



N° référence: COO.2180.109.7.120740 / 217.1/2011/01115

Unser Zeichen: bj-ben, bj-bc, bj-bm, bj-hima

Date: 30 avril 2014

Rapport explicatif concernant l'avant-projet de loi sur les jeux d'argent (LJAr)

Condensé

La loi fédérale sur les jeux d'argent règle l'admissibilité, l'exploitation et l'affectation des bénéfices des jeux qui laissent espérer un gain moyennant une mise d'argent.

Contexte et objectifs de l'avant-projet

Le 11 mars 2012, le peuple et les cantons ont accepté le contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun ». L'avant-projet ci-joint met en œuvre l'art. 106 Cst. alors entré en vigueur. Actuellement, deux lois distinctes régissent le domaine des jeux d'argent: la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu et la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels. L'avant-projet réunit les deux lois en une seule pour établir une réglementation adaptée et moderne de tout le domaine. Il vise à protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent, à assurer une exploitation sûre et transparente de ces derniers et à garantir que les bénéfices des jeux d'argent soient affectés à l'AVS et à l'AI ou à des buts d'utilité publique.

Contenu de l'avant-projet

L'avant-projet correspond en grande partie aux règles actuelles et à la pratique en matière d'exécution, celles-ci ayant fait leurs preuves. Les maisons de jeu devront comme aujourd'hui obtenir une concession de la Confédération et seront placées sous sa surveillance. Un impôt affecté à l'AVS et à l'AI continuera d'être prélevé sur le produit brut des jeux qu'elles exploitent (impôt sur les maisons de jeu). Les loteries, les paris sportifs et les jeux d'adresse continueront d'être soumis à l'autorisation et à la surveillance des cantons. Les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs seront toujours entièrement affectés à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif. Le droit de jouer à des jeux d'argent dans un cercle privé sans devoir demander une autorisation sera maintenu. L'absence d'autorisation restera la règle aussi pour les jeux et les concours destinés à promouvoir les ventes, à la condition qu'il soit possible d'y participer gratuitement.

L'avant-projet recèle quelques nouveautés. Il prévoit l'abrogation de l'interdiction d'exploiter des jeux de casino en ligne. Il appartiendra aux maisons de jeu intéressées de demander l'extension de leur concession aux jeux en ligne. On modernisera les dispositions pénales et on bloquera l'accès aux offres de jeux d'argent étrangers en ligne pour limiter le foisonnement des jeux non autorisés en Suisse. Par ailleurs, on autorisera les tournois de jeux d'argent, comme les tournois de poker, en dehors des maisons de jeu à des conditions strictes. Il n'y aura pas de modification notable pour les autres catégories de jeux. La classification actuelle sera maintenue: loteries, paris sportifs, jeux de casino et jeux d'adresse. Par contre, les définitions seront retouchées et les conditions d'autorisation seront modifiées pour prendre en compte les évolutions sociétales et technologiques, préserver l'attrait de l'offre et réduire au minimum les conflits de compétences entre Confédération et cantons. Le droit en vigueur prescrit la taxation des gains issus des loteries et des paris sportifs, tandis que les gains réalisés dans les maisons de jeu ne sont pas imposables. Pour mettre fin à cette inégalité de traitement, y compris par rapport aux autres pays, l'avant-projet pose le principe de l'exonération fiscale de l'ensemble des gains issus de jeux d'argent.

Ces changements s'accompagneront de mesures appropriées de protection des joueurs contre le jeu excessif. Celles-ci reposeront sur trois axes. Premièrement, les exploitants de jeux d'argent seront tenus de prendre des mesures en fonction du danger potentiel que présente chaque jeu et de son canal de distribution. La mesure la plus sévère consistera à exclure les personnes pour qui jouer devient problématique, afin de les empêcher de s'adonner aux jeux les plus dangereux. Deuxièmement, les cantons seront tenus de prendre des mesures de prévention et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement. Troisièmement, l'avant-projet prévoit d'instituer une commission consultative pour la prévention du jeu excessif. Il prend aussi en compte les autres dangers émanant des jeux d'argent. Il contient de nombreuses dispositions visant à assurer une exploitation sûre et transparente de ces derniers, notamment des mesures contre la manipulation des compétitions sportives. Par ailleurs, il assujettit les maisons de jeu et les exploitants des loteries, paris sportifs et jeux d'adresse potentiellement les plus dangereux à la loi sur le blanchiment d'argent.

L'avant-projet reprend telles quelles les dispositions en vigueur relatives à l'impôt sur les maisons de jeu, mais fixe des règles sur l'emploi des bénéfices des loteries et des paris sportifs dans des buts d'utilité publique. Il instaure par ailleurs un organe de coordination, composé à égalité de membres des autorités d'exécution de la Confédération et des cantons, afin d'institutionnaliser les échanges de vue et la collaboration entre les autorités fédérales et cantonales. Cet organe contribuera à une politique cohérente et efficace en matière de jeux d'argent.

L'avant-projet a été élaboré en étroite collaboration avec les principaux intéressés, ce qui lui assure une assise solide.

Table des matières

1	Présentation de l'avant-projet	4
1.1	Contexte	4
1.1.1	Cadre constitutionnel et légal	4
1.1.2	Mandats attribués par le Conseil fédéral et organisation de projet.....	10
1.1.3	Marché suisse des jeux	11
1.1.4	Mesures contre la manipulation des compétitions sportives	14
1.1.5	Droit comparé	15
1.1.6	Interventions parlementaires	21
1.2	Dispositif proposé	23
1.2.1	Buts de la nouvelle loi.....	23
1.2.2	Catégories de jeux d'argent et autorisation	23
1.2.3	Jeux en ligne.....	24
1.2.4	Protection contre le jeu excessif et d'autres dangers	26
1.2.5	Fiscalité et utilisation du produit des jeux	27
1.2.6	Autorités.....	29
2	Commentaire des dispositions	30
2.1	Chapitre 1 Dispositions générales	30
2.2	Chapitre 2 Maisons de jeu	34
2.3	Chapitre 3 Jeux de grande envergure	40
2.4	Chapitre 4 Jeux de petite envergure.....	43
2.5	Chapitre 5 Exploitation de jeux de grande envergure et de jeux de casinos.....	47
2.6	Chapitre 6 Protection des joueurs contre le jeu excessif.....	57
2.7	Chapitre 7 Restriction de l'accès aux offre de jeux en ligne non autorisées en Suisse	65
2.8	Chapitre 8 Autorités	71
2.9	Chapitre 9 Imposition et emploi du produit des jeux.....	79
2.10	Chapitre 10 Dispositions pénales	85
2.11	Chapitre 11 Dispositions finales	92
3	Conséquences	101
3.1	Conséquences pour la Confédération	101
3.1.1	Conséquences financières	101
3.1.2	Conséquences sur l'état du personnel.....	102
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	102

3.2.1	Adaptation des bases légales	102
3.2.2	Mesures de prévention	102
3.2.3	Redistribution à des fins d'utilité publique.....	102
3.2.4	Autorisations intercantionales et surveillance.....	103
3.2.5	Autorisations et surveillance intercantionales.....	104
3.3	Conséquences pour les recettes de la Confédération et des cantons	105
3.4	Conséquences économiques	107
3.4.1	Maisons de jeux.....	107
3.4.2	Sociétés de loteries	107
3.4.3	Jeux de petite envergure	108
4	Relation avec le programme de la législature.....	109
5	Aspects juridiques: Constitutionnalité et légalité	109

1 Présentation de l'avant-projet

1.1 Contexte

1.1.1 Cadre constitutionnel et légal

Evolution des dispositions constitutionnelles

C'est en 1874, dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale, que la Confédération a légiféré pour la première fois en matière de jeux d'argent. L'art. 35 Cst. interdisait les maisons de jeu et octroyait à la Confédération la compétence de « prendre les mesures nécessaires concernant les loteries ». Par la suite, l'art. 35 Cst. n'a plus été modifié en ce qui concerne les loteries. Par contre, il a subi plusieurs révisions en rapport avec les maisons de jeu allant d'un durcissement de l'interdiction des maisons de jeu (1920) à un assouplissement de celle-ci en faveur des touristes, les casinos ayant été autorisés à exploiter des jeux de divertissement (jeux de boules) avec une mise maximale de deux francs en 1928 et de cinq francs en 1958. Pour faire suite à son message du 25 mars 1992 sur les mesures d'assainissement des finances fédérales¹, le Conseil fédéral a présenté au Parlement un arrêté fédéral supprimant l'interdiction des maisons de jeu et la remplaçant par un système de concessions². Le 7 mars 1993, le peuple et les cantons ont accepté un nouvel art. 35 Cst. mettant fin à l'interdiction des maisons de jeu, qui n'est jamais entré en vigueur en tant que tel. L'élaboration de la législation d'exécution ayant pris du retard, cet article a été intégré sous une forme remaniée à l'art. 106 de la nouvelle Constitution.

L'art. 106 Cst. n'est pas entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000, en même temps que la plupart des dispositions de la nouvelle Constitution, mais le 1^{er} avril 2000³, en même temps que la loi

¹ FF 1992 III 341

² FF 1992 VI 55

³ Une disposition transitoire prolongeait l'application de l'art. 35 Cst.

fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (loi sur les maisons de jeu, LMJ)⁴.

L'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun », qui demandait la reformulation de l'art. 106 Cst. et son partage en deux articles, a été déposée le 10 septembre 2009. Le Conseil fédéral et le Parlement y ont opposé un contre-projet direct, si bien que le comité d'initiative a fini par retirer l'objet. Seul le contre-projet direct a été soumis à votation et a été accepté le 11 mars 2012 par le peuple et les cantons.

Le nouvel art. 106 Cst.

Le nouvel art. 106 Cst. garantit des compétences cantonales d'exécution (al. 3) et l'affectation des bénéfices nets des loteries et paris sportifs à des buts d'utilité publique (al. 6). Il reprend les dispositions de l'ancien art. 106 en ce qui concerne les maisons de jeu (al. 2) et attribue à la Confédération une compétence législative concurrente globale pour tout le domaine des jeux d'argent (al. 1). Il crée un organe de coordination pour éviter les conflits de compétences entre la Confédération et les cantons (al. 7). La délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons se trouve en outre facilitée par le fait que la Constitution n'utilise plus la notion de « loteries » ni le critère du plan qui les caractérisait (al. 3), ce critère ayant régulièrement occasionné des problèmes dans la pratique. Les critères de délimitation sont les mêmes, que les jeux d'argent soient exploités de manière traditionnelle ou par le biais d'un réseau de communication électronique. L'al. 4 part implicitement du principe qu'il n'y a pas d'interdiction constitutionnelle des jeux exploités en ligne (contrairement à l'art. 5 LMJ en vigueur). Enfin, l'al. 5 charge le législateur et les organes d'exécution de tenir compte des dangers inhérents aux jeux d'argent⁵.

Loi sur les maisons de jeu

L'entrée en vigueur de la nouvelle LMJ le 1^{er} avril 2000 a entraîné l'abrogation de la loi fédérale du 5 octobre 1929 sur les maisons de jeu et de l'ordonnance du 1^{er} mars 1929 concernant l'exploitation des jeux dans les kursaals.

La LMJ poursuit trois buts (cf. art. 2 LMJ):

- a. assurer une exploitation des jeux sûre et transparente;
- b. empêcher la criminalité et le blanchiment d'argent dans les maisons de jeu ou par leur intermédiaire;
- c. prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu.

Dans le respect de ces buts supérieurs, la LMJ vise à encourager le tourisme et à procurer des recettes à la Confédération et aux cantons.

Selon le législateur fédéral, la LMJ « appréhende dans sa globalité le secteur des jeux de hasard permettant de réaliser un gain en argent ou d'obtenir d'autres avantages matériels »,

⁴ RS **935.52**

⁵ Cf. FF **2010** 7255 7292

tandis que la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (LLP⁶) constitue une *lex specialis*⁷.

L'art. 3 LMJ définit les jeux de hasard au moyen de trois critères (mise, chance de réaliser un gain, hasard). Par rapport aux loteries, définies à l'art. 1, al. 2, LLP, il manque la notion de plan⁸. Selon la jurisprudence, c'est précisément le critère du plan qui marque la délimitation entre jeux de hasard offerts dans les maisons de jeu et jeux de loteries⁹.

Exception faite des loteries et paris régis par la LLP, seules les maisons de jeu titulaires d'une concession peuvent proposer des jeux de hasard (art. 4 LMJ). L'utilisation d'un réseau de communication électronique tel qu'Internet pour exploiter des jeux de hasard est interdite (art. 5 LMJ). Aux conditions générales de l'art. 12 LMJ s'ajoutent les conditions spécifiques de l'art. 13 LMJ pour l'obtention d'une concession d'exploitation, par exemple la mise en place d'un programme de mesures sociales, dans lequel la maison de jeu définit les mesures qu'elle entend prendre pour prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu ou y remédier. Le Conseil fédéral statue de manière définitive (art. 16 LMJ) sur l'octroi d'une concession de type A, dite de grand casino, ou B (art. 8 LMJ) à des maisons de jeu qui doivent être réparties de manière équilibrée entre les régions intéressées (art. 9 LMJ). La durée de validité de la concession est en principe de 20 ans (art. 17 LMJ).

Un impôt est prélevé sur le produit brut des jeux – c'est-à-dire la différence entre les mises des joueurs et les gains qui leur sont reversés – réalisé par chaque établissement (art. 40 LMJ) et affecté à l'AVS. Le taux de l'impôt est fixé de telle manière que les maisons de jeu gérées selon les principes d'une saine gestion obtiennent un rendement approprié. Progressif, l'impôt représente au minimum 40 % et au maximum 80 % du produit brut des jeux (art. 41 LMJ¹⁰). Des allègements fiscaux sont possibles pour les maisons de jeu de type B (art. 42 LMJ) et l'impôt peut être réduit si le canton d'implantation prélève un impôt de même nature (art. 43 LMJ).

La loi consacre un chapitre à la Commission fédérale des maisons de jeu (art. 46 à 53 LMJ) et un autre aux dispositions pénales (art. 55 à 57 LMJ).

Loi sur les loteries et les paris professionnels

La LLP a été adoptée par le Parlement le 8 juin 1923 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1924. Mis à part l'abrogation des dispositions relatives aux emprunts à primes, elle n'a subi

⁶ RS **935.51**

⁷ Message du 26 février 1997 relatif à la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, FF **1997** III 137 149 et 151; ATF **133** II 68, consid. 3.2.

⁸ Un exploitant de loterie peut remplir le critère du plan au sens de la LLP en recourant à diverses solutions lui permettant d'exclure son risque de jeu, par ex. ATF **123** IV 175, consid. 2c.

⁹ L'OFJ a fait recours contre une décision d'homologation de la Comlot en rapport avec l'interprétation du critère du plan (cf. ATF **137** II 164). Par ailleurs, la CFMJ a émis une décision fin 2006 dans le cadre de la procédure de qualification des machines à sous « Tactilo » exploitées par la Loterie Romande. Elle a interdit l'exploitation de ces appareils en dehors des casinos titulaires d'une concession. Le Tribunal fédéral n'a pas confirmé cette décision (cf. arrêt 2C-186/2010 du 18 janvier 2011).

¹⁰ L'art. 82 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (OLMJ; RS **935.521**) précise le taux d'imposition: le taux de base de 40 % est perçu sur le produit brut des jeux jusqu'à concurrence de 10 millions de francs. Il progresse ensuite de 0,5 % par million de francs supplémentaire jusqu'à concurrence de la limite maximale de 80 %.

que quelques modifications mineures¹¹. La LLP ne contient pas d'article sur les buts poursuivis. Selon le message, la législation fédérale devait permettre de lutter plus efficacement contre les entreprises professionnelles de loteries (par opposition aux loteries dites d'utilité publique), pour écarter les maux d'ordre économique et moral qu'elles causent au sein de la population¹².

La LLP définit les loteries par quatre critères (mise, chance de réaliser un gain, hasard et plan)¹³; elle pose le principe de la prohibition des loteries (art. 1). Cette interdiction ne s'étend pas aux tombolas (art. 2), qui sont régies exclusivement par le droit cantonal. Les loteries servant à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance font exception à cette interdiction (art. 5); elles peuvent en effet être autorisées par l'autorité cantonale compétente pour le territoire du canton où elles sont organisées. Les conditions prévues par le droit fédéral sont relativement succinctes (art. 6 ss). Les cantons peuvent réglementer de façon plus détaillée les modalités de l'exploitation des loteries (art. 15, al. 2), mais aussi prévoir des restrictions plus sévères, voire interdire totalement les loteries (art. 16). Même si une loterie est autorisée par un canton, elle ne peut être exploitée sur le territoire d'un autre canton qu'avec l'autorisation de ce dernier (art. 14). Les paris professionnels sont également prohibés (art. 33), sous réserve de l'art. 34. La LLP contient des dispositions pénales (art. 38 ss). Ce sont les cantons qui poursuivent et jugent les violations de la LLP (art. 47).

Après la révision totale de la LMJ, le Conseil fédéral a décidé, en date du 4 avril 2001, de procéder également à une révision totale de la LLP. Il souhaitait que la nouvelle réglementation tienne compte en particulier de l'évolution des valeurs morales dans le domaine des jeux de hasard, du développement technique, de l'ouverture et de l'internationalisation du marché des jeux¹⁴. La nouvelle réglementation devait assurer la protection des joueurs contre les dangers inhérents aux jeux de hasard et leurs effets néfastes; elle devait en outre tenir compte des impératifs financiers des collectivités publiques, sans toutefois provoquer des transferts de charges ou de recettes. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a chargé une commission d'experts, composée paritairement de représentants de la Confédération et des cantons, de préparer un avant-projet accompagné d'un rapport explicatif.

Cet avant-projet, mis en consultation fin 2002, a fait l'objet de nombreuses critiques. Cantons, sociétés de loteries et bénéficiaires se sont clairement prononcés contre le projet de révision¹⁵.

