



Rapport d'évaluation

Audition relative à la révision partielle de
l'ordonnance du 12 juin 2007 concernant
les obligations de diligence des maisons de jeu
en matière de lutte contre le blanchiment d'argent
(Ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment
d'argent ; RS 955.021)

Berne, le 30 mars 2015

1. CONTEXTE.....	3
2. AUDITION.....	3
3. PRISES DE POSITION EN DÉTAIL.....	4
4. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS.....	6
5. CONCLUSION	7

1. Contexte

L'ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent ; OBA CFMJ ; RS 955.021) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007 (et pour une partie le 1^{er} janvier 2008).

Suite à plusieurs modifications de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA), la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) a entrepris une révision partielle de son ordonnance.

Le projet a pris en considération les modifications de la LBA depuis 2008, les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) modifiées en février 2012, ainsi que les modifications de la LBA dans le cadre de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du GAFI, révisées en 2012.

Cette révision tient également compte du document de 2009 de suivi du rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse par le GAFI.

Les répétitions du droit supérieur (principalement de la LBA) ont été supprimées.

2. Audition

Le 4 novembre 2014, la CFMJ a ouvert une procédure d'audition qui a duré jusqu'au 17 décembre 2014.

Les maisons de jeu suisses, la Fédération suisse des casinos (FSC), ainsi que l'organisme d'autorégulation des casinos (OAR Casinos) ont été consultés dans le cadre de cette audition.

Toutes les maisons de jeu (à l'exception de celles de Neuchâtel et de St-Moritz), l'OAR Casinos, le Forum SRO/OAR/OAD, le Centre patronal, ainsi que la Fédération des entreprises romandes (FER), ont pris position sur le projet de révision partielle de l'ordonnance.

3. Prises de position en détail

Participant	Synthèse des principales remarques
<p>Casino de Montreux SA, Casino du Jura SA et Société fribourgeoise d'animation touristique SA</p>	<p>Les casinos du groupe Barrière contestent l'abaissement du seuil d'identification de 5'000 francs à 4'000 francs, pour les raisons suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le taux de change entre l'Euro et le franc suisse est variable et pourrait même s'inverser avec le temps : il ne devrait donc pas entrer en ligne de compte pour la fixation du montant de l'identification LBA en Suisse. - Le maintien du seuil d'identification à 5'000 francs protégerait le marché suisse et éviterait de faire fuir les clients vers les casinos étrangers. - Le maintien du seuil actuel permettrait également de ne pas alourdir de manière significative les tâches administratives des casinos. - La FINMA n'a pas adapté les seuils dans son projet d'ordonnance, et il ne paraît pas normal que les normes LBA applicables aux casinos soient plus sévères que pour d'autres intermédiaires financiers beaucoup plus impliqués sur les marchés financiers.
<p>Casino Admiral SA</p>	<p>Le casino Admiral de Mendrisio conteste l'abaissement du seuil d'identification de 5'000 francs à 4'000 francs pour les raisons suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le taux de change Euro/CHF est très variable et si la CFMJ souhaitait suivre l'évolution de ce taux, le montant devrait être fixé en Euro. - Les paiements par chèque présentent un risque minimal étant donné le Paper Trail qui leur est associé : l'abaissement du seuil n'est donc pas nécessaire dans ce cas. <p>Le casino s'oppose en outre à l'introduction de la nouvelle condition de rupture de la relation d'affaires à l'art. 22, al. 1, let. b, qui est : « lorsque le visiteur refuse de donner des informations sur son arrière-plan économique ». Les raisons invoquées sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le casino s'élève contre la façon de faire actuelle qui consiste à prononcer une restriction d'accès locale sur la base de l'art. 23 LMJ dans les cas de rupture de relation d'affaires pour des motifs liés à la LBA. Il trouverait plus efficace de prononcer dans ces cas-là des exclusions de jeu au niveau suisse. - Il n'est pas obligatoire de procéder à un entretien avec le client dans le cadre des clarifications LBA. - Il est souvent difficile d'obtenir des informations du client sur sa situation financière lors du premier contact, car les casinos ne sont généralement pas perçus comme des intermédiaires financiers mais comme des lieux de loisirs. En revanche, après quelques temps, les clients sont plus en confiance et acceptent généralement dans un deuxième temps de donner des informations sur leur situation financière. <p>Le casino de Mendrisio propose de reformuler la let. b de la façon suivante : « La maison de jeu refuse d'amorcer une relation d'affaires ou rompt une relation d'affaires déjà engagée : b. si le casino ne réussit pas à clarifier l'arrière-plan économique ».</p> <p>Il demande en outre que le système d'exclusion soit modifié pour permettre l'exclusion au niveau suisse (et non plus localement) pour des motifs liés à la LBA.</p>

