même manière, les caractéristiques principales des paris sportifs susceptibles d'être offerts au public, notamment le type de discipline sportive et le type de résultats sur lesquels des paris peuvent être pris, ont pour objet direct de limiter l'offre de paris et de la contenir à des compétitions ou des phases de compétition qui, par leur nature, sont moins susceptibles de faire l'objet de manipulation. Elles constituent en conséquence des règles de contrôle des paris sportifs pour des finalités d'ordre public et relèvent à ce titre également de la compétence de l'Etat.

Sur les jeux offerts par des non-opérateurs de jeux :

19. Le législateur a d'une part étendu à la Polynésie française les dispositions prévues par les 1° et 2° de l'article L. 320-6 du code de la sécurité intérieure portant autorisation des casinos et des jeux offerts au public par des non opérateurs de jeux, ainsi que celles du chapitre II du titre II du livre III du même code qui concernent le régime des jeux offerts par des non opérateurs de jeux, et d'autre part, prévu aux articles L. 344-3 et L. 344-4 du même code des dispositions applicables à ce territoire régissant les mêmes jeux d'argent et de hasard, dans des termes différents. A défaut d'articulation expresse entre ces deux séries de dispositions, le Conseil d'Etat estime, en réponse aux questions 1 et 4, que les dispositions des articles L. 344-3 et L. 344-4 du code de la sécurité intérieure, qui constituent des dispositions spéciales dérogeant aux règles générales prévalent, dans la limite de ce qui a été dit aux points 1 à 5 relativement à la compétence de l'Etat.

Sur les loteries publicitaires :

20. Enfin, en réponse à la question n° 12 relative aux loteries publicitaires, qu'elles imposent ou non un sacrifice financier, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il appartient en principe à l'Etat, au titre de sa compétence pour fixer les règles de contrôle des jeux d'argent et de hasard, de fixer les limites du principe de prohibition, ainsi que les conditions dans lesquelles des dérogations peuvent être admises.

21. En autorisant, à l'article L. 320-6 du code de la sécurité intérieure, les « *opérations publicitaires* » mentionnées à l'article L. 121-20 du code de la consommation, le législateur a entendu autoriser le principe de ce type d'opération, qui n'est soumis qu'à une réglementation fondée sur la protection du consommateur. Dès lors, la Polynésie française, compétente tant pour adopter des règles relatives aux jeux d'argent et de hasard qui n'ont pas pour finalité la préservation de l'ordre public, qu'en matière de droit de la consommation, est compétente pour déterminer les conditions auxquelles les loteries publicitaires peuvent être offertes au public.

Cet avis a été délibéré par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat dans sa séance du mardi 20 mai 2025.