¹¹ La LLP a notamment été allégée par la loi fédérale du 20 mars 2008 relative à la mise à jour formelle du droit fédéral d'une quinzaine d'articles ayant trait aux emprunts à primes et au commerce professionnel des valeurs à lots, instruments qui n'étaient plus utilisés depuis de nombreuses années (RO **2008** 3437 3451; FF **2007** 5789). Les systèmes de la boule de neige, de l'avalanche et de la pyramide sont réglés depuis le 1^{er} avril 2012 dans la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD; RS **241**).

¹² Message du 13 août 1918 concernant le projet de loi fédérale sur les loteries et entreprises analogues, FF **1918** IV 343, cf. pp. 344 et 349.

¹³ Cf. également ci-dessus à propos de l'art. 3 LMJ.

¹⁴ Cf. le rapport explicatif du 25 octobre 2002 relatif au projet de loi fédérale sur les loteries et paris (ci-après rapport explicatif), p. 4, consultable à l'adresse <https://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegeseztz.html>

¹⁵ Synthèse des résultats de la procédure de consultation relative au projet de loi fédérale sur les loteries et paris, disponible à l'adresse: <https://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegeseztz.html>

Le 18 mai 2004, le Conseil fédéral a accepté de suspendre provisoirement les travaux de révision, les cantons ayant proposé, sur une base volontaire, de remédier aux carences constatées dans le domaine des loteries par la conclusion d'une convention intercantonale. La Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM) s'est engagée envers la Confédération à ce qu'un projet soit adopté lors de la conférence de janvier 2005 et à ce que la convention entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006. En parallèle, le Conseil fédéral avait chargé le DFJP d'élaborer un rapport sur l'efficacité des mesures prises par les cantons et la nécessité de réviser la LLP.

Concordat et mesures prises par les cantons

La convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP) est finalement entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Elle s'applique à ce qu'il est convenu d'appeler les « grandes loteries », c'est-à-dire aux loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse qui relèvent de la Convention intercantonale du 26 mai 1937 sur l'organisation commune des loteries ou de la Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande du 6 février 1985 (art. 1 CILP).

La CILP poursuit trois buts:

- a. l'application uniforme et coordonnée du droit des loteries;
- b. la protection de la population contre des effets socialement nuisibles de loteries et paris;
- c. l'affectation transparente des bénéfices des loteries et paris sur le territoire des cantons signataires.

Conformément à la CILP, la commission des loteries et paris (Comlot; art. 5 à 7) est l'unique autorité d'homologation pour les loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (art. 14 à 16). Elle est également l'autorité de surveillance des loteries et paris (art. 20). La CILP instaure par ailleurs une commission de recours (art. 4, 8 et 9), qui statue en tant qu'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance (art. 23).

La LLP ne contient pas de dispositions visant expressément la dépendance au jeu ou la protection de la jeunesse. La CILP, en revanche, traite expressément de la dépendance au jeu et de la publicité (art. 17 à 19). En vertu de l'art. 17 CILP, la Comlot examine lors de l'homologation le potentiel de dépendance du jeu de loterie ou du pari et prend les mesures nécessaires, en particulier dans l'intérêt de la prévention de la dépendance au jeu et dans celui de la protection de la jeunesse. 0,5 % du revenu brut des jeux est versé par les exploitants aux cantons, à charge pour eux d'utiliser cet argent pour la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu (art. 18). En novembre 2013, la CDCM a publié le rapport final qu'elle avait commandé au bureau d'évaluation Infras concernant l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu¹⁶. Le rapport conclut que tous les cantons mettent la taxe en œuvre correctement et affectent largement les revenus générés aux buts fixés. Après une phase de démarrage, les cantons se sont organisés de manière à pouvoir mettre la taxe en œuvre. Presque tous ont cherché la collaboration et se sont associés en réseaux régionaux: le Programme inter-

¹⁶ Evaluation de la taxe sur la dépendance au jeu, Zurich, 8 mai 2013, résumé consultable à l'adresse <http://www.comlot.ch/fr/documentation/divers>

cantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ) en Suisse romande, le Modèle de coopération Prévention de la dépendance au jeu Suisse du Nord-Ouest et Suisse centrale (Kooperationsmodell Spielsuchtprävention Nordwest- und Innerschweiz) et le Réseau de Suisse orientale (Ostschweizer Verbund). Trois prestataires externes ont été mandatés par plusieurs cantons, principalement dans le domaine de la prévention, et comptent parmi les acteurs importants de la lutte contre la dépendance au jeu:

- GREA (Groupement romand d'études des addictions), mandaté par les six cantons romands,
- Addiction Suisse, mandaté par dix cantons de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale,
- Perspektive Thurgau, mandaté par six cantons de Suisse orientale.

Des organisations spécialisées externes fournissent l'essentiel des prestations financées par la taxe dans tous les domaines d'intervention de la lutte contre la dépendance au jeu: prévention, repérage précoce, conseil, traitement, recherche et formation. Par exemple, le canton du Tessin collabore avec plusieurs prestataires privés, le principal étant l'organisation Gruppo Azzardo Ticino (GAT) dans les domaines de la prévention, de la formation et du conseil.

La répartition des moyens générés par les loteries et paris est réglée aux art. 24 ss CILP. La Comlot fait en sorte que les cantons disposent de normes conformes au droit fédéral et que l'utilisation des moyens soit transparente et correcte.

Résultats de l'évaluation des mesures cantonales

Le DFJP a élaboré en 2008 un rapport concernant les mesures prises par les cantons pour remédier aux lacunes constatées dans le domaine des loteries et paris, alors qu'il n'était pas encore possible de juger de manière fiable si ces mesures avaient porté leurs fruits¹⁷. Le 30 mai 2008, le Conseil fédéral a donc chargé le DFJP de mener une évaluation. Celle-ci avait pour but d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les cantons sur la base de la CILP et si les lacunes relevées dans le domaine des loteries et paris avaient pu être supprimées.

Selon l'évaluation¹⁸, la création d'une autorité unique chargée des autorisations et de la surveillance (Comlot) et la procédure mise en place pour l'octroi des autorisations aux exploitants de grandes loteries, ont pour l'essentiel fait leurs preuves. La Comlot, disposant des connaissances et des ressources nécessaires, a été rapidement en mesure d'accomplir de manière satisfaisante les tâches qui lui sont attribuées par la CILP. C'est le domaine de la surveillance, que la Comlot est en train de développer, qui est le plus susceptible d'améliorations. Tant la CILP que les activités de la Comlot ont contribué à sensibiliser davantage les cantons à la nécessité d'affecter les bénéfices des loteries et paris de manière transparente, sans que cela se traduise toujours par de réels changements dans les faits. La

¹⁷ Rapport du DFJP du 15 mai 2008 sur la situation en matière de loteries et paris (ci-après: rapport du DFJP), consultable à l'adresse:
<https://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegeseztz.html>

¹⁸ Le rapport d'évaluation peut être consulté à l'adresse
<https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegeseztz/schlussber-infras-f.pdf>

CILP a également amené des progrès dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la dépendance au jeu.

Elle a permis de remédier à un grand nombre des carences constatées dans le domaine des loteries et paris. Ses trois buts principaux ont été, pour l'essentiel, atteints. Aux yeux des évaluateurs, la LLP, désuète et lacunaire, devait tout de même être révisée.

1.1.2 Mandats attribués par le Conseil fédéral et organisation de projet

En 2004, le Conseil fédéral avait décidé, sur proposition des cantons, de suspendre provisoirement la révision en cours de la LLP. En contrepartie, les cantons s'étaient engagés à remédier eux-mêmes, par la conclusion d'une convention intercantonale, aux carences constatées par la commission d'experts dans le domaine des loteries et des paris (cf. ch. 1.1.1). Parallèlement, le Conseil fédéral avait chargé le DFJP de lui présenter, début 2007, un rapport déterminant si les mesures prises par les cantons avaient véritablement déployé leurs effets ou s'il fallait poursuivre la révision de la LLP.

Le 22 avril 2009, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de préparer les modifications législatives requises afin d'assouplir l'interdiction de l'art. 5 LMJ (interdiction d'utiliser un réseau de communication électronique tel qu'Internet). Il l'a également chargé d'examiner, en collaboration avec les cantons, l'opportunité d'adapter les dispositions y afférant dans la législation sur les loteries et paris. Ces modifications devaient aussi permettre de doter les autorités d'outils appropriés pour lutter contre les loteries et les paris illégaux exploités via des réseaux de communication électronique. Le groupe de travail « jeux de hasard en ligne », placé sous la direction de la CFMJ, s'est chargé de ce mandat.

Le 14 octobre 2010, le DFJP a été chargé de préparer le projet de message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun ».

Il a mis sur pied une organisation de projet en collaboration avec la CDCM pour l'exécution de ces différents mandats. Cette organisation se compose de deux niveaux: un niveau politique sous la direction de la cheffe du DFJP (« POL ») et un niveau technique (commission d'étude) placé sous la présidence d'un représentant de la Confédération et d'un représentant des cantons. Y sont représentés la Confédération, la Fédération suisse des casinos, les autorités de poursuite pénale, les autorités cantonales en charge des petites loteries, les sociétés de loteries, la CFMJ, la Comlot et les milieux de la prévention de la dépendance au jeu. Le comité d'initiative y siégeait également initialement. La commission d'étude a élaboré le contre-projet direct que le Conseil fédéral et le Parlement ont opposé à l'initiative populaire. La mise au point du concept d'évaluation des mesures cantonales, de même que le suivi de l'évaluation, ont incombé à un sous-groupe de la commission d'étude, composé uniquement de représentants de l'OFJ et de la Comlot.

Le présent avant-projet a également été élaboré dans le cadre de cette organisation de projet. Il s'agit d'un texte de compromis dont les termes ont été soigneusement soupesés, qui a été élaboré dans le cadre de la commission d'étude et de la POL et qui bénéficie dès lors d'un large soutien. L'avant-projet se fonde sur les principes définis par le Conseil fédéral dans sa décision du 13 février 2013, par laquelle il chargeait le DFJP de mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel en collaboration avec les représentants de la Confédération, des cantons, de la branche des jeux d'argent et des milieux de la prévention de la dépendance. A certaines conditions, les jeux d'argent pourront être exploités sur Internet. Par ailleurs, on mettra fin à l'inégalité de traitement dans l'imposition des gains des joueurs, puis-

qu'on renoncera à toute imposition. Le 7 novembre 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et le DFJP d'élaborer avant la fin de l'année 2013 des mesures permettant de lutter contre la manipulation des compétitions sportives et de lui présenter des propositions. Ces mesures sont intégrées à l'avant-projet.

1.1.3 Marché suisse des jeux

Maisons de jeu

La Suisse compte 21 maisons de jeu bénéficiant d'une concession. Huit d'entre elles sont titulaires d'une concession de type A (grands casinos); les treize autres possèdent une concession de type B (casinos). La principale différence entre les maisons de jeu de type A et de type B réside dans l'offre de jeux. Pour les maisons de jeu bénéficiant d'une concession de type B, le montant des mises et des gains est plafonné et le nombre des machines à sous est pour l'instant limité à 250. En outre, ces maisons de jeu ne peuvent pas exploiter plus de trois types de jeux de table. Seuls les établissements de type A peuvent relier entre eux des systèmes de jackpot.

En 2012, l'ensemble des maisons de jeu ont réalisé un produit brut de plus de 757 millions de francs. Elles ont versé cette année-là des impôts à hauteur de près de 374 millions de francs, dont un peu plus de 319 millions ont été versés à l'AVS et un peu plus de 54 millions aux cantons d'implantation des maisons de jeu de type B¹⁹.

Le poker a connu un véritable engouement il y a quelques années. Pendant une courte période, après que la CFMJ les eut qualifiés de jeux d'adresse s'ils répondaient à certaines conditions, les tournois de poker ont été admis en dehors des maisons de jeu, sauf disposition contraire du droit cantonal. Le 20 mai 2010, le Tribunal fédéral a accepté le recours de la Fédération suisse des casinos: il a estimé que les tournois de poker « Texas Hold'em » constituaient des jeux de hasard. L'organisation de tels tournois est depuis lors à nouveau interdite hors des casinos²⁰.

Loteries et paris

Deux grandes sociétés dominent le marché suisse des loteries et paris: la Loterie Romande (pour les cantons romands) et Swisslos (pour les cantons alémaniques et le Tessin). Ces deux sociétés sont les seules à pouvoir exploiter les loteries et paris d'une certaine envergure (ce qu'il est convenu d'appeler les grandes loteries)²¹. A côté de ces deux sociétés, on trouve un grand nombre de petites loteries visant elles aussi un but d'utilité publique ou de bienfaisance.

¹⁹ CFMJ, rapport annuel 2012.

²⁰ Cf. ATF **136** II 291.

²¹ Les cantons avaient passé diverses conventions à cette fin. La dernière est l'actuelle CILP (cf. ch. 1.1.1).

Le produit brut des jeux du marché suisse des loteries et paris a atteint plus de 908 millions de francs en 2012; ce chiffre ne comprend pas les petites loteries, qui ne représentent qu'une infime partie du marché²².

En 2012, Swisslos et la Loterie Romande ont reversé la somme de 557 millions de francs aux fonds cantonaux de loterie et du sport et à des associations sportives faîtières par le biais du Sport-Toto. Elles appartiennent toutes deux à l'association européenne et à l'association mondiale des sociétés de loteries officielles chargées par les Etats de gérer l'offre de loteries et paris d'utilité publique (www.european-lotteries.org; www.world-lotteries.org) et contribuent activement à ce que celles-ci gagnent en influence. Elles sont en conformité avec les standards internationaux applicables à la branche et sont certifiées dans les domaines du jeu responsable et de la sécurité.

Les organisateurs de petites loteries utilisent directement les recettes qu'elles génèrent pour financer leurs projets d'utilité publique.

Jeux d'adresse

L'entrée en vigueur de la LMJ a changé les conditions régissant les appareils à sous placés dans les bars, les restaurants, etc. Il en est résulté une contraction de la branche des fabricants d'automates, puisque, de plus, seuls quelques cantons autorisent les appareils à sous. De nombreux jeux d'adresse sont proposés sur Internet. Selon les indications et les estimations de la branche, le produit brut de ces deux catégories de jeux d'adresse est de l'ordre de 30 millions de francs par an.

Exploitants non autorisés

Une grande partie des jeux d'argent auxquels on joue en Suisse ne bénéficient pas d'une autorisation suisse. Il s'agit de jeux exploités sur Internet, dans les bars, les clubs, les restaurants, etc.

Peu d'informations et encore moins de données officielles sont disponibles concernant l'offre de jeux en ligne en Suisse. Selon les indications et les estimations de la branche, le produit brut des jeux proposés en ligne (en particulier Internet et téléphonie mobile) s'est élevé à quelque 230 millions de francs en 2012. Un tiers seulement relevait des deux sociétés de loteries suisses (loteries principalement, paris sportifs en marge), le reste relevant de prestataires étrangers sans autorisation suisse (env. 70 millions pour les paris sportifs et env. 90 millions pour les jeux de casino, poker compris).

Il est encore plus difficile d'estimer les revenus générés par les jeux d'argent illégaux dans les bars, les clubs, les restaurants, etc. Selon les estimations de la branche, le revenu brut des jeux généré en 2011 serait de l'ordre de 150 millions de francs.

²² D'après la statistique des loteries publiées par l'OFJ, le produit brut des petites loteries s'est élevé en 2012 à plus de deux millions de francs.

Du côté de la demande

Les études de marché des exploitants de jeux d'argent montrent que plus de 60 % des adultes vivant en Suisse ont tenté leur chance à un jeu d'argent au moins une fois au cours de leur vie. Selon ces mêmes études, près de la moitié de la population résidente s'y est essayée en 2012. Les proportions sont légèrement plus élevées en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique. Les loteries arrivent en tête. Au moins 40 % de la population résidente aurait déjà fréquenté au moins une fois une maison de jeu (en Suisse ou à l'étranger).

Conformément aux estimations de la branche, la proportion d'adultes de la population résidente suisse jouant à des jeux d'argent sur Internet s'approche des 10 %. Si l'on divise le revenu brut des loteries et des maisons de jeu par le nombre d'adultes de la population résidente suisse, on en arrive à une dépense de 252 francs par tête en 2012. Mais il faut revoir ce chiffre à la baisse du fait qu'une proportion élevée des personnes fréquentant les maisons de jeu, en particulier celles qui sont proches des frontières, viennent de l'étranger. Les hommes sont surreprésentés parmi les joueurs.

Principaux facteurs d'influence

L'évolution technique rapide, notamment dans le domaine des télécommunications, se répercute également sur les jeux d'argent. Actuellement, il est possible de jouer pratiquement n'importe quand et de n'importe où en ligne. Face aux possibilités offertes par Internet, les restrictions à l'offre de jeux, qui découlent des monopoles étatiques, sont de plus en plus inefficaces; il n'en est que plus difficile pour l'Etat d'exercer un contrôle et d'assurer la protection des joueurs. Grâce à Internet, le joueur est en mesure de comparer l'offre de jeux et de choisir des jeux plus attrayants. Ces dernières années, plusieurs Etats ont toutefois réussi à juguler l'offre illégale de jeux en ligne en se servant eux aussi des nouvelles technologies et en bloquant l'adresse IP ou le DNS des exploitants de ces jeux ou, plus rarement, les versements à leur intention.

Le progrès technique s'accompagne de changements sociétaux. Les habitudes ne sont plus les mêmes en termes de loisirs, de consommation et d'utilisation des médias, ce qui tend à influencer la demande de jeux d'argent. Remplir un bulletin de loto, le remettre au kiosque contre quittance et attendre pendant des jours de savoir si on a gagné n'est plus conforme aux habitudes, aux besoins et aux comportements d'une génération qui a grandi au contact des ordinateurs, des téléphones portables, des consoles de jeu, etc.

La conjoncture internationale et d'autres évolutions en matière de politique sociale s'avèrent déterminantes pour les maisons de jeu. La crise financière conjuguée à la faiblesse de l'euro par rapport au franc suisse et l'interdiction de fumer ont induit un recul massif des revenus des maisons de jeu par rapport à 2007, année record.

Notons enfin l'évolution des législations sur les jeux d'argent, en particulier dans les pays voisins de la Suisse. Une offre plus vaste en Italie, des maisons de jeu en plein essor dans le Sud de l'Allemagne sont autant de facteurs qui se répercutent sur le marché suisse des jeux. Les étrangers viennent moins souvent jouer en Suisse, tandis que les Suisses vont plus souvent jouer à l'étranger.

1.1.4 Mesures contre la manipulation des compétitions sportives

Le risque de manipulation

Par manipulation de compétitions sportives, on entend le fait d'influencer de manière contraire aux règles le cours ou le résultat d'une compétition sportive ou d'un événement sportif spécifique (par ex. un match ou une course) afin d'obtenir un avantage, souvent un gain, pour soi-même ou pour d'autres. Le cas classique de manipulation est celui qui consiste à corrompre des joueurs ou des arbitres pour influencer sur le résultat du match. Le commanditaire indique au joueur ou à l'arbitre, généralement par le biais d'un intermédiaire, dans quel sens le match doit être manipulé. Si l'intermédiaire parvient à convaincre le joueur ou l'arbitre d'exécuter les consignes contre rémunération, le commanditaire charge des tiers de faire les paris correspondants auprès de sociétés de paris. Si les paris sont gagnants, les gains sont versés aux tiers, puis reversés au commanditaire. Il s'agit d'un processus de blanchiment puisqu'il n'est pas rare que les mises proviennent d'activités criminelles.

Le marché des paris sportifs a cru de près de 300 % au cours des dix dernières années suite à une augmentation marquée des revenus légaux et illégaux boostée par Internet. Selon les estimations de la World Lottery Association, le revenu brut des prestataires de paris sportifs (différence entre les mises et les gains versés) a atteint près de 25 milliards d'euros en 2012. Sur cette somme, les prestataires illégaux ont encaissé environ onze milliards d'euros²³. Si l'on estime le taux de redistribution moyen des gains à 80 %, il en résulte un chiffre d'affaires mondial de près de 125 milliards d'euros. Outre ces sommes élevées et le peu de règles auxquelles sont soumis les prestataires de paris sportifs sur Internet en Asie ou dans certains emplacements offshore, le risque relativement faible d'être découvert dans le cas d'une manipulation de compétition a vraisemblablement éveillé l'intérêt des organisations criminelles.

« SportAccord », l'association faîtière des associations sportives internationales olympiques et non olympiques, compte pour 2011 quatorze nouveaux cas de manipulations des compétitions en rapport avec des paris sportifs en Europe (sur 35 cas dans le monde). Sont touchés à travers le monde le football (onze cas), le cricket, le handball, le rugby, le sumo et le tennis²⁴. Le nombre de cas qui demeurent inconnus est vraisemblablement très élevé.

La Suisse n'est pas épargnée par les agissements des organisations criminelles. En 2009, le Ministère public de la Confédération a ouvert une enquête contre huit footballeurs. Cinq d'entre eux ont été condamnés par ordonnance pénale pour complicité d'escroquerie par métier au sens de l'art. 146, al. 1 et 2, du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP)²⁵. Certains ont de plus été condamnés pour complicité de tentative d'escroquerie par métier. On suppose que des groupes asiatiques tiraient les ficelles. Trois joueurs ont fait recours au Tribunal fédéral contre la décision du Ministère public et ont été acquittés du chef de complicité d'escroquerie le 13 novembre 2012²⁶.

Le sport en tant que bien juridique à protéger

²³ Présentation du 29 janvier 2013 de la World Lottery Association au groupe de travail du Conseil de l'Europe « Accord partiel élargi sur le sport (APES) ».

²⁴ SportAccord, Integrity in Sport, novembre 2011, pp. 7 ss.

²⁵ RS 311.0

²⁶ Cf. l'arrêt du Tribunal pénal fédéral du 13 novembre 2012, SK 2011.33.

La corruption et la manipulation des compétitions ébranlent le sport dans ses fondements. Elles font partie avec le dopage des menaces majeures pour le sport et nuisent à son image en mettant à mal l'imprévisibilité de l'issue des compétitions sportives. Elles sont contraires aux valeurs fondamentales du sport, qui repose sur le fairplay et le respect.

Le rôle du sport au sein de la société a considérablement évolué: facteur d'amélioration de la santé publique et de la productivité, il a également une fonction d'intégration et de cohésion sociale, il promeut l'égalité des chances, contribue fortement à la formation de la personnalité en favorisant le bénévolat et la citoyenneté active et favorise l'essor des valeurs sportives dans d'autres parties du monde. Sur le plan social et sociétal, il y a donc un intérêt public important à protéger l'intégrité du sport.

Initiatives internationales

Le Comité international olympique (CIO) a reconnu la nécessité et l'urgence d'une action dans ce domaine et a fondé dès 2011 un groupe de travail sur la lutte contre les paris irréguliers et illégaux dans le sport (ci-après groupe de travail du CIO). A l'occasion de sa quatrième rencontre du mois de mai 2013, le groupe de travail a émis des recommandations sur des mesures concrètes dans les domaines « sensibilisation et information », « surveillance, échange d'informations et analyse » et « législation et réglementations »²⁷. Fin 2013, le CIO a créé un système d'information centralisé pour l'intégrité du sport olympique dénommé IBIS.

Le Conseil de l'Europe a également pris des mesures. En septembre 2011, la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables du sport a émis des recommandations visant à protéger l'intégrité du sport, notamment en vue de lutter contre la manipulation des compétitions. Ces recommandations soulignent l'importance de la coopération entre l'Etat, les milieux sportifs et les sociétés de paris. Elles visent concrètement à faire adopter des réglementations étatiques pour protéger l'intégrité du sport et pour lutter contre les effets négatifs des paris sportifs et déboucheront sur une convention européenne contre la manipulation des compétitions. Le Conseil des ministres a par conséquent chargé l'APES²⁸ d'élaborer un projet. Les travaux se concluront à l'automne 2014 par la signature d'une convention à Malcolin.

1.1.5 Droit comparé

Allemagne

D'une manière générale, l'exploitation de jeux de hasard est soumise à autorisation en Allemagne. L'Etat fédéral est compétent pour les paris sur les courses hippiques et les machines proposées hors des casinos. Les seize Länder sont donc compétents pour les maisons de jeu, les loteries et les paris qui ne portent pas sur des courses hippiques; on peut parler d'un monopole de fait pour la majorité des jeux relevant de la compétence des Länder.

²⁷ Recommandations du groupe de travail du CIO du 14 mai 2013, <http://www.olympic.org/fr/news/lutte-contre-les-paris-irreguliers-et-illegaux-pour-un-systeme-de-surveillance-universel/199073> (dernière consultation le 31 janvier 2014).

²⁸ Accord partiel élargi sur le sport.

Les Länder avaient conclu un « Staatsvertrag zum Lotteriewesen », un accord établissant un cadre commun pour l'exploitation des loteries et des paris sportifs, entré en vigueur en 2004. Le 28 mars 2006, la Cour constitutionnelle allemande a considéré que cet accord était contraire à la loi fondamentale (« Grundgesetz »), un monopole n'étant licite que s'il est assorti de mesures visant à prévenir la dépendance au jeu. Le 1^{er} janvier 2008, un nouvel accord entre les Länder (« Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland ») est entré en vigueur; il a expiré fin 2011. Cet accord prohibe l'offre de jeux sur Internet. Conformément au Staatsvertrag, le bénéfice d'une loterie doit être utilisé pour le but déterminé dans l'autorisation; il s'agit d'un but d'utilité publique, de bienfaisance ou encore ecclésiastique. Le « Lotto und Totoblock » verse une part des mises au profit notamment de la bienfaisance et du sport. Les Länder peuvent ne pas appliquer les règles du Staatsvertrag aux « petites loteries » – c'est-à-dire celles dont la somme des lots est inférieure à 40 000 euros et dont les bénéfices nets sont affectés à des buts d'utilité publique, de bienfaisance ou encore ecclésiastiques. Les sociétés de courses qui organisent des paris mutuels doivent avoir pour but la promotion du secteur équestre. Chaque Land a sa propre réglementation en matière de casinos. En Rhénanie du Nord-Westphalie, par exemple, la législation²⁹ prévoit une fondation qui gère les ressources provenant de l'impôt prélevé sur le produit brut des jeux; l'argent doit être utilisé en faveur de l'aide sociale, de l'utilité publique et de la bienfaisance, notamment pour des projets destinés aux personnes handicapées ou âgées. En ce moment, il y a environ 80 maisons de jeu à l'échelon du pays.

Le 15 décembre 2011, tous les Länder à l'exception du Schleswig-Holstein, ont conclu un nouvel accord sur les jeux de hasard (Glücksspielstaatsvertrag). Le Schleswig-Holstein a fini par y adhérer en 2013. Cet accord constitue une ouverture du marché modérée dans le domaine des paris sportifs puisque les exploitants peuvent désormais demander jusqu'à 20 concessions.

France

L'approche française en matière de jeux de hasard repose sur un principe général de prohibition. Les loteries sont en principe interdites, mais un certain nombre d'exceptions ont été aménagées, notamment en faveur d'un monopole de l'Etat pour l'organisation d'une loterie nationale (Française des jeux). La contribution de la Française des jeux aux finances publiques (27 % des mises en 2008) permet notamment de financer (à hauteur de 80 %) le Fonds national pour le développement du sport. La Française des jeux a également une importante activité de mécénat (par exemple avec la Croix-Rouge française). Les associations peuvent organiser des lotos dans un cercle restreint et uniquement dans un but social, culturel, scientifique, éducatif ou sportif ou dans un but d'animation sociale; mises et gains sont plafonnés.

Si les paris sont en principe interdits, la Française des jeux et le PMU sont autorisés à offrir respectivement des paris sportifs et des paris hippiques. Le PMU, un groupement d'intérêt économique composé de 51 sociétés de course, a pour mission essentielle le financement du secteur équestre. Il verse le bénéfice net des paris à ces sociétés.

Les casinos sont eux aussi en principe interdits, mais des autorisations peuvent être accordées sur demande de communes remplissant les conditions fixées par la loi (aujourd'hui en-

²⁹ Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen.

viron 200 maisons de jeu). Les autorités souhaitent que le nombre de casinos reste limité. La loi indique quels jeux peuvent être offerts dans les casinos, qui disposent en outre d'un monopole d'exploitation des machines à sous. La commune d'implantation négocie avec le casino un cahier des charges, qui fixe notamment le taux de prélèvement direct de la commune sur le produit brut des jeux; la commune doit utiliser cette somme pour améliorer son attrait touristique. En outre, le cahier des charges concrétise les exigences légales: le casino doit réaliser des animations, des activités culturelles, des spectacles, et offrir une restauration d'excellent niveau.

La Commission européenne a demandé à la France d'ouvrir son marché à la concurrence. Les députés ont adopté le 6 avril 2010 une loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Cette loi permet une ouverture régulée d'une partie du marché des jeux en ligne (paris sportifs, paris hippiques et poker) via l'attribution, par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), d'un agrément valable cinq ans, à des opérateurs tenus de respecter un cahier des charges strict. Le PMU est l'un de ces opérateurs, qui a étendu son offre de jeux en proposant des paris sportifs et des tournois de poker sur Internet. Le monopole de la Française des jeux subsiste pour les loteries (traditionnelles et sur Internet) et pour les paris sportifs non virtuels. Celui du PMU est également maintenu pour les paris sur les courses de chevaux non proposés en ligne. Il est interdit de proposer des jeux de casino en ligne et le monopole des communes sur les casinos persiste.

Italie

La législation sur les jeux est très abondante en Italie et il est difficile d'en avoir une vue d'ensemble. Les loteries (il existe des législations différentes pour les loteries traditionnelles, les loteries instantanées et les petites loteries) et les paris au totalisateur ou à cote fixe peuvent être exploités si une concession ou une autorisation a été octroyée. L'« Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato » soutient notamment le sport et la culture en versant des contributions à d'importantes manifestations. Elle s'engage en outre dans des récoltes de fonds à caractère social. Les paris contribuent à promouvoir le secteur équestre.

Les maisons de jeu sont en principe interdites. Seuls quatre casinos sont autorisés actuellement; ils sont censés contribuer au développement de régions considérées comme économiquement faibles. Une part de l'impôt prélevé sur le produit brut des jeux revient à la commune d'implantation.

Un processus de libéralisation des jeux en ligne a eu lieu. Selon le décret « Bersani » (223/2006), les titulaires d'une concession d'exploitation d'un jeu peuvent exploiter ce jeu en ligne contre le versement d'une somme déterminée. Un décret ministériel du 17 septembre 2007 a autorisé une nouvelle catégorie de jeux, les dits « jeux d'adresse à distance », pour lesquels on peut obtenir une concession. Depuis 2010, une offre de quelque 350 000 machines à sous en ligne et de près de 50 000 terminaux vidéo de loteries est apparue. Depuis 2011, l'Etat octroie des licences pour les casinos en ligne. Ces dernières années, l'Italie a mis en place un important arsenal législatif visant à lutter contre le jeu illégal en ligne.

Royaume-Uni

Le « Gambling Act » de 2005 s'applique à la plupart des jeux de hasard et subordonne leur exploitation à une autorisation de la commission des jeux. Une loi spéciale s'applique à la Loterie nationale et aux paris sur les courses hippiques, qui prévoit notamment une limitation à un seul exploitant (Camelot pour la Loterie nationale, Tote pour les courses hippiques). L'autorisation d'exploiter les diverses loteries existant au niveau national ne peut être octroyée qu'à une seule société. Une partie des mises versées à la Loterie nationale est affectée au financement de « bonnes causes »; il s'agit de projets que la loterie finance à travers une quinzaine de partenaires, parmi lesquels figurent l'agence semi-gouvernementale de promotion du cinéma au Royaume-Uni et l'agence du ministère de la culture pour le développement du sport. Le secteur équestre bénéficie d'un prélèvement sur les paris hippiques (mutuels, et dans une moindre mesure, sur les paris au bookmaking qui représentent la plus grande part du marché).

Au cours des dernières années, la plupart des exploitants de paris sportifs ont, pour des raisons fiscales, délocalisé leurs activités en ligne à Gibraltar ou à Malte, les taux d'imposition y étant très bas et les contrôles rares. En réaction à ce phénomène, les autorités prévoient l'adoption d'une nouvelle loi, en vertu de laquelle les paris seraient imposés au lieu où ils sont "consommés", soit au Royaume-Uni.

Il existe également des casinos, dont le nombre est limité par catégories. Le gouvernement a toutefois renoncé à autoriser la construction et l'exploitation de l'unique « regional casino » prévu par la loi. Une liste des jeux autorisés est établie, de manière souple, par la commission des jeux.

Union européenne et AELE

La directive de l'UE du 12 décembre 2006 sur les services dans le marché intérieur³⁰ exclut expressément de son champ d'application les « activités de jeux d'argent impliquant des mises ayant une valeur monétaire dans les jeux de hasard, y compris les loteries, les casinos et les transactions portant sur des paris »³¹. C'est donc la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui régit ce domaine. Il en ressort que les jeux d'argent doivent être qualifiés d'activités économiques de nature particulière au sens des dispositions sur la libre prestation des services (art. 56 ss du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; TFUE)³². Il en va de même du domaine de la publicité pour les jeux de hasard³³.

³⁰ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L 376 du 27.12.2006, p. 36.

³¹ Voir l'article 2 let. h de la directive 2006/123/CE.

³² CJCE, 11 septembre 2003, Anomar, aff. C-6/01, Rec. I-8621, pt 47; cf. ég. le rapport sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur du 11 juin 2013 de la Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen, (2012/2322 (INI)), sous A.

³³ CJCE, 24 mars 1994, Schindler, aff. C-275/92, Rec. I-1039, pts 22 et 23; CJUE, 8 juillet 2010, Sjöberg et Gerdin, aff. jtes C- 447/08 et C-448/10, Rec. I-6921, pts 33 et 34; CJUE, 8 septembre 2010, Stoss, aff. jtes C-316/07, C-358/07 à C-360/07, C-409/07 et C-410/07, Rec. I-8069, pt 56; CJUE, 12 juillet 2012, HIT et HIT LARIX, aff. C-176/11, nep, pts 16 à 18.

La jurisprudence de la Cour sur la compatibilité des régimes nationaux avec l'art. 56 TFUE a connu une évolution avant de se stabiliser. En principe, les législations nationales qui suppriment ou restreignent le droit des opérateurs de proposer des jeux d'argent constituent une entrave à la libre prestation de services contrevenant à l'art. 56 TFUE³⁴. Mais la Cour a admis la validité de telles entraves pour des raisons impérieuses d'intérêt général, comme la protection des consommateurs, l'atténuation du dommage social causé par le jeu et la prévention des abus, des fraudes et de l'incitation des citoyens à une dépense excessive³⁵. A cet égard, la Cour a expressément reconnu que les particularités d'ordre moral, religieux ou culturel et les conséquences moralement et financièrement préjudiciables pouvant découler des jeux justifiaient de laisser aux autorités nationales une marge d'appréciation: lesdites autorités doivent pouvoir déterminer, selon leur propre échelle de valeur³⁶, tant les exigences que comporte la protection du consommateur et de l'ordre social que la manière la plus adéquate d'atteindre ces objectifs, y compris, le cas échéant, en confiant la gestion de ces activités à un ou plusieurs organismes publics ou caritatifs³⁷. De plus, si les Etats membres sont libres de fixer les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard et de définir le niveau de protection souhaité, les restrictions imposées doivent toutefois satisfaire aux exigences jurisprudentielles découlant du principe de proportionnalité. Ce principe exige notamment que la restriction ait véritablement pour objectif de réduire les occasions de jeu et de limiter les activités dans ce domaine de manière cohérente et systématique³⁸. En outre, le financement d'activités d'utilité publique ne peut constituer, à lui seul, la justification d'une politique restrictive³⁹.

³⁴ Cf. p. ex. arrêt Schindler, pt 47; CJCE, 21 septembre 1999, Läärä, aff. C-124/97, Rec. I-6067, pt 29; CJCE, 6 novembre 2003, Gambelli, aff. C-243/01, Rec. I-13031, pts 57 à 59; CJCE, 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, aff. C-42/07, pt 52; CJUE, 3 juin 2010, Sporting Exchange Ltd (Betfair), aff. C-203/08, pt 24; CJUE, 3 juin 2010, Ladbrokes Betting & Gaming Ltd, aff. C-258/08, pt 16; CJUE, 15 septembre 2011, Dickinger et Ömer, aff. C-347/09, Rec. I-8185, pt. 41.

³⁵ Par exemple: arrêt Schindler, pts 57 à 60; arrêt Gambelli, pt 67; arrêt Anomar, pt 73; CJCE, 6 mars 2007, Placanica e. a., aff. jtes C-338/04, C-259/04, C-360/04, Rec. I-1891, pt 46; CJUE, 8 septembre 2010, Carmen Media Group Ltd., aff. C-46/08, Rec. I-8149, pt 55; CJUE, 19 juillet 2012, SIA Garkalns, aff. C-470/11, nep, pt. 39; arrêt HIT et HIT LARIX, pt 21; arrêt Sjöberg et Gerdin, pt 36.

³⁶ CJUE, 24 janvier 2013, Stanleybet International Ltd, aff. jtes C-186/11 et C-209/11, nep, pt 24.

³⁷ Par exemple: arrêt Schindler, pts 60 et 61, arrêt Gambelli, pt 63; arrêt Sjöberg et Gerdin, pts 43 et 45; CJUE, 30 juin 2011, Zeturf, aff. C-212/08, nep, pt 41; arrêt Stanleybet International Ltd, pt 29; CJUE, 12 septembre 2013, Biasci e.a., aff. jtes C-660/11 et C-8/12, nep, pt. 24. En cas de régime de concessions, les Etats restent néanmoins tenus d'ouvrir l'attribution des concessions aux opérateurs ayant leur siège sur le territoire d'autres Etats membres, de procéder à l'attribution par le biais d'une mise en concurrence des opérateurs et de garantir l'impartialité de la procédure: CJUE, 9 septembre 2010, Engelman, aff. C-64/08, Rec. I-8219.

³⁸ On ne peut à la fois prévoir des mesures destinées à lutter contre le trouble social que constituent les jeux et des mesures encourageant la participation du public aux jeux pour augmenter les recettes fiscales ou les revenus destinés aux activités d'utilité publique. Par exemple: arrêt Gambelli, pt 69; arrêt Placanica, pt 54; arrêt SIA Garkalns, pts 44 et 46; arrêt Stoss; CJUE, 8 septembre 2010, Carmen Media Group Ltd., aff. C-46/08, Rec. I-8149; CJUE, 8 septembre 2010, Winner Wetten GmbH, aff. C-409/06, Rec. I-8015.

³⁹ Sans que ce motif puisse, en lui-même, être regardé comme une justification objective, il n'est pas indifférent, selon la Cour, de relever que les loteries peuvent participer, de manière significative, au financement d'activités désintéressées ou d'intérêt général telles que les œuvres sociales, les œuvres caritatives, le sport ou la culture. Le financement d'activités

Dans une première série d'arrêts⁴⁰, la Cour a reconnu une marge d'appréciation aux Etats membres s'agissant de l'étendue de la protection à assurer et a admis de nombreuses raisons impérieuses d'intérêt général. Dans une deuxième série d'arrêts⁴¹, la Cour a partiellement limité cette marge d'appréciation en se montrant plus intransigeante quant au respect des exigences en matière de proportionnalité⁴². Finalement, la Cour a confirmé que la réglementation des jeux de hasard faisait partie des domaines dans lesquels des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existaient entre les Etats membres. En l'absence d'harmonisation en la matière, chaque Etat membre conserve une importante marge d'appréciation pour déterminer les exigences que comportent la protection des intérêts publics poursuivis et le niveau de protection recherché⁴³. Une réglementation nationale qui n'autorise la publicité en faveur de casinos situés dans un autre Etat membre que si les règles en matière de protection des joueurs dans cet Etat apportent des garanties similaires à celles en vigueur dans le premier Etat membre est dès lors admissible⁴⁴. De même, le fait qu'un opérateur dispose, dans un Etat membre, d'une autorisation lui permettant d'offrir des jeux de hasard n'empêche pas qu'un autre Etat membre lui impose aussi une autorisation pour offrir ces mêmes services sur son territoire⁴⁵.

S'agissant plus spécifiquement d'Internet, l'art. 56 TFUE ne s'oppose pas à ce qu'un Etat membre interdise à des opérateurs, établis et autorisés dans d'autres Etats membres (mais dépourvus de tout établissement sur place), de proposer par Internet des jeux de hasard sur son territoire⁴⁶. La Cour relève aussi que le secteur des jeux de hasard par Internet n'est pas harmonisé au sein de l'UE et comporte des risques accrus par rapport aux marchés traditionnels de tels jeux⁴⁷. L'interdiction de faire de la publicité à destination de ses propres résidents pour des jeux de hasard organisés dans d'autres Etats membres est ainsi admissible, à condition que la sanction prévue soit non discriminatoire⁴⁸. Cependant, une politique d'expansion des jeux de hasard, caractérisée notamment par la création de nouveaux jeux et leur publicité, n'est compatible avec l'objectif de protection des consommateurs que si les

sociales par les jeux autorisés ne doit toutefois constituer qu'une conséquence bénéfique accessoire et non la justification réelle de la politique restrictive mise en place. Par exemple: CJCE, 21 octobre 1999, Zenatti, aff. C-67/98, Rec. I-7289, pt 36; arrêt Gambelli, pt 62; arrêt Stoss, pt 104.

⁴⁰ Soit environ de 1994 à 2003; cf. p. ex. les arrêts Schindler, Läärä, Zenatti et Anomar.

⁴¹ Soit en gros de 2003 à 2009; cf. p. ex. arrêt Gambelli; arrêt Placanica; CJCE, 6 octobre 2009, Commission contre Espagne, aff. C-153/08, Rec. I-9735.

⁴² Dans l'arrêt Gambelli, l'Etat italien ne semble pas respecter le principe de proportionnalité et son exigence de cohérence dans la mesure où il encourage les consommateurs à participer aux jeux afin que le trésor public en retire des bénéfices. Une politique d'expansion contrôlée dans le secteur des jeux de hasard peut parfois s'avérer cohérente avec les objectifs de protection des consommateurs et de lutte contre la criminalité, puisqu'elle vise à attirer des joueurs exerçant des activités de jeux et de paris clandestins interdites vers des activités autorisées et réglementées (arrêt Placanica, pt 55), à la condition néanmoins qu'un contrôle strict de cette expansion soit exercé par l'autorité publique (arrêt Zeturf, pt 58; arrêt Stanleybet International Ltd, pt 36).

⁴³ Cf. p. ex. arrêt HIT et HIT LARIX, pts 24 et 31; arrêt Biasci e.a., pts 29 et 43.

⁴⁴ Arrêt HIT et HIT LARIX, pts 31 et 32.

⁴⁵ Arrêt Stoss, pt 113; arrêt Biasci e.a., pts 41 ss.

⁴⁶ Arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional; cf. ég. arrêt Sporting Exchange Ltd (Betfair), pts 33 ss, et arrêt Ladbrokes Betting & Gaming Ltd, Ladbrokes International Ltd, pts 54 ss.

⁴⁷ Arrêt Liga Portuguesa, pts 69 et 70.

⁴⁸ Arrêt Sjöberg et Gerdin, pts 46 et 57.

jeux illégaux constituent un problème considérable dans le pays concerné et si les mesures adoptées visent, de manière systématique et cohérente⁴⁹, à canaliser l'envie de jouer dans les circuits légaux⁵⁰.

La Cour de justice de l'AELE a rendu deux décisions importantes sur la licéité des monopoles nationaux⁵¹. Sa position est proche de celle de la Cour de justice de l'Union européenne.

Organisation mondiale du commerce

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS, plus connu sous l'acronyme de langue anglaise: GATS) règle le libre-échange de services entre les Etats membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Si l'offre de jeux de hasard est qualifiée expressément de fourniture de services dans la classification centrale des produits établie par les Nations Unies (« Central Product Classification » 96492), l'AGCS (art. XIV) prévoit notamment une réserve quant aux « mesures nécessaires à la protection de la moralité publique ou au maintien de l'ordre public ». Cette réserve découle du fait que les législations nationales sur les jeux de hasard excluent de fait et sans exception la libre circulation des services dans ce domaine.

1.1.6 Interventions parlementaires

Le domaine des jeux d'argent a fait l'objet d'un grand nombre d'interventions parlementaires. On peut notamment citer les suivantes:

- initiative parlementaire Studer Heiner « Révision de la loi fédérale sur les loteries » (04.437);
- question Brändli Christoffel « Loi sur les loteries. Révision » (04.1021);
- question Baumann J. Alexander « Abus et manque de transparence dans le domaine des loteries? » (04.1054);
- question Aeschbacher Ruedi « Paris et loteries. Dysfonctionnements » (04.1067);
- motion de la Commission des affaires juridiques CN « Loi sur les loteries. Révision partielle » (04.3431);
- interpellation Bruderer Pascale « Zone grise pour les paris sportifs » (05.3113);
- interpellation Hess Hans « Loi sur les maisons de jeu. Mise en œuvre pour les automates de jeux de hasard et de jeux d'adresse » (05.3458);
- initiative parlementaire Menétrey-Savary Anne-Catherine « Joueurs excessifs, dépendance au jeu » (05.422);
- initiative parlementaire Bezzola Duri « Loi sur les maisons de jeu. Assouplissement des dispositions fiscales, notamment dans les régions touristiques » (05.424);

⁴⁹ Arrêt Stanleybet International Ltd, pt 36.

⁵⁰ Arrêt Ladbroke, pts 24 ss.

⁵¹ Affaire CJ-AELE E-1/06 (autorité de surveillance de l'AELE contre Royaume de Norvège); affaire CJ-AELE E-3/06 (Ladbrokes Ltd contre le gouvernement de Norvège).

- interpellation Hutter Markus « Jeux de hasard en ligne » (06.3828);
- interpellation Hutter Markus « Réglementation des jeux de hasard » (06.3830);
- interpellation Amgwerd Madeleine « Conflit d'intérêts à la Commission fédérale des maisons de jeu. Conséquences désastreuses pour les cantons » (07.3122);
- postulat Lombardi Filippo « Restriction de l'offre pour les casinos possédant une concession B » (07.3264);
- motion Menétrey-Savary Anne-Catherine « Maisons de jeu et loteries. Contrôler la publicité » (07.3633);
- question Berberat Didier « Loteries. Quand le Conseil fédéral entend-il assumer ses responsabilités politiques? » (08.1027);
- motion Reimann Lukas « Légaliser le jeu de poker dans les cercles privés » (08.3060);
- initiative parlementaire Niederberger Paul « Simplification de l'imposition des gains de loterie » (09.456);
- motion Ingold Maja « Autoriser les appareils automatiques de loterie uniquement dans les maisons de jeu » (10.3426);
- motion Fehr Jacqueline « Reconnaître le poker comme un jeu d'adresse » (10.3506);
- motion Grin Jean-Pierre « Loi sur les maisons de jeu » (10.3613);
- interpellation Berberat Didier « Matches truqués. Coopération améliorée entre organisations sportives et justice pénale » (13.3118);
- postulat Commission de la science, de l'éducation et de la culture CE (CSEC-CE) « Sport. Lutte contre la corruption et matches truqués » (11.3754);
- postulat Ribaux Alain « Incrimination de la fraude sportive » (12.3784);
- motion Commission des affaires juridiques CN « Autoriser les tournois de poker dans des conditions clairement définies » (12.3001);
- motion Lehmann Markus « Remédier aux désavantages concurrentiels subis par les casinos suisses » (12.4101);
- motion Esthermann Yvette « Prévention de la dépendance au jeu. Eviter la duplication des structures » (13.3212);
- postulat Lehmann Markus « Protection contre la dépendance au jeu. Intégrer la situation des régions étrangères frontalières dans la réflexion sur la nouvelle loi sur les jeux d'argent » (13.4004);
- interpellation Borer Roland « Loi sur les jeux d'argent. Une consultation tendancieuse » (13.4092).

Ces interventions sont déjà classées, hormis les sept dernières. L'avant-projet et le message qui suivra sont élaborés en exécution de la motion de la Commission des affaires juridiques CN (12.3001), du postulat CSEC-CE (11.3754), du postulat Ribaux (12.3784) et du postulat Lehmann (13.4004). Le Parlement n'a pas encore traité ni la motion Lehmann (12.4101), ni la motion Esthermann (13.3212), ni encore l'interpellation Borer (13.4092).

1.2 Dispositif proposé

1.2.1 Buts de la nouvelle loi

Objectifs principaux

L'avant-projet présenté a pour but de concrétiser le nouvel art. 106 Cst., qui donne à la Confédération la compétence de légiférer sur les jeux d'argent.

Cette nouvelle loi assurera la sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux d'argent qui, comme dans la plupart des pays, ne pourront en Suisse être exploités que s'ils sont autorisés et surveillés. Compte tenu des dangers inhérents aux jeux d'argent, la loi assurera une protection appropriée de la population et principalement la protection des joueurs contre le jeu excessif, c'est-à-dire contre la dépendance au jeu et contre la mise en jeu de sommes dépassant leur revenu et leur patrimoine. Elle permettra aussi de lutter contre la criminalité liée aux jeux d'argent et contre l'offre illégale de jeux et de générer des revenus pour la collectivité. Une part importante des revenus bruts des maisons de jeu sera destinée à l'AVS et à l'AI, les bénéfices nets des loteries et paris sportifs seront affectés entièrement à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines de la culture, des affaires sociales et du sport. Il importera de veiller, dans la poursuite de ces objectifs, à créer les conditions d'une offre de jeux d'argent attrayante et moderne sur le marché suisse.

Principes ayant présidé à l'élaboration de la nouvelle législation

En réunissant toutes les règles relatives aux jeux d'argent (maisons de jeu, loteries, paris sportifs et jeux d'adresse) dans une seule loi fédérale, on assurera l'absence de contradictions et la transparence dans la réglementation du secteur concerné. On maintiendra pour l'essentiel les principes inscrits dans les dispositions des différents niveaux de l'Etat, tout en harmonisant autant que possible les règles des divers secteurs concernés. La loi contient des nouveautés importantes: les gains des joueurs ne seront plus imposés, les jeux de casino pourront être exploités en ligne, les compétences d'exécution de la Confédération et des cantons seront clairement scindées, tandis que la coordination entre ces échelons sera renforcée par la création d'un organe paritaire de coordination.

1.2.2 Catégories de jeux d'argent et autorisation

Catégories de jeux d'argent

Le champ d'application de la loi comprend tous les jeux qui, moyennant une mise pécuniaire ou la conclusion d'un acte juridique, laissent espérer un gain pécuniaire ou un autre avantage appréciable en argent. Les catégories de jeux concernées resteront dans l'ensemble les mêmes qu'aujourd'hui: loteries, paris sportifs, jeux de casino et jeux d'adresse. L'avant-projet contient néanmoins les précisions et modifications suivantes par rapport à la LLP et à la LMJ:

- Les jeux d'argent pourront être exploités en ligne. On tiendra compte de la sorte de l'évolution des habitudes et des technologies.
- Les loteries, paris sportifs et jeux d'adresse seront divisés en deux catégories. Il s'agira des jeux de grande envergure, d'une part, qui recouvrent les loteries, les paris sportifs et les jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, c'est-à-dire ceux qui pourraient receler le plus grand danger et pour lesquels la

réglementation doit être plus stricte. La deuxième catégorie sera celle des jeux de petite envergure, soit celle des loteries, paris sportifs et petits tournois de jeux d'argent (avec de petites mises et des possibilités de gains réduites).

- L'avant-projet détermine les jeux de casino au moyen d'une définition négative: les jeux qui ne sont ni des jeux de grande envergure ni des jeux de petite envergure constitue des jeux de casino. Comme à l'heure actuelle, ceux-ci comprendront en particulier les jeux de table (roulette, black jack, poker, etc.), les jeux de machines à sous (pour autant qu'il ne s'agisse pas de jeux de grande envergure) et les grands tournois de jeux d'argent (où les mises et les possibilités de gains sont importantes). Aucun jeu de casino ne pourra échapper à la loi puisqu'il sera considéré comme tel s'il n'est ni un jeu de grande envergure ni un jeu de petite envergure. Il n'y aura plus de confusion possible avec ces jeux, ce qui réduira au minimum les conflits de compétences possibles entre la Confédération et les cantons.
- Les tournois de jeux d'argent (en tant que jeux de petite envergure) seront autorisés en dehors des maisons de jeu à des conditions strictes. Il s'agit principalement de tournois de poker avec de petites mises et de petits gains. L'avant-projet met ainsi en oeuvre la motion 12.3001 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national,
- La définition du terme de « loterie » sera conforme aux critères de l'art. 106, al. 3, let. a, Cst. et fera abstraction du critère de « plan » mentionné à l'art. 1 LLP, qui a occasionné des problèmes de délimitation par le passé.
- Les « paris professionnels » au sens de l'art. 33 LLP étant particulièrement difficiles à distinguer des jeux qui sont également exploités par les maisons de jeu, les paris qui pourront être proposés par les exploitants de jeux de grande et de petite envergure se limiteront aux paris sportifs.

Autorisation ou concession

Les jeux d'argent continueront d'être soumis à autorisation ou à concession. Les jeux de casino demeureront l'apanage des maisons de jeu, qui devront comme aujourd'hui disposer d'une concession de la Confédération. Les règles et la pratique en matière d'autorisation pour les jeux de grande et de petite envergure demeureront inchangées: autorisation d'une autorité intercantonale d'exécution pour les jeux de grande envergure et autorisation cantonale pour les jeux de petite envergure. Les autorités d'exécution veilleront au respect des dispositions légales et lutteront contre les offres illégales de jeux d'argent.

1.2.3 Jeux en ligne

Ouverture aux jeux en ligne

La possibilité donnée aux casinos d'exploiter des jeux en ligne constitue l'une des principales nouveautés introduites par le présent projet de loi. Il s'agit d'autoriser les casinos à proposer des jeux sur internet ou d'autres réseaux de communication à distance, tout en veillant à ce que l'offre de jeux en ligne soit soumise à certaines règles destinées à protéger les joueurs contre le jeu excessif et les autres dangers liés aux jeux d'argent et permette de garantir la perception de l'impôt.

A l'heure actuelle, l'exploitation de jeux en ligne est interdite aux casinos (art. 5 LMJ). Les exploitants de loteries et paris disposent déjà d'une offre sur internet.

Modèle de concession pour les casinos

Pour les casinos, l'exploitation de jeux en ligne sera soumise à concession, à l'instar des jeux exploités dans les casinos. Le modèle de concession choisi est celui de l'extension des concessions. Seuls les casinos existant déjà de manière physique pourront, en plus, développer une offre de jeux en ligne. L'octroi de l'extension "en ligne" sera soumis à des conditions similaires à celles applicables aux concessions pour l'exploitation d'une maison de jeu. Les détenteurs d'une concession pour l'exploitation d'une maison de jeu auront droit à l'octroi de l'extension "en ligne", pour autant que ces conditions soient respectées.

Régime pour les jeux de grande envergure

Tous les jeux de grande envergure seront proposés à la fois en ligne et par les canaux de distributions classiques du commerce de détail. L'exploitation en ligne devra faire l'objet d'une autorisation par l'autorité intercantonale d'exécution. Les caractéristiques de ce canal de distribution font cependant que les dangers potentiels, en particulier le risque de jeu excessif, sont supérieurs pour les jeux en ligne que pour d'autres canaux de distribution, si bien qu'ils feront l'objet d'un encadrement légal plus strict.

Exigences légales

Les jeux en ligne, qu'ils soient proposés par les casinos ou les exploitants de jeux de grande envergure, devront satisfaire aux prescriptions légales en matière de protection contre le jeu excessif, de sécurité et de lutte contre le blanchiment. Ils ne seront pas accessibles aux mineurs. Cela implique notamment que seuls les joueurs résidant en Suisse et disposant d'un compte d'utilisateur auront accès aux jeux.

Lutte contre les offres non autorisées

Parallèlement, il faut lutter contre les offres de jeux en ligne non autorisées en Suisse, principalement en provenance de l'étranger. En effet, il ne sert à rien de réglementer les offres légales, notamment du point de vue de la protection contre le jeu excessif, de la sécurité et de l'affectation des bénéfices, si les joueurs ont accès librement à une offre non autorisée qui échappe à toute réglementation, ne garantit aucune protection et dont les bénéfices tombent intégralement dans l'escarcelle d'opérateurs privés.

Le présent projet de loi prévoit dès lors un dispositif de listes noires permettant de bloquer l'accès depuis la Suisse à des sites de jeux non autorisés. Le blocage sera ordonné par les autorités compétentes, à savoir la CFMJ et l'autorité intercantonale d'exécution, et mis en œuvre par les fournisseurs suisses d'accès internet. Le but poursuivi est de décourager une majorité de joueurs de se tourner vers des offres non autorisées.

Le fait d'offrir des jeux sans disposer des autorisations nécessaires constituera en outre une infraction pénale. En revanche, le simple fait de jouer à de tels jeux ne sera pas punissable pénalement.

Enfin, le présent projet de loi ne prévoit pas de dispositif de blocage des transactions financières à destination ou en provenance d'exploitants de jeux en ligne non autorisés. Un tel mécanisme poserait en effet à l'heure actuelle des problèmes de proportionnalité.

1.2.4 Protection contre le jeu excessif et d'autres dangers

Protection contre le jeu excessif

Les jeux d'argent recèlent différents dangers, dont le principal est la dépendance au jeu. Dès lors, assurer à la population une protection appropriée contre le jeu excessif est l'un des objectifs de la loi. Les mesures de prévention feront donc l'objet d'adaptations, de même que les règles régissant l'offre de jeux (notamment sur Internet, puisqu'une offre légale remplacera l'offre étrangère jusqu'ici incontrôlée). De plus, comme l'exige l'art. 106 Cst., les cantons, aussi bien que la Confédération, devront prendre des mesures pour protéger les joueurs du jeu excessif. L'avant-projet se concentre sur trois axes:

- Il vise à obliger les exploitants de jeux d'argent à prendre des mesures de lutte contre le jeu excessif, compte tenu de l'évolution des habitudes et des technologies et de l'essor de l'offre sur Internet. Il est nécessaire de revoir la conception de la réglementation des jeux d'argent qui prévalait jusqu'ici. Cette conception postulait que les jeux particulièrement dangereux devaient être exploités derrière les murs des maisons de jeu, tandis que ceux qui l'étaient moins pouvaient l'être en dehors. Cette répartition ne correspond plus à l'air du temps, surtout que de simples loteries ou paris offerts sur Internet peuvent receler le même danger que les jeux de casino. L'avant-projet prend ces nouvelles conditions en compte en imposant aux exploitants de jeux d'argent de prendre des mesures de protection qui sont fonction du danger potentiel que représente le jeu concret. Les exigences seront d'autant plus sévères que le danger potentiel que représente le jeu concret est élevé.

Tant les maisons de jeu que les exploitants de jeux de grande envergure seront tenus de par la loi d'établir un programme de protection des joueurs tenant compte du danger potentiel et des caractéristiques du canal de distribution des diverses offres de jeux et comprenant des mesures en particulier dans les secteurs de l'information, du repérage précoce, de l'auto-contrôle et des restrictions de jeu, la mesure ultime étant comme aujourd'hui l'exclusion, à la différence près qu'elle s'appliquera aussi aux jeux de grande envergure présentant un danger potentiel élevé. Les exploitants de jeux de grande envergure et de jeux de casino tiendront un registre des personnes exclues et se communiqueront mutuellement les données.

Les obligations en ce qui concerne les mesures de protection contre le jeu excessif seront les plus sévères pour les jeux de grande envergure et les jeux de casino exploités en ligne. Elles resteront globalement les mêmes qu'aujourd'hui pour les maisons de jeu. Elles seront le moins poussées pour les jeux de grande envergure exploités dans des établissements publics. Le risque de jeu excessif est en effet généralement moins élevé pour ces jeux que pour les jeux de casino et les jeux de grande envergure exploités en ligne. Enfin, pour les jeux de petite envergure, qui ne présentent qu'un danger potentiel faible, il suffira de mesures d'accompagnement minimales.

- Les cantons seront eux aussi tenus de prendre des mesures de prévention du jeu excessif et de proposer des offres de conseil et de traitement aux personnes dépendantes au jeu, à celles qui risquent de le devenir et à leur entourage.
- Enfin, l'avant-projet prévoit la création d'une commission consultative pour la prévention de la dépendance au jeu (cf. ch. 1.2.6).

Protection contre d'autres dangers (en particulier l'escroquerie et le blanchiment d'argent)

Les jeux d'argent recèlent d'autres dangers que la dépendance au jeu, notamment l'escroquerie et le blanchiment d'argent. L'avant-projet comporte de ce fait des dispositions propres à assurer une exploitation sûre et transparente des jeux et à lutter contre la criminalité et le blanchiment d'argent. L'élément central de ces dispositions est l'obligation faite aux exploitants de jeux de grande envergure et de jeux de casino de mettre au point un programme de mesures de sécurité qui s'étende à l'offre de jeux dans son ensemble et au surplus des mesures concernant des jeux spécifiques.

L'avant-projet met en place des mesures contre la manipulation des compétitions en rapport avec les paris sportifs, qui se fondent sur la collaboration des organisations sportives (associations et organisateurs de compétitions), des exploitants de paris sportifs et des autorités (en particulier les autorités de régulation des paris et les autorités judiciaires).

La première série de mesures concerne les exploitants de paris sportifs et leur offre. Les exploitants devront être indépendants des organisations sportives et des sportifs qui prennent part aux compétitions pour lesquelles des paris sont offerts. Ils devront disposer d'un système de surveillance visant à dépister des manipulations et empêcher que des compétitions manipulées puissent faire l'objet de paris. Les paris ne pourront porter que sur des événements sportifs pour lesquels le risque de manipulations est faible. Enfin, les exploitants de paris sportifs auront l'obligation de communiquer leurs soupçons à l'autorité d'exécution compétente concernant la manipulation de compétitions pour lesquelles ils offrent des paris.

Les organisations ayant leur siège en Suisse qui prennent part à une compétition sportive qui a lieu en Suisse ou pour laquelle des paris sont offerts en Suisse, l'organisent, l'exploitent ou la surveillent et qui soupçonnent une manipulation devront avertir l'autorité d'exécution compétente.

L'autorité d'exécution jouira de toutes les compétences de surveillance nécessaires. Elle pourra ordonner aux exploitants de paris sportifs d'interrompre un pari en cas de soupçons fondés de manipulation du déroulement de l'événement sportif sur lequel porte le pari.

Enfin, les manipulations directes et indirectes de compétitions seront sanctionnées pénalement au titre de la corruption, pour restaurer les valeurs de fairplay.

Les maisons de jeu continueront d'être soumises à la loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (loi sur le blanchiment d'argent, LBA)⁵². Les exploitants de jeux de grande envergure y seront également soumis, ce afin de tenir compte des dangers potentiels que ces jeux présentent. Il y aura toutefois quelques adaptations pour que les dispositions puissent leur être applicables.

1.2.5 Fiscalité et utilisation du produit des jeux

Imposition des joueurs

A l'heure actuelle, les gains provenant des maisons de jeu ne sont soumis ni à l'impôt anticipé, ni à l'impôt sur le revenu. Leur imposition aurait en effet désavantagé

⁵² RS 955.0

considérablement les maisons de jeu suisses par rapport à leurs concurrents étrangers puisqu'une telle imposition n'existe pas dans les pays limitrophes. La détermination du revenu imposable aurait par ailleurs été compliquée en raison de la difficulté à définir les mises engagées. Les arguments qui ont plaidé pour cette exonération restent valables aujourd'hui. Ils gagnent même en importance dans la perspective de l'ouverture du marché suisse aux jeux en ligne. L'offre de jeux en ligne doit être attractive et concurrentielle. Sans cela, les joueurs suisses se tourneront vers l'offre étrangère et/ou illégale de jeu, dont les risques sont décrits sous le ch. 1.2.3. Ces considérations sont également valables pour les loteries et paris, dont les gains sont aujourd'hui imposés. Le maintien de l'inégalité de traitement entre les jeux de casino et les jeux de grande envergure entraînerait dès lors aussi des distorsions de concurrence injustifiées entre ces types de jeux. Par conséquent, le projet prévoit d'étendre l'exonération fiscale aux gains provenant de tous les jeux d'argent. Cette extension entraînera des pertes de recettes fiscales de l'ordre de CHF 120 millions par année pour la Confédération, les cantons et les communes. Selon le groupe de travail Imposition des jeux d'argent, ces pertes devraient toutefois être compensées, à moyen terme, par des recettes supplémentaires au bénéfice de l'utilité publique (recettes provenant de l'impôt sur le produit brut des jeux et bénéfices affectés à l'utilité publique)⁵³. La Conférence des Directeurs cantonaux des Finances est également favorable à cette exonération.

Imposition des maisons de jeux

Le projet reprend la réglementation en vigueur en matière d'impôt sur les maisons de jeux. Cela inclut la possibilité, pour les casinos B, d'obtenir une réduction du taux de l'impôt en cas d'affectation d'une partie du produit brut des jeux à des buts d'utilité publique ou d'implantation dans une région touristique saisonnière. Ils peuvent également bénéficier d'une réduction de l'impôt sur le produit brut des jeux si les cantons perçoivent un impôt de même nature. Ces réductions d'impôt ne s'appliquent pas au produit des jeux exploités en ligne. Sur la base des études menées, il faut s'attendre à ce que les frais liés à l'exploitation de jeux de casino en ligne soient plus élevés que pour les jeux proposés dans les maisons de jeu. Afin d'assurer la viabilité de l'exploitation en ligne, le taux d'impôt minimum devrait donc être de 20% (contre 40% pour le produit brut des jeux réalisé dans les maisons de jeu).

Comme selon le droit en vigueur et conformément à l'art. 106, al. 2 Cst., les recettes de l'impôt sur le produit brut des jeux sont affectées au financement de l'AVS et de l'AI. Actuellement, les recettes sont affectées uniquement au fonds AVS.

Le bénéfice net des maisons de jeu sera par ailleurs, comme à l'heure actuelle, soumis à l'impôt fédéral, cantonal et communal direct.

Emploi du produit des jeux de grande et de petite envergure

Conformément à l'art. 106 al. 6 Cst., les bénéfices nets provenant des jeux de grande envergure doivent, à l'exception des jeux d'adresse, être affectés intégralement à des buts

⁵³ Groupe de travail Imposition des jeux d'argent, rapport du 26 septembre 2012, <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative/ber-geldspielbesteuerung-f.pdf>

d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif. Les exploitants de jeux de grande envergure (actuellement Swisslos et la Loterie Romande) pourront ainsi continuer de jouer un rôle important dans le soutien aux projets, activités ou manifestations profitant à la collectivité.

Les cantons disposeront, comme actuellement, d'une large marge de manœuvre dans l'utilisation des fonds mais le projet prévoit, pour la gestion et l'affectation des fonds, quelques règles de base destinées en particulier à garantir la transparence.

Les bénéfices des petites loteries et des paris sportifs locaux devront également être affectés à l'utilité publique. Considérée dans ce contexte, la notion d'utilité publique revêtira cependant une acception plus large que pour les jeux de grande envergure, si bien que les sociétés locales pourront continuer d'organiser des lotos ou des tombolas afin de financer leurs activités.

Les bénéfices des petits tournois de jeux d'argent ne seront en revanche pas soumis à l'obligation d'affectation à l'utilité publique.

1.2.6 Autorités

Quatre autorités sont chargées de tâches spécifiques dans le domaine des jeux d'argent. Deux de ces autorités existent déjà à l'heure actuelle: la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) et l'autorité intercantonale d'exécution. Les deux autres, l'organe de coordination et la commission consultative, sont nouvelles.

La Commission fédérale des maisons de jeu

La CFMJ est une autorité fédérale indépendante. Elle a pour rôle essentiel la surveillance et l'imposition des maisons de jeu, ainsi que la lutte contre les offres de jeu illégales. Le projet de loi n'apporte pas de changements significatifs dans les tâches et l'organisation de cette autorité.

L'autorité intercantonale d'exécution

L'autorité intercantonale d'exécution a pour rôle principal la surveillance des jeux de grande envergure, qui relèvent de la compétence cantonale en vertu de l'art. 106, al. 3, Cst. A l'heure actuelle, la tâche de surveillance du marché des grandes loteries et paris est assumée par la Comlot, instituée par la CILP. Il en sera vraisemblablement de même à l'avenir mais les cantons restent libres de prévoir une autre autorité; le législateur fédéral ne peut en effet pas leur imposer l'institution d'une autorité déterminée. Le présent projet se limite à inscrire dans la loi l'existence d'un tel organe intercantonal, ses compétences principales ainsi que quelques exigences minimales garantissant son indépendance. Pour le reste, les cantons restent libres.

Le présent projet n'impose pas l'obligation pour les cantons de participer à un tel organe: seuls les cantons qui souhaitent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire doivent désigner une autorité commune en charge de la surveillance.

L'organe de coordination

L'institution d'un organe de coordination est prescrite par l'art. 106, al. 7, Cst. Le rôle principal de cet organe est d'améliorer la coordination entre la Confédération et les cantons, en particulier de prévenir et contribuer à résoudre les conflits de compétence entre la CFMJ et l'autorité intercantonale d'exécution, par exemple lorsque la qualification d'un jeu est douteuse. A cet effet, le présent projet prévoit un mécanisme par étapes de résolution des conflits: dans un premier temps, les autorités concernées se consultent et, en cas de divergence, procèdent à un échange de vues. En cas d'échec de l'échange de vues, elles soumettent le cas à l'organe de coordination. Celui-ci est composé paritairement de représentants des autorités d'exécution de la Confédération et de représentants des autorités d'exécution cantons. Il n'a pas de pouvoir de décision, mais uniquement de recommandation.

Commission consultative pour la prévention de la dépendance au jeu

Il s'agit d'un organe purement consultatif composé d'experts de la dépendance au jeu. Sa tâche principale consiste à conseiller les autorités chargées de l'exécution de la présente loi, les exploitants de jeux d'argent et les autorités sanitaires de la Confédération et des cantons sur les questions de prévention. La création de cet organe renforce l'accent mis sur la prévention dans le projet de loi. Celui-ci permet aux autorités et aux exploitants de s'adapter aux enseignements de la recherche et de la pratique en matière de jeu excessif. Il les soutient en leur permettant de s'appuyer sur une expertise indépendante.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

L'al. 1 circonscrit le champ d'application de la loi. L'avant-projet règle l'admissibilité des jeux d'argent, leur exploitation et l'affectation de leurs bénéfices. L'expression « jeux d'argent » est définie à l'art. 3, let. a.

L'al. 2 exclut six domaines du champ d'application de la loi. L'avant-projet ne s'applique pas aux jeux d'argent pratiqués dans un cercle privé (let. a). Pour éviter que la loi ne soit contournée, cette disposition devra être appliquée de façon restrictive. Par exemple, il ne saurait être question de jeu pratiqué dans un cercle privé lorsqu'il est organisé à titre professionnel ou qu'il fait l'objet d'une communication publique. La notion de cercle privé implique un nombre très restreint de participants. Dans l'appréciation de ce critère, il faudra tenir compte de toutes les caractéristiques de la manifestation. Les exigences quant au nombre de participants qui justifie le qualificatif de cercle privé pourront éventuellement être quelque peu assouplies lorsque les participants entretiennent manifestement des relations de proximité étroites et durables indépendamment du jeu, ce qui est notamment le cas pour des familles ou des collègues de travail. Ainsi, les paris uniques en relation avec une phase finale d'un tournoi de football n'entrent pas dans le champ d'application de la loi, même lorsqu'ils sont organisés entre collègues de travail, pour autant qu'il n'en résulte aucun avantage financier pour l'organisateur. En revanche, lorsque les personnes impliquées n'entretiennent que des liens distendus en dehors du jeu, il ne pourra s'agir d'un cercle privé que si le nombre de participants est très restreint. En cas de nécessité, les cantons pourront soumettre les

jeux pratiqués dans un cercle privé à certaines règles. En d'autres termes, la Confédération ne fera pas usage dans ce cas particulier de sa compétence législative globale et laissera aux cantons une marge d'action pour leurs propres réglementations.

Les jeux d'adresse (définis à l'art. 3, let. d) échapperont au champ d'application de la loi lorsqu'ils répondent cumulativement aux conditions suivantes: ils ne sont pas exploités de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne (let. b). Il s'agit de jeux sans danger sur le plan social, tels les différentes formes de jass ou de chibre, qui dans la pratique qualitative actuelle sont réputés jeux d'adresse et qui, si les conditions données (exploités de manière non automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne), doivent échapper au champ d'application de la loi même s'ils sont pratiqués hors du cercle privé, avec des mises pécuniaires. Ces jeux ne présentent pas de danger car le gain est déterminé de manière prépondérante par l'adresse des joueurs, qu'ils ne sont pas automatisés et qu'ils ne sont pas pratiqués au niveau intercantonal ou en ligne. En cas de nécessité, les cantons pourront soumettre ces jeux à certaines règles. Dans ce domaine également, la Confédération renoncera à faire usage de sa compétence législative globale. Pour ce qui est des expressions «exploités de manière automatisée» et «exploités en ligne», on se référera au commentaire de l'art. 3, let. e.

Les compétitions sportives peuvent relever de la définition des jeux d'argent de l'art. 3, let. a, notamment lorsque les joueurs acquittent un droit de participation et que l'enjeu est un prix en espèces comme cela se produit fréquemment pour les tournois de tennis. Elles doivent par conséquent être exclues du champ d'application de la loi sur les jeux d'argent (let. c). En vertu de cette conception, les personnes prenant part activement à des compétitions sportives ne participent pas à des paris sportifs. Les raisons de l'exclusion des compétitions sportives recoupent en partie celles évoquées à propos des jeux d'adresse visés à l'art. 1, al. 2, let. b. Généralement, l'adresse des sportifs prime lors des compétitions sportives. En revanche, l'exclusion ne s'appliquera pas aux paris sportifs: pour ces derniers, le gain dépend d'un pronostic exact quant au déroulement ou à l'issue d'un événement sportif, sans que le parieur prenne part activement à l'événement (cf. art. 3, let. c). Le champ d'application de la loi s'étendra aux paris sportifs.

La let. d exclut du champ d'application de la loi les jeux et concours destinés à promouvoir les ventes. Pour ce type de jeux, aucune mise ne peut être exigée qui soit en relation directe avec le jeu. Il existerait une mise de cette nature si, par exemple, l'annonce de la participation au jeu s'accompagnait de frais de communication élevés (résultant par ex. d'un appel téléphonique surtaxé). Les jeux d'argent assortis d'une mise ne doivent en aucun cas échapper au champ d'application de la loi. Les jeux et concours exclus ne peuvent être organisés que dans un but de promotion des ventes. En d'autres termes, ils doivent se rapporter à l'achat d'un produit ou d'une prestation, par exemple: distribution de bons de participation à un jeu ou un concours à l'occasion d'un achat dans le commerce de détail, mots croisés dans une revue assortis d'une possibilité de gain, ou encore question de concours laissant espérer un gain lors de la conclusion d'un abonnement. Enfin, une possibilité de participation gratuite doit être offerte dans chaque cas et doit être communiquée de manière claire et univoque. Par ailleurs, la participation gratuite doit être aussi aisée et accessible que la participation payante et ne peut être davantage limitée que la seconde. L'exclusion du champ d'application de la loi exige que ces conditions soient satisfaites cumulativement. Les critères évoqués garantiront que l'exigence constitutionnelle soit respectée, c'est-à-dire que les bénéfices nets des jeux visés à l'art. 106, al. 3, let. a et b, Cst. soient intégralement affectés à des buts d'utilité publique.

La let. e fixe la limite avec le secteur des services financiers. De nombreuses prestations financières (notamment les produits structurés négociés en bourse) pourraient en effet relever de la définition des jeux d'argent de l'art. 3, let. a, et se trouver englobées dans le champ d'application de la loi sur les jeux d'argent, ce qu'il faut éviter.

L'exception de l'al. 3 correspond à la situation juridique actuelle. Les systèmes de la boule de neige, de l'avalanche et de la pyramide sont d'ores et déjà régis par l'art. 3, let. r, de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD)⁵⁴, et non par la législation sur les jeux d'argent.

Art. 2 But

En vertu de l'art. 2, l'avant-projet poursuit quatre objectifs principaux: assurer à la population une protection appropriée contre les dangers inhérents aux jeux d'argent (let. a), notamment ceux du jeu excessif. Mais les jeux d'argent présentent d'autres dangers, en particulier l'escroquerie et le blanchiment d'argent. En deuxième lieu, la loi sur les jeux d'argent assurera une exploitation sûre et transparente des jeux d'argent (let. b). Il en découle des obligations pour les organisateurs et exploitants de jeux d'argent, qui devront respecter des prescriptions quant à la transparence et établir un programme de mesures de sécurité. Enfin, les bénéfices nets des jeux de grande envergure, à l'exception des jeux d'adresse, et d'une partie des jeux de petite envergure seront affectés entièrement et de manière transparente à des buts d'utilité publique (let. c), et une partie du produit brut des jeux de casino à l'AVS et à l'AI (let. d).

Art. 3 Définitions

L'art. 3 définit les notions principales de l'avant-projet. Le catalogue des définitions commence par la notion de « jeux d'argent » (let. a). Ces jeux se caractérisent essentiellement par deux éléments: une mise et une possibilité de gain. Les deux éléments se présentent sous la forme d'espèces ou de substitut d'argent (« mise pécuniaire » et « autre avantage appréciable en argent »), des valeurs en nature étant envisageables. Les jeux de divertissement tels que les flippers ne sont pas couverts par la définition des jeux d'argent, car il manque une possibilité de gain pécuniaire ou une mise pécuniaire.

La notion de loterie (let. b) correspond à l'art. 106, al. 3, let. a, Cst. La définition ignore la condition d'un plan telle qu'elle figure à l'art. 1 LLP et qui a régulièrement posé des problèmes de délimitation. L'avant-projet renonce également au critère de l'offre « en plusieurs endroits » qui figure dans la Constitution: dans le cas contraire, les petites loteries au sens de la let. f, qui sont en règle générale offertes en un seul endroit, échapperaient à la notion de loterie. En ce qui concerne les jeux de grande envergure, le critère de l'offre « en plusieurs endroits » est déjà inclus dans la condition d'une exploitation « au niveau intercantonal ou en ligne ». La notion de « nombre illimité de personnes » doit être comprise comme suit: soit les personnes sont nombreuses, ce qui dans le présent contexte devrait être le cas lorsque leur nombre dépasse 1000 par tirage, soit le nombre des participants n'est pas d'emblée limité à un nombre donné. Ce second cas de figure se présente pour les petites loteries: il se peut qu'une centaine de personnes participent au loto d'une société sans toute-

fois que leur nombre ne soit limité au préalable; il se peut aussi qu'elles soient plus nombreuses. En d'autres termes, les jeux dans lesquels une personne joue individuellement (contre l'exploitant) et les jeux auxquels participent des personnes en faible nombre ou en nombre limité échapperont à la notion de loterie. Le second critère (« dont le résultat est déterminé par un tirage au sort commun ou par un procédé analogue ») s'appliquera cumulativement au premier (« les jeux d'argent auxquels peuvent participer un nombre illimité de personnes »).

Les paris sportifs sont des jeux d'argent dont le gain dépend d'un pronostic exact quant au déroulement ou à l'issue d'un événement sportif (let. c). Les paris admissibles seront ainsi limités aux « paris sportifs ». On renoncera à la notion de « pari professionnel » au sens de l'art. 33 LPP, car il est particulièrement malaisé de distinguer cette catégorie de certains jeux exploités par les maisons de jeu. La notion d'« événement sportif » devra être interprétée au sens étroit. Elle n'englobe pas les événements qui ne font pas partie intégrante d'une compétition sportive (légale). Les débordements occasionnés par les spectateurs ne constituent pas un événement sportif.

Les jeux d'argent dont les gains dépendent entièrement ou de manière prépondérante de l'adresse des joueurs seront réputés jeux d'adresse (let. d). Cette définition s'inspire de l'actuel art. 3, al. 3, LMJ.

Les loteries, paris et jeux d'adresse se répartiront en deux catégories: les jeux de grande envergure et les jeux de petite envergure (let. e et f). La différence entre les deux résidera dans la dimension « exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne ». Dès que l'un de ces trois critères sera rempli, il s'agira d'un jeu de grande envergure. Les jeux de grande envergure sont potentiellement plus dangereux, raison pour laquelle ils seront soumis à des règles plus sévères. Les jeux de petite envergure se répartissent en trois catégories exclusivement: les petites loteries (y compris les tombolas), les paris sportifs locaux et les petits tournois de jeux d'argent. A des conditions strictes, les tournois de jeux d'argent seront admissibles hors des maisons de jeu. Il s'agit surtout des tournois de poker à mises modestes et gains limités. Les jeux d'adresse échapperont au champ d'application de la loi sur les jeux d'argent lorsqu'ils ne sont pas exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne (cf. art. 1, al. 2, let. b).

« Exploitation en ligne » signifie l'envoi et la réception d'informations par câble ou par ondes par des procédés électriques, magnétiques, optiques ou électromagnétiques. Les jeux d'argent exploités en ligne sont donc principalement des jeux d'argent exploités ou distribués sur Internet, sur les réseaux de téléphonie mobile ou par la télévision interactive. A cet égard, la notion d'« exploitation en ligne » recouvrira celle de « transmission au moyen de techniques de télécommunication » de l'art. 3, let. c, de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC)⁵⁵. En revanche, ne seront pas concernés les jeux d'argent qui ne sont exploités ou distribués qu'en des points de vente clairement désignés par les exploitants de jeux d'argent, indépendamment du fait qu'ils soient ou non exploités par transmission au moyen de techniques de télécommunication. Dans le domaine des maisons de jeu, ces points de vente sont les maisons de jeu elles-mêmes, et pour ce qui est des jeux de grande envergure, des points de vente du commerce de détail. Ainsi, les systèmes actuels de jackpots en réseau auxquels les joueurs ne peuvent accéder que dans les maisons de jeu ne constituent pas des jeux d'argent exploités en ligne.

« Exploitation de manière automatisée » signifie que des parties essentielles du jeu se déroulent à l'aide d'appareils électroniques ou mécaniques ou d'installations similaires.

Les jeux de casino seront qualifiés par une définition négative: ce ne sont ni des jeux de grande envergure, ni des jeux de petite envergure (let. g). Cette conception ne permet aucune lacune: si, dans le champ d'application de la loi, le jeu n'est ni de grande envergure, ni de petite envergure, il s'agit d'un jeu de casino. De plus, on évitera ainsi des recoupements avec les jeux de grande et de petite envergure, et partant d'éventuels conflits de compétences entre la Confédération et les cantons. Seront donc réputés jeux de casino tous les jeux dans lesquels un joueur joue individuellement contre l'exploitant ou auxquels ne participent que des joueurs en faible nombre ou en nombre limité. Les seules exceptions à cette règle sont les paris sportifs et les jeux de petite envergure. Concrètement, les jeux de casino regrouperont notamment les jeux de table (roulette, blackjack, poker, etc.), les automates (pour autant qu'ils ne soient pas des jeux de grande envergure) et les « grands » tournois de jeux d'argent (permettant des mises et des gains importants). Les mêmes critères vaudront pour les jeux exploités en ligne: les joueurs jouent par exemple à une table de poker virtuelle ou autour d'une table de roulette avec un nombre très limité d'autres joueurs (la table virtuelle doit correspondre à la table physique; si les joueurs sont nombreux, ils doivent être répartis entre plusieurs tables virtuelles). L'admissibilité des systèmes de jackpot est réglée à l'art. 16, al. 4.

Art. 4 *Autorisation ou concession*

L'art. 4 consacre le principe selon lequel l'exploitation de tous les jeux d'argent inclus dans le champ d'application de la loi est soumise à autorisation ou à concession. Par « exploitation de jeux d'argent », on entend également l'exploitation d'une plateforme permettant aux joueurs de jouer les uns contre les autres (par exemple de conclure des paris sportifs). L'autorisation ou la concession sera valable uniquement en Suisse et ne permettra donc que l'exploitation de jeux en Suisse. L'ordonnance précisera que seuls les joueurs domiciliés en Suisse pourront jouer aux jeux d'argent exploités en ligne.

2.2 **Chapitre 2 Maisons de jeu**

Section 1: Concession

Comme aujourd'hui, il est prévu de subordonner l'exploitation d'une maison de jeu et, par là-même, des jeux de casino à l'obtention d'une concession. Les conditions et la procédure d'octroi des concessions de maisons de jeu prévues dans la LMJ ont fait leurs preuves. Elles sont dès lors reprises dans une large mesure dans le présent projet. Les adaptations proposées visent à tenir compte de l'ouverture de l'offre aux jeux en ligne mais aussi des développements survenus dans la pratique depuis l'entrée en vigueur de la LMJ. Les commentaires qui suivent présentent uniquement les normes qui diffèrent du droit en vigueur.

Art. 5 *Concession*

La distinction entre concession d'implantation et concession d'exploitation est abandonnée; la pratique a en effet démontré que les bénéficiaires de ces deux concessions sont identiques.

L'alinéa 2 prévoit expressément que la concession pourra permettre l'exploitation des jeux de casino en ligne. Selon cette disposition, l'exploitation de jeux de casinos en ligne sera ainsi réservée aux exploitants de maisons de jeu, indépendamment du type de concession dont ils bénéficient (A ou B).

Afin d'éviter que la Suisse devienne une plaque tournante pour l'offre de jeux de casino en ligne à destination de l'étranger, l'art. 4 prévoit - de manière générale - que les concessions soient valables uniquement sur le territoire suisse, respectivement que l'offre de jeu s'adresse uniquement aux joueurs qui habitent en Suisse. Cette disposition n'empêche toutefois pas les exploitants de jeux de casino en ligne autorisés en Suisse de se porter candidats à l'obtention d'une concession ou d'une autorisation d'exploitation de jeux en ligne dans un pays étranger.

Enfin, le projet donne expressément le mandat au Conseil fédéral de fixer le nombre de concessions qui peuvent être attribuées (al. 3). Cette disposition vise à codifier la pratique et à améliorer la transparence.

Art. 6 Types de concessions

Pour les maisons de jeu, la distinction entre casinos A et B est maintenue pour des motifs principalement fiscaux. Elle est concrétisée, d'une part, par un traitement fiscal différent motivé historiquement et, d'autre part, par une offre de jeu et des possibilités de mises et de gains quelque peu réduites pour les maisons de jeu au bénéfice d'une concession B. Cette distinction n'est en revanche pas prévue pour les jeux de casino qui seront exploités en ligne (voir également art. 122, al. 4 et 123, al. 3)

Comme aujourd'hui, il appartiendra au Conseil fédéral de régler le nombre d'automates admis dans les maisons de jeu au bénéfice d'une concession B, de déterminer les mises et les gains maximaux qui y seront admis ainsi que des conditions d'exploitation particulières pour les systèmes de jackpot. Le projet prévoit par ailleurs que le Conseil fédéral fixe également le nombre de types de jeux de table qui pourront être exploités dans ces maisons de jeu. Ce faisant, il s'inspirera des règles en vigueur et tendra à étendre leur offre de manière à la rapprocher de celle des maisons de jeu au bénéfice d'une concession A.

Art. 8 Conditions d'octroi

La systématique est modifiée par rapport au droit actuel de manière à régler les dispositions concernant la société concessionnaire (aujourd'hui art. 11) et celle portant sur les conditions d'octroi de la concession (art. 12 et 13 du droit en vigueur) dans un même article. D'un point de vue matériel, l'article subit toutefois peu de modifications, les conditions d'octroi des concessions demeurant en effet inchangées pour les maisons de jeu. C'est la raison pour laquelle le commentaire se limite à expliquer les nouveautés par rapport à la réglementation en vigueur.

Al. 1, let. a, ch. 1

Le droit en vigueur permet à plusieurs types de personnes morales d'obtenir une concession. L'expérience a cependant démontré que les demandes de concession ont été déposées exclusivement par des sociétés anonymes. Les autres types de personnes morales ne seront dès lors plus prévus dans la loi. Par ailleurs, le droit en vigueur exige - pour les

sociétés anonymes - que le conseil d'administration soit composé de membres domiciliés en Suisse. Dans la mesure où elle s'étend à l'ensemble du conseil d'administration, cette obligation pose des problèmes en termes de compatibilité à l'accord sur la libre circulation des personnes⁵⁶ entré en vigueur le 1er juin 2002. Elle doit donc être abrogée. En revanche, la société concessionnaire doit être une société régie selon le droit suisse. A cet égard, elle doit répondre aux exigences fixées par le code des obligations. Afin d'assurer un certain rattachement de la société à la Suisse, l'art. 718, al. 4 CO prévoit qu'au moins un membre du conseil d'administration ou un directeur soit domicilié en Suisse.

Al. 1, let. a, ch. 2

Les précisions relatives au programme de mesures de sécurité et au programme de mesures sociales qui sont aujourd'hui prévues à l'art. 14 LMJ sont dorénavant applicables à l'ensemble des jeux d'argent. Elles sont donc réglées de manière plus précise dans les chapitres 5 et 6 du projet.

Al. 1, let. b ch. 1 et 2

Le requérant, ses principaux partenaires commerciaux ainsi que leurs ayants droits économiques devront jouir d'une bonne réputation (al. 1, let. b, ch. 1). A cet égard, le comportement passé de ces personnes sur le marché suisse constituera un critère important. Ainsi, on doit partir de l'idée que celui qui aurait, par le passé, exploité de manière ciblée le marché suisse des jeux de casino en ligne sans autorisation, voire aurait fait l'objet d'une condamnation entrée en force - en Suisse ou à l'étranger -, ne remplira pas le critère de la bonne réputation selon le nouveau droit.

Le requérant, ses principaux partenaires commerciaux ainsi que leurs ayants droit économiques devront également garantir une gestion indépendante (al. 1, let. b, ch. 2). Cette exigence n'exclut pas la collaboration entre les concessionnaires (comme c'est le cas aujourd'hui dans les maisons de jeu avec la liaison des systèmes de jackpot). Elle implique toutefois que l'autorité de surveillance soit en mesure de déterminer quel concessionnaire est responsable pour une offre de jeu. Elle exclut dès lors que le bénéficiaire d'une concession qui exploite des jeux de casino en ligne externalise ou sous-traite à d'autres concessionnaires des activités centrales telles que l'exploitation des systèmes de jeux et des systèmes de contrôle ainsi que la mise en œuvre du programme de mesures sociales, du programme de mesures de sécurité et des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent.

Art. 9 *Conditions applicables à l'exploitation de jeux de casino en ligne*

Le respect des conditions prévues à l'art. 8 est également exigé pour obtenir l'extension de la concession au droit d'exploiter des jeux de casino en ligne. Pour des raisons évidentes, les conditions étroitement liées au lieu d'implantation (art. 8, al. 1, let. a, ch. 5 et al. 1, let. e) ne sont toutefois pas applicables pour l'extension d'une concession pour les jeux en ligne. Pour autant que les conditions prescrites soient remplies, le droit d'exploiter ce type de jeux doit être octroyé. Dans l'absolu, le nombre de plateformes proposant des jeux de casinos en

⁵⁶ RS 0.142.112.681

ligne sera donc limité par le nombre de maisons de jeu. Toutefois, selon les études effectuées, seules quelques unes seront viables, compte tenu de la grandeur réduite du marché suisse. La demande visant à prévoir - dans la concession - la possibilité d'offrir des jeux en ligne pourra ainsi être rejetée si les calculs de rentabilité livrés à l'appui de la demande ne permettent pas de démontrer de manière crédible que le projet est économiquement viable.

Hormis le modèle retenu, qui prévoit de réserver l'exploitation de jeux de casinos en ligne aux maisons de jeu existantes, plusieurs autres variantes ont été examinées et rejetées. Celles-ci auraient eu en commun l'octroi d'un petit nombre de concessions, et se seraient différenciées de par le cercle des personnes pouvant se porter candidates à l'octroi d'une concession. Selon une première variante, toute société aurait pu se porter candidate, indépendamment du fait qu'elle dispose déjà ou non d'une concession pour une maison de jeu. Selon une autre variante, cette possibilité aurait été réservée aux maisons de jeu existantes ou à des regroupements de ces dernières. Enfin, dans l'optique d'une ouverture du marché, il aurait également été envisageable d'accepter comme concessionnaires des sociétés dont l'actionnariat aurait été composé de maisons de jeu existantes et d'autres entreprises. Cette variante aurait permis de prescrire différentes structures de participation en prévoyant par exemple une participation majoritaire ou minoritaire des maisons de jeu existantes.

Ces variantes ont été rejetées au profit de la solution retenue. Celle-ci présente l'avantage d'offrir une solution similaire à celle des jeux de grande envergure. Dans ce domaine en effet, les exploitants bénéficiant d'une autorisation pour un jeu déterminé peuvent également proposer ce dernier en ligne. La solution proposée permet par ailleurs d'éviter que les sociétés concessionnaires actives aujourd'hui sur le marché suisse se trouvent désavantagés par rapport aux concurrents étrangers dans le cadre de la procédure d'octroi de la concession. En effet, contrairement à ces derniers, dont certains proposent déjà des jeux en ligne sur le marché suisse sans autorisation et disposent dès lors des connaissances nécessaires et d'une vaste clientèle suisse, les sociétés concessionnaires devront élaborer un projet entièrement nouveau et lié d'incertitude. Il faut cependant relever que certains groupes internationaux qui exploitent des maisons de jeu en Suisse proposent déjà des jeux de casinos en ligne dans d'autres pays et pourront ainsi procéder à des transferts de technologie et d'expériences internes au groupe.

Art. 10, 11 Procédure, décision

La procédure d'octroi des concessions pour les maisons de jeu reprend largement le droit en vigueur (art. 15 et 16 LMJ).

Les requérants pourront toutefois, dans le cadre de leur demande en vue de l'exploitation d'une maison de jeu, requérir que la concession prévoie également le droit d'exploiter des jeux en ligne. Une telle combinaison n'est toutefois pas impérative: les requérants pourront ainsi, en tout temps en cours de concession, demander l'extension de leur concession en vue de pouvoir exploiter des jeux de casino en ligne (art. 9, 2ème phrase).

Il faut également relever que la décision d'octroi ou de refus de concession ne sera plus définitive mais pourra faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral puis au Tribunal fédéral. Cette modification permet de se conformer à la nouvelle organisation judiciaire entrée en vigueur le 1.1.2007. Cette réforme vise à transférer les compétences décisionnelles du Conseil fédéral aux départements et à ouvrir l'accès au juge, en concrétisation de l'art.

29a Cst., dans les cas dans lesquels les compétences décisionnelles du Conseil fédéral sont maintenues.

L'art. 12, al. 3 du projet prévoit toutefois que les recours déposés contre les décisions de renouvellement ou de prolongation des concessions n'auront pas d'effet suspensif. Cette disposition permet d'éviter que l'exploitation des maisons de jeu ayant obtenu le renouvellement de leur concession soit paralysée durant la procédure de recours. Si un concurrent malheureux recourt contre la décision de renouvellement, la maison de jeu aura ainsi l'assurance de pouvoir continuer son exploitation pendant la procédure. Cette disposition ne s'applique en revanche pas en cas de recours d'une maison de jeu contre la décision de non-renouvellement (ou de non-prolongation) de sa concession d'une part et contre la décision d'octroi d'une concession à une société concurrente d'autre part. Dans ces deux cas, le droit procédural ordinaire est applicable.

Art. 12 Durée de validité

Cet article reprend dans une large mesure l'art. 17, al. 1 et 2 du droit en vigueur. Une disposition particulière est toutefois introduite afin de tenir compte des développements rapides que l'on connaît dans le domaine des jeux de casino exploités en ligne. Pour ces derniers, le Conseil fédéral est ainsi habilité à prévoir une durée de concession inférieure.

Art. 13, 14 Obligation de communiquer, transmissibilité

Les obligations de communiquer et les règles concernant la non-transmissibilité de la concession sont reprises du droit actuel (art. 17, al. 3, LMJ).

Art. 15 Retrait, restriction, suspension

Cette disposition reprend pour l'essentiel le droit actuel (art. 19 LMJ). Elle sera, comme aujourd'hui, appliquée de manière nuancée et en tenant compte du principe de proportionnalité: le retrait, mais aussi la suspension de la concession, constitueront ainsi une mesure d'ultima ratio. Dans les cas de moindre importance, la CFMJ pourra par exemple prononcer des sanctions administratives au sens de l'art. 101.

Les mesures prévues par le présent article pourront se limiter à une partie de la concession. La CFMJ pourra en particulier suspendre ou retirer uniquement la partie de la concession donnant le droit d'exploiter des jeux de casino en ligne.

Section 2: Offre de jeu

Le droit en vigueur règle l'offre de jeu de manière très succincte (art. 4 et 6 LMJ). Le projet prévoit d'étoffer ces dispositions. D'une part, il reprend certaines dispositions qui sont aujourd'hui réglées dans les ordonnances d'exécution et qui méritent d'être réglées dans la loi en raison de leur importance. D'autre part, la densité normative est - lorsque cela est possible - similaire à celle de la réglementation des jeux de grande envergure. En outre, de nouvelles règles doivent être introduites afin d'assurer une meilleure coordination entre les jeux de grande envergure et les jeux de casinos. Enfin, certaines adaptations visent à améliorer la compétitivité de l'offre des maisons de jeu.

Art. 16 *Obligation de détenir une autorisation*

Comme aujourd'hui, seules les maisons de jeu au bénéfice d'une concession pourront proposer des jeux de casino; pour autant que leur concession le prévoie, elles pourront en outre proposer des jeux en ligne. Pour exploiter ces jeux, la maison de jeu doit détenir une autorisation de la CFMJ. Sur la base de l'al. 2, celle-ci aura la possibilité de prévoir une procédure simplifiée pour l'approbation des modifications de jeu qui restent conformes aux conditions de l'autorisation rendue initialement.

Sur la base de l'al. 3, la CFMJ pourra autoriser les maisons de jeu à proposer des petits tournois de jeux en plus des jeux de casino. Cette précision est nécessaire étant donné que ces tournois sont considérés comme des jeux de petite envergure en vertu de l'art. 3, let. f. Cette autorisation a pour corollaire que lorsque ces tournois sont proposés dans les maisons de jeu, ils sont soumis à la surveillance de la CFMJ. Les recettes qui en découlent sont soumises à l'impôt sur le produit brut des jeux.

Les maisons de jeu auront également la possibilité d'exploiter des systèmes de jackpot et de les relier entre eux aux conditions fixées par le Conseil fédéral (al. 4). Dans ce contexte, il pourra prévoir des règles qui permettent de distinguer les casinos A et B (voir art. 6, al. 2).

Enfin, le Conseil fédéral peut également prévoir d'autres types de collaboration entre les maisons de jeu au niveau national ou international (alinéa 5), particulièrement en vue de permettre l'exploitation de plateformes de jeux de poker en ligne entre plusieurs maisons de jeu. Dans ce domaine, une collaboration avec des maisons de jeu étrangères sera sans doute nécessaire en raison de la taille réduite du marché suisse.

Art. 17 *Exigences*

Cet article fixe l'exigence selon laquelle les jeux de casino doivent être conçus de manière à pouvoir garantir une exploitation correcte et transparente des jeux (alinéa 1). Bien qu'elle ne figure pas expressément dans le droit actuel, en relation avec l'offre de jeu, cette exigence découle déjà de différentes dispositions liées à l'octroi de la concession (art. 13, al. 2, let. a et b, art. 14). Cette disposition n'entraîne dès lors aucune modification matérielle. Les jeux proposés en ligne devront en outre être configurés de manière à permettre des mesures adaptées de protection contre le jeu excessif (alinéa 2). Cette exigence n'est pas nécessaire pour les jeux de casino qui sont exploités dans les maisons de jeu. Pour ces derniers, la protection sociale est assurée par la mise en oeuvre du concept social prévu par la loi.

Dans le cadre de la concrétisation des exigences prévues à l'art. 17, le Conseil fédéral est habilité à prévoir des prescriptions techniques. Des règles pourront notamment être nécessaires pour assurer une détermination fiable du produit brut des jeux ou pour distinguer l'offre de jeu entre les casinos A et B. Ce faisant, il tiendra compte des règles appliquées au niveau international et veillera particulièrement à ce que l'offre de jeu suisse soit concurrentielle sur le marché international.

Art. 18 *Indications et documents*

Cet article reprend les dispositions les plus importantes des articles 61 à 67 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (Ordonnance sur les

maisons de jeu, OLMJ)⁵⁷. Comme aujourd'hui, la maison de jeu devra, dans sa demande d'autorisation, donner les indications nécessaires pour permettre à la CFMJ de vérifier si les exigences techniques sont respectées. Pour les jeux de casino automatisés, la CFMJ s'appuie sur les certificats établis par des laboratoires de contrôle accrédités qui attestent la conformité des jeux ou des installations de jeux avec les exigences techniques. Avant la mise en service d'un jeu de casino, le fabricant le fait en effet toujours vérifier par un laboratoire spécialisé. Ce dernier établit un certificat attestant le fonctionnement conforme aux exigences légales de l'appareil. La CFMJ reconnaîtra les certificats élaborés par les laboratoires spécialisés pour autant qu'ils disposent d'une accréditation accordée par un organisme ayant signé un accord multilatéral (Multilateral Agreement, MLA) avec une organisation internationale comme l'International Accreditation Forum (IAF) dans le domaine de la certification des installations de jeux. Cette même procédure sera en principe appliquée pour les jeux en ligne. Compte tenu de l'évolution rapide que connaît ce domaine et en raison des corrections qui doivent régulièrement être apportées sur les jeux, les laboratoires ne certifient toutefois pas l'intégralité mais seulement certaines parties de ces jeux. Pour celles qui ne sont pas certifiées, les alinéas 1 et 3 du projet seront applicables: la maison de jeu devra dès lors fournir les indications nécessaires à l'examen de la conformité du jeu aux exigences techniques. Le Conseil fédéral pourra par ailleurs prévoir des dispositions concernant l'examen et l'évaluation de la conformité des jeux automatisés ou exploités en ligne en s'inspirant des réglementations internationales. De telles dispositions pourraient s'avérer utiles pour combler l'absence de certificats. Les laboratoires devront par ailleurs être en mesure d'effectuer les tests complémentaires préalables à leur installation. Ces certificats devront être annexés à la demande d'autorisation, sauf si la maison de jeu peut prouver qu'un certificat a déjà été remis à la CFMJ pour le même jeu dans le cadre d'une autre procédure.

Art. 19 *Consultation*

Avant de rendre une décision de qualification d'un jeu en tant que jeu de casino, la CFMJ devra consulter l'autorité intercantonale compétente pour les jeux de grande envergure sur cette question. En cas de divergence, le projet prévoit que les deux autorités procèdent à un échange de vues. En cas d'échec de cet échange, l'organe de coordination est consulté. Celui-ci essaie de trouver une solution. En l'absence d'une telle solution, la CFMJ rend une décision contre laquelle l'autorité intercantonale peut recourir. En cas de décision de routine, la CFMJ peut renoncer à consulter l'autorité intercantonale.

2.3 **Chapitre 3 Jeux de grande envergure**

Le chapitre 3 régit la procédure d'autorisation et les conditions d'exploitation des jeux de grande envergure. Les dispositions de l'avant-projet sont en grande partie conformes à celles qui figurent dans les dispositions en vigueur, en particulier dans la convention intercantonale. Les modifications sont les suivantes par rapport aux règles actuelles:

- Les jeux de grande envergure requerront une autorisation d'exploitant (réglée à la section 1 du chapitre) et une autorisation de jeu (réglée à la section 2). L'autorisation d'ex-

⁵⁷ RS 935.521

exploitant n'existe pas en tant que telle dans le droit en vigueur, où on vérifie à chaque demande d'autorisation si les exploitants remplissent les conditions fixées. La mise en place d'une telle autorisation simplifiera la procédure. L'autorisation de jeu correspond à l'homologation actuelle (art. 14 de la convention intercantonale). On renoncera par contre à l'autorisation d'exploitation au sens de l'art. 15 de la convention intercantonale, qui indique que les cantons rendent une décision relative à l'exploitation sur leur territoire dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la décision d'homologation. Elle s'est avérée peu utile en pratique et occasionne une charge administrative superflue. Pas plus qu'aujourd'hui, il n'y aura de droit à l'obtention d'une autorisation.

- Parallèlement à la protection contre le jeu excessif, l'avant-projet définit des critères pour la sécurité des jeux afin d'éviter en particulier la manipulation des compétitions sportives.
- La procédure d'autorisation permettra de renforcer la coordination entre les autorités d'exécution de la Confédération et des cantons.

Section 1 Autorisation d'exploitant

Art. 20 Obligation de détenir une autorisation

Quiconque veut exploiter un jeu de grande envergure devra être titulaire d'une autorisation d'exploitant. Celle-ci sera octroyée par l'autorité intercantonale d'exécution.

Art. 21 Conditions

L'autorisation d'exploiter des jeux de grande envergure sera réservée aux personnes morales de droit suisse (al. 1, let. a), notamment pour garantir la sécurité juridique. Les exploitants de jeux de grande envergure devront en outre jouir d'une bonne réputation et fournir des indications sur leur situation financière (al. 1, let. b à e).

L'al. 1, let. f exige une gestion indépendante dans le but de prévenir les manipulations de paris sportifs. Les membres des organes de direction des exploitants de jeux de grande envergure ne pourront pas occuper de position dirigeante au sein d'organisations sportives qui prennent part à des compétitions pour lesquelles les exploitants en question offrent des paris. A l'inverse, les exploitants ne pourront pas être dominés économiquement par des organisations sportives ou des sportifs qui prennent part à des compétitions pour lesquelles ils offrent des paris.

L'al. 1, let. i précise que les frais d'exploitation doivent être dans un rapport proportionné avec les moyens mis à disposition pour les buts d'utilité publique. Cette disposition a pour but d'empêcher des frais d'exploitation excessifs qui réduiraient les bénéfices nets que les exploitants de jeux de grande envergure doivent verser aux cantons à des fins d'utilité publique. Les bénéfices des exploitants de jeux d'adresse ne devant pas servir à des fins d'utilité publique, cette let. i ne leur est pas applicable (al. 2).

Il n'y aura, pas plus qu'aujourd'hui, de droit à l'obtention d'une autorisation d'exploitant. L'autorité intercantonale d'exécution disposera d'une grande latitude, afin notamment de protéger les joueurs contre le jeu excessif.

Art. 22 *Nombre d'exploitants*

Les cantons réunis en concordat déterminent le nombre maximal d'exploitants de loteries et de paris sportifs. Cette restriction doit servir à protéger la population des dangers inhérents aux jeux de grande envergure.

Section 2 **Autorisation de jeu**

Art. 23 *Obligation de détenir une autorisation*

Quiconque veut exploiter un jeu de grande envergure devra être titulaire non seulement d'une autorisation d'exploitant, mais aussi d'une autorisation de jeu, elle aussi octroyée par l'autorité intercantonale d'exécution. Celle-ci pourra approuver en procédure simplifiée les modifications d'un jeu qui restent conformes aux conditions d'autorisation.

Art. 24 *Conditions*

L'al. 1 définit les trois conditions centrales en matière de conception des jeux de grande envergure. Premièrement, chaque jeu devra être conçu de sorte qu'il puisse être exploité de manière correcte et transparente (let. a), pour assurer la sécurité et prévenir les actes criminels. Les prescriptions en la matière figureront pour l'essentiel dans le programme de mesures de sécurité (cf. chap. 5). Eu égard à la prévention de la manipulation des compétitions, cela signifie qu'on ne pourra offrir des paris que pour des événements sportifs qui recèlent un risque de manipulation faible. Le risque de manipulation est particulièrement élevé pour les événements de jeu dont la survenance n'a pas une grande influence sur l'issue de la compétition et qui peuvent être le fait d'individus (par ex. parier sur le joueur qui fera la prochaine remise en jeu depuis la touche lors d'un match de foot).

Chaque jeu de grande envergure devra s'accompagner de mesures visant à protéger les joueurs contre le jeu excessif (let. b). Ces mesures figurent au chapitre 6. Enfin, les jeux de grande envergure devront être conçus de sorte qu'ils génèrent des bénéfices nets pour l'utilité publique (let. c).

Il n'y aura, pas plus qu'aujourd'hui, de droit à l'obtention d'une autorisation de jeu. L'autorité intercantonale d'exécution disposera d'une grande latitude, afin notamment de protéger les joueurs contre le jeu excessif. La procédure d'octroi des autorisations de jeu lui permettra d'influencer l'étendue de l'offre de jeu.

L'al. 2 sert la protection de la jeunesse et contribue à prévenir la manipulation des compétitions sportives.

Conformément à l'al. 3, le Conseil fédéral déterminera dans quelle mesure une collaboration est possible entre les exploitants de jeux de grande envergure et les exploitants de jeux d'argent étrangers. Les premiers conserveront la possibilité de s'associer à des jeux tels qu'Euromillions ou le PMU.

Art. 25 *Demande*

La let. a oblige les exploitants de jeux de grande envergure à fournir à l'autorité qui octroie les autorisations des informations sur la conception et l'exploitation des jeux des points de vue technique, organisationnel et financier. Il faudra concrétiser cette disposition dans l'ordonnance. Les exploitants de jeux de grande envergure devront fournir des informations

notamment sur la forme, la fréquence, la durée et la zone d'exploitation du jeu. De même, ils devront communiquer les modalités du tirage au sort ou de tout autre moyen de déterminer un événement décisif pour le cours ou l'issue du jeu, la manière de constater le résultat, le montant et le versement des gains. Enfin, ils devront indiquer les règles applicables si le jeu est interrompu de manière imprévue, s'il n'a pas lieu ou si le gagnant n'encaisse pas ses gains, et les règles qui garantissent que les gains seront versés.

Ils devront aussi indiquer quelles sont les mesures qu'ils déploient pour assurer une protection contre le jeu excessif et une exploitation correcte et transparente des jeux (let. b).

Art. 26 *Consultation*

L'autorité intercantonale d'exécution consultera la CFMJ à propos de la qualification du jeu comme jeu de grande envergure avant de prendre sa décision relative à l'autorisation de jeu. En cas de divergences, les deux autorités procéderont à un échange de vues. En cas d'échec de l'échange de vues, elles soumettront le cas à l'organe de coordination, qui tentera de concilier leurs points de vue. En l'absence de consensus, l'autorité intercantonale d'exécution rendra une décision contre laquelle la CFMJ pourra recourir. L'autorité intercantonale d'exécution pourra renoncer à consulter la CFMJ pour les décisions de routine (al. 2). Cette procédure s'appliquera également à l'autorisation des jeux de casino (cf. chap. 2), le but étant d'assurer une bonne coordination entre les autorités d'exécution de la Confédération et des cantons et de minimiser les risques de conflits de compétences.

Art. 27 *Droit cantonal*

Les cantons pourront interdire l'exploitation de certaines catégories de jeux de grande envergure. Cette disposition s'inscrit dans la continuité de la réglementation que connaissent actuellement certains cantons qui interdisent les appareils à sous servant aux jeux d'adresse. Les cantons qui souhaitent faire usage de cette possibilité devront le faire sous forme de règles générales et abstraites. Par contre, les cantons ne pourront pas mener de procédure d'autorisation supplémentaire (comme ils peuvent le faire aujourd'hui pour octroyer une autorisation d'exploitation). Les cantons ne pourront d'ailleurs exclure que des catégories de jeux de grande envergure (c'est-à-dire tous les jeux d'adresse, toutes les loteries ou tous les paris sportifs) de leur territoire, et non se limiter à quelques jeux seulement.

Section 3 Dispositions communes

Art. 28, 29, 30 *Dispositions accessoires et retrait des autorisations*

Les art. 28 à 30 régissent les dispositions accessoires et les motifs de retrait des autorisations.

2.4 Chapitre 4 Jeux de petite envergure

Le chapitre 4 règle la procédure d'autorisation et les conditions d'exploitation des jeux de petite envergure. Les dispositions relatives aux petites loteries et aux paris sportifs locaux s'inspirent de la pratique cantonale. L'avant-projet prévoit d'autoriser les petits tournois de jeux d'argent à des conditions strictes.

Art. 31 *Obligation de détenir une autorisation*

Quiconque veut exploiter un jeu de petite envergure devra être titulaire d'une autorisation. Celle-ci sera octroyée par l'autorité d'exécution compétente dans le canton concerné.

Art. 32 *Conditions générales d'octroi de l'autorisation*

Les exploitants de jeux de petite envergure devront remplir cumulativement les conditions suivantes: être des personnes morales régies par le droit suisse, jouir d'une bonne réputation et garantir une gestion et une exploitation des jeux transparentes et irréprochables (al. 1, let. a). Les exigences en matière de transparence seront d'autant plus sévères que le danger qui émane du jeu concret est grand (en particulier jeu excessif et escroquerie). Dès lors, les exigences seront en principe plus sévères pour les tournois de jeux d'argent que pour les petites loteries et les paris sportifs locaux.

Les jeux de petite envergure seront conçus de sorte qu'ils puissent être exploités de manière correcte et transparente et qu'ils présentent un faible danger de jeu excessif ou d'escroquerie (al. 1, let. b). Le danger potentiel émanant de ces jeux étant plutôt faible, il n'est pour ainsi dire pas nécessaire de prendre des mesures de protection.

Si l'organisation ou l'exploitation de petites loteries ou de paris sportifs locaux sont confiées à des tiers, ces derniers devront poursuivre des buts d'utilité publique (al. 2). Cette disposition n'exclut pas de confier la fabrication de lots ou d'affiches par exemple à des tiers. Elle évitera par contre qu'une part des bénéfices ne serve pas à des buts d'utilité publique.

Art. 33 *Conditions supplémentaires d'autorisation des petites loteries*

Les petites loteries, qui comprennent les tombolas au sens de l'art. 2 LLP, devront reposer sur un plan de répartition des gains défini à l'avance (al. 1). Aux termes de l'al. 2, les bénéfices nets devront être intégralement affectés à des buts d'utilité publique. Le rapport entre les frais d'exploitation et ces bénéfices devra être approprié.

Le Conseil fédéral fixera les autres conditions d'octroi de l'autorisation en vue de garantir que les petites loteries ne présentent qu'un faible danger, comme l'exige l'art. 32, al. 1, let. b. L'al. 3 comporte une liste non exhaustive des conditions qu'il devra fixer, à savoir le montant maximal de la mise unitaire (let. a) et la somme maximale des mises par petite loterie (let. b). La somme maximale des mises ne devrait pas dépasser 100 000 francs. Le Conseil fédéral fixera les chances minimales de gains (let. c), qui devraient être d'au moins 50 % de la somme maximale des mises, au moins un numéro tiré sur dix devant être gagnant. Enfin, le Conseil fédéral fixera le nombre annuel maximal de petites loteries organisées par exploitant (let. d), soit pas plus de deux loteries par an.

Art. 34 *Conditions supplémentaires d'autorisation des paris sportifs locaux*

En vertu de l'al. 1, les paris sportifs locaux devront être conçus selon le principe du totalisateur et ne pourront être proposés et réalisés que sur le lieu de l'événement sportif auquel ils se rapportent. Il faut comprendre le lieu de l'événement au sens étroit, c'est-à-dire le terrain sur lequel a lieu l'événement sportif, par exemple un stade comportant une piste pour les courses de chevaux. Comme pour les petites loteries, les bénéfices nets devront

être intégralement affectés à des buts d'utilité publique. Le rapport entre les frais d'exploitation et ces bénéfices devra être approprié (al. 2).

Le Conseil fédéral fixera les autres conditions d'octroi de l'autorisation en vue de garantir que les paris sportifs locaux ne présentent qu'un faible danger, comme l'exige l'art. 32, al. 1, let. b. L'al. 3 comporte une liste non exhaustive des conditions qu'il devra fixer, à savoir le montant maximal de la mise unitaire (let. a) et la somme maximale des mises par pari sportif local (let. b). La somme maximale des mises de tous les joueurs sera plafonnée à 200 000 francs par jour pour l'ensemble des paris faits en un même lieu. Ce chiffre est plus élevé que le maximum de 100 000 francs prévu pour les petites loteries en raison de la différence de taux de redistribution. Les paris sportifs locaux les plus fréquents en Suisse - les courses de chevaux - offrent un taux de redistribution de 70 à 80 %, quand il est en général de 50 % ou un peu plus pour les petites loteries. Le Conseil fédéral fixera en outre les chances minimales de gains (let. c), qui devraient être d'au moins 50 % de la somme maximale des mises. Enfin, le Conseil fédéral fixera le nombre annuel maximal de paris sportifs organisés par exploitant et par lieu (let. d). Il faudra limiter ce nombre, par exploitant, en principe à dix offres de paris par jour, portant sur les épreuves sportives menées sur le lieu considéré, et à dix jours par an.

Art. 35 *Conditions supplémentaires d'autorisation des petits tournois de jeux d'argent*

L'art. 35 ne sera pas applicable aux tournois de jeux d'argent organisés par les maisons de jeu, quelle que soit leur ampleur. La notion de petit tournoi de jeux d'argent désigne aujourd'hui principalement les tournois de poker. Il n'est cependant pas exclu qu'apparaisse une demande d'autres jeux sous forme de tournois. La disposition, qui emploie la notion de « tournois de jeux d'argent » prévoit une marge pour les évolutions futures. Pro memoria: Les jeux d'adresse qui ne sont pas automatisés et qui ne sont pas intercantonaux ni exploités en ligne ne relèvent pas de la loi sur les jeux d'argent (et ne sont donc pas concernés par l'art. 34), même s'ils prennent la forme d'un tournoi. Les tournois de jass seront assignés à cette catégorie si l'on se réfère à la classification actuelle. Il en va de même pour les jeux pratiqués dans le cercle privé. Quant aux jeux d'adresse automatisés, intercantonaux ou exploités en ligne, ils seront classés parmi les jeux de grande envergure.

Conformément à l'al. 1, let. a, un petit tournoi de jeux d'argent est un jeu où seul un nombre limité de joueurs peuvent jouer les uns contre les autres. « Les uns contre les autres » signifie que les participants jouent exclusivement entre eux pour un gain pécuniaire ou un autre avantage appréciable en argent. Ils ne jouent pas contre l'exploitant et celui-ci n'assume aucun risque. Les participants jouent exclusivement pour les montants mis en jeu au départ. La mise de départ est modique et doit se situer dans un rapport approprié à la durée du tournoi (al. 1, let. b). Les joueurs s'affrontent pour récupérer les mises de départ. 100 % des montants misés sont redistribués entre eux (al. 1, let. c). Les petits tournois de jeux d'argent ne peuvent être organisés que dans des lieux publics et les règles du jeu comme les informations sur la protection des joueurs contre le jeu excessif sont mises à la disposition des joueurs (al. 1, let. d et e).

Conformément à l'al. 2, une taxe de participation pourra être prélevée. Elle ira à l'exploitant et ne sera pas mise en jeu dans le tournoi. Si l'exploitant prélève une telle taxe, elle devra être clairement distincte de l'argent des mises.

Le Conseil fédéral fixera les autres conditions d'octroi de l'autorisation en vue de garantir que les tournois de jeux d'argent ne présentent qu'un faible danger, comme l'exige l'art. 32, al. 1, let. b. L'al. 3 comporte une liste non exhaustive des conditions qu'il devra fixer. Il convient de relever, au même titre que pour les petites loteries et les paris sportifs locaux, que ces conditions dépendent les unes des autres (cf. art. 33, al. 3 et art. 34, al. 3). C'est leur combinaison qui détermine le danger potentiel.

Le Conseil fédéral déterminera quels petits tournois de jeux d'argent seront autorisés en dehors des maisons de jeu (let. a). Les participants ne joueront que les uns contre les autres, comme c'est le cas dans les tournois de poker de la variante «Texas Hold'em». Les jeux de loterie ou jeux de casino traditionnels transformés en tournois de jeu d'argent ne seront quant à eux pas autorisés.

Le Conseil fédéral fixera le montant maximal mis en jeu (let. b), et la somme maximale des montants mis en jeu (let. c). Le montant des mises de départ et des taxes de participation déterminera si les tournois de jeux d'argent pourront être exploités commercialement et, si c'est le cas, s'ils concurrenceront sérieusement les maisons de jeu. Le Conseil fédéral devra fixer les conditions de telle manière que seuls les tournois de jeu d'argent ayant un caractère d'événement ponctuel soient autorisés, là aussi pour ne pas concurrencer outre mesure les maisons de jeu. Il ne sera pas permis de financer un local par un tournoi quotidien. Le Conseil fédéral devra également tenir compte du but de la loi selon lequel les bénéfices des jeux d'argent doivent servir à financer l'AVS et l'AI ou aller à l'utilité publique.

Le Conseil fédéral fixera le nombre maximal de tournois par jour et par lieu (let. d). On ne pourra pas organiser plus de deux tournois par jour et par lieu. Les restrictions de fréquence seront moins sévères que pour les jeux de petite envergure organisés dans un but d'utilité publique. La raison en est que le Conseil fédéral fixera une somme maximale des gains bien moins élevée pour les tournois de jeux d'argent que pour les petites loteries ou les paris sportifs locaux. Le Conseil fédéral fixera aussi le nombre minimal de participants (let. e), garant du caractère de tournoi et de la transparence. Il y aura dix joueurs au minimum.

Enfin, le Conseil fédéral fixera la durée minimale des tournois (let. f). On pourra par exemple obliger les exploitants à concevoir les règles du jeu de telle sorte que les tournois qu'ils organisent aient une durée prévisible moyenne de trois heures, et qu'aucun ne dure moins d'une heure.

Art. 36 *Demande*

L'art. 36 régit la demande d'autorisation, les informations à fournir, et le renouvellement de l'autorisation. Une même demande peut porter sur les jeux de petite envergure organisés dans un même lieu sur une période six mois au plus.

Art. 37 *Rapport et présentation des comptes*

L'obligation pour l'exploitant de remettre un rapport et de présenter ses comptes contribuera à une exploitation sûre et transparente. L'al. 1 consacre l'obligation faite aux exploitants de petites loteries et de paris sportifs locaux de remettre un rapport. L'al. 2 porte sur l'obligation des exploitants de petits tournois de jeux d'argent de remettre un rapport et de présenter leurs comptes. Les exploitants de tournois de jeux d'argent réguliers seront soumis à des obligations plus strictes.

Art. 38 *Durée de validité, modification, transmissibilité et retrait*

Les dispositions sur la durée de validité, la modification, la transmissibilité et le retrait des autorisations d'exploitant et de jeu pour les jeux de grande envergure (art. 28 à 30) s'appliqueront par analogie aux jeux de petite envergure.

Art. 39 *Surveillance*

L'art. 39 règle a minima les tâches et attributions des autorités cantonales d'exécution. Les cantons devront élaborer le reste des dispositions en la matière.

Art. 40 *Droit cantonal*

Le droit cantonal pourra prévoir des dispositions plus sévères que celles du chapitre 4 ou interdire purement et simplement certains jeux de petite envergure. En revanche, les cantons ne pourront pas assouplir les dispositions de ce chapitre.

2.5 **Chapitre 5 Exploitation de jeux de grande envergure et de jeux de casinos**

Ce chapitre règle les exigences liées à l'exploitation des maisons de jeu et des jeux de grande envergure. Dans la mesure du possible, le cadre général des exigences est identique pour les deux types de jeux (section 1). Les spécificités liées à chacun des domaines sont réglées dans deux sections séparées (sections 2 et 3). La dernière section concerne la lutte contre le blanchiment d'argent.

Section 1 **Dispositions communes**

Art. 41 *Programme de mesures de sécurité*

L'al. 1 reprend, en substance, l'art. 14, al. 1 LMJ. Le programme de mesures