<p>OAR Casinos, ainsi que les maisons de jeu suivantes qui en sont membres :</p> <p>Spielbank Baden AG, Casino Bad Ragaz AG, Airport Casino Basel AG, Grand Casino Kursaal Bern AG, Casino Davos AG, Casino Interlaken AG, Casinò Locarno SA, Casinò Lugano SA, Grand Casino Luzern AG, Casino Zürichsee AG, Grand Casino St. Gallen AG, CSA Casino Schaffhausen AG, Swiss Casinos Zürich AG</p>	<p>L'OAR Casinos et ses membres (ci-après : OAR) sont opposés au maintien du <i>statu quo</i> pour les OAR. Selon l'OAR, l'art. 25 ne respecte pas l'art. 17 LBA. Sur la base de l'art. 17 LBA, ainsi que du message du 13.12.2013 du Conseil fédéral¹, l'OAR est d'avis que les obligations de diligence de ses membres devraient être définies dans le règlement de l'OAR plutôt que dans l'OBA CFMJ. L'OBA CFMJ ne serait ainsi que subsidiairement applicable aux casinos membres de l'OAR. L'OAR a transmis à l'appui de sa prise de position un avis de droit du Basel Institute on Governance. L'OAR propose d'ajouter le texte suivant à l'art. 25 : « La CFMJ soutient l'autorégulation et peut, dans le cadre de ses pouvoirs de surveillance, la reconnaître et la faire respecter comme standard minimal. Les dispositions du « Règlement de l'OAR Casinos » dans sa version du ... valent pour les obligations de diligence des maisons de jeu qui sont membres de l'organisme d'autorégulation « OAR Casinos ». L'art. 14, al. 2 est réservé. »</p> <p>Concernant le seuil d'identification, l'OAR conteste son abaissement de 5'000 francs à 4'000 francs pour les raisons suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cette modification n'aurait de sens que si la FINMA adaptait également ses seuils en raison de la modification du taux de change. - La question des seuils ne devrait pas être examinée à part, car elle fait partie du système anti-blanchiment global. <p>Il est également opposé à la suppression de la possibilité de déléguer certaines obligations de diligence à des tiers (art. 15), car même si personne n'a fait usage de cette possibilité jusqu'à ce jour, il n'est pas exclu qu'elle soit utilisée à l'avenir. Il est en revanche favorable à la suppression de la délégation du service de lutte contre le blanchiment et du contrôle interne à des experts externes (art. 18 al. 3).</p> <p>L'OAR n'a pas d'objection à la suppression du Chapitre 4 concernant la surveillance.</p> <p>Concernant l'entrée en vigueur, l'OAR est d'accord avec la proposition de la coordonner avec celle de la LBA, mais souligne que la LBA pourrait entrer en vigueur plus tard que prévu, en janvier 2016, en raison du déplacement de l'examen de la Suisse par le GAFI de 2015 à début 2016.</p>
<p>Forum SRO/OAR/OAD (Forum OAR)</p>	<p>Le Forum OAR a été mandaté par l'OAR Casinos pour prendre position sur les dispositions de la révision de l'OBA CFMJ qui concernent l'OAR Casinos.</p> <p>Le Forum OAR considère que la situation actuelle de l'OAR Casinos ne correspond pas à ce qui est prévu dans la LBA. Il propose les adaptations suivantes de l'ordonnance :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dans le cadre de la surveillance, la CFMJ peut reconnaître l'autorégulation comme standard minimal pour tous les casinos ; - Dans ce but, la CFMJ examine l'adéquation de l'autorégulation ; - Pour les casinos membres de l'OAR Casinos, les devoirs de diligence sont définis dans le règlement de l'OAR.
<p>Fédération des entreprises romandes (FER)</p>	<p>La FER soutient sans réserve la révision de l'OBA CFMJ.</p>
<p>Centre Patronal</p>	<p>Pas d'objections à formuler à l'encontre du projet de révision.</p>

¹ Message du Conseil fédéral du 13.12.2013 concernant la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'actions financières (GAFI) révisées en 2012 (13.106, p. 601, concernant les prescriptions relatives aux PPE).

Société du Casino de Crans-Montana SA, Casino du Lac Meyrin SA	Pas de remarques particulières.
---	---------------------------------

4. Synthèse des résultats

La CFMJ a reçu 22 prises de position, dont quatre sans remarques (FER, Centre patronal, Casino de Meyrin et Casino de Crans-Montana).

Ci-après une synthèse des prises de position regroupées selon les différents aspects de la révision :

- **Art. 2, al. 1 et 3, OBA CFMJ : dispositions relatives à l'abaissement de 5'000 à 4'000 francs du seuil des transactions nécessitant une identification du visiteur**

Les participants ci-après sont **opposés** aux modifications proposées : Casino de Montreux SA, Casino du Jura SA, Société fribourgeoise d'animation touristique SA, Casinò Admiral SA, OAR Casinos, Spielbank Baden AG, Casino Bad Ragaz AG, Airport Casino Basel AG, Grand Casino Kursaal Bern AG, Casino Davos AG, Casino Interlaken AG, Casinò Locarno SA, Casinò Lugano SA, Grand Casino Luzern AG, Casino Zürichsee AG, Grand Casino St. Gallen AG, CSA Casino Schaffhausen AG, Swiss Casinos Zürich AG. Ils souhaitent que le seuil pour l'identification soit maintenu à 5'000 francs.

Les autres participants ne se sont pas prononcés sur ce point.

- **Art. 1, al. 3 et art. 25 OBA CFMJ : dispositions relatives au rôle de l'OAR et à la collaboration entre l'OAR et la CFMJ**

Le Forum SRO/OAR/OAD, l'OAR Casinos, ainsi que les casinos suivants qui en sont membres : Spielbank Baden AG, Casino Bad Ragaz AG, Airport Casino Basel AG, Grand Casino Kursaal Bern AG, Casino Davos AG, Casino Interlaken AG, Casinò Locarno SA, Casinò Lugano SA, Grand Casino Luzern AG, Casino Zürichsee AG, Grand Casino St. Gallen AG, CSA Casino Schaffhausen AG, Swiss Casinos Zürich AG, sont **opposés** au maintien du *statu quo* en ce qui concerne le rôle de l'OAR et la collaboration avec la CFMJ. Ils souhaitent qu'un pouvoir normatif soit reconnu à l'OAR de sorte que l'OBA CFMJ ne s'applique plus que de manière subsidiaire aux casinos membres de l'OAR.

Les autres participants ne se sont pas prononcés sur ce point.

- **Art. 15 et art. 18, al. 1, OBA CFMJ : dispositions relatives à la délégation à des intermédiaires financiers, à des tiers ou à des experts externes de certaines obligations de diligence, du service de lutte contre le blanchiment et du contrôle interne**

L'OAR Casinos, ainsi que les casinos suivants qui en sont membres : Spielbank Baden AG, Casino Bad Ragaz AG, Airport Casino Basel AG, Grand Casino Kursaal Bern AG, Casino Davos AG, Casino Interlaken AG, Casinò Locarno SA, Casinò Lugano SA, Grand Casino Luzern AG, Casino Zürichsee AG, Grand Casino St. Gallen AG, CSA Casino Schaffhausen AG, Swiss Casinos Zürich AG, **souscrivent** à la suppression de l'art. 18, al. 1. En revanche, ils sont **opposés** à la suppression de l'art. 15.

Les autres participants ne se sont pas prononcés sur ce point.

- **Art. 22, al. 1, let. b, OBA CFMJ : disposition relative aux conditions du refus ou du maintien de la relation d'affaires**

Casinò Admiral SA de Mendrisio est **opposée** à la modification proposée, car elle n'apporterait pas une plus grande efficacité à la lutte anti-blanchiment et poserait des problèmes dans son application pratique.

Les autres participants ne se sont pas prononcés sur ce point.

- **L'entrée en vigueur**

L'OAR Casinos, ainsi que les casinos suivants qui en sont membres : Spielbank Baden AG, Casino Bad Ragaz AG, Airport Casino Basel AG, Grand Casino Kursaal Bern AG, Casino Davos AG, Casino Interlaken AG, Casinò Locarno SA, Casinò Lugano SA, Grand Casino Luzern AG, Casino Zürichsee AG, Grand Casino St. Gallen AG, CSA Casino Schaffhausen AG, Swiss Casinos Zürich AG, ont signalé que l'entrée en vigueur de la LBA pourrait être repoussée au 1^{er} janvier 2016, et que par conséquent l'entrée en vigueur de l'OBA CFMJ pourrait également être repoussée à cette date.

Les autres participants ne se sont pas prononcés sur ce point.

5. Conclusion

La grande majorité des intervenants, en particulier les maisons de jeu, ont contesté la proposition d'abaisser le seuil d'identification de 5'000 francs à 4'000 francs.

L'OAR Casinos, le Forum SRO/OAR/OAD, ainsi que toutes les maisons de jeu membres de l'OAR qui ont pris position, ont soulevé la question du maintien du *statu quo* en ce qui concerne le statut de l'OAR : ils souhaitent que le règlement de l'OAR puisse se substituer à l'ordonnance pour ses membres.

L'OAR Casinos, ainsi que toutes les maisons de jeu membres de l'OAR qui ont pris position, ont rejeté la suppression de la délégation de certaines obligations de diligence à des tiers. En revanche, la suppression de la délégation à des experts externes du service de lutte contre le blanchiment et du contrôle interne a été acceptée par ces mêmes participants.

La modification des conditions pour le refus de la relation d'affaires a été contestée uniquement par Casinò Admiral SA de Mendrisio.

L'OAR Casinos, ainsi que toutes les maisons de jeu membres de l'OAR qui ont pris position, ont mis en question la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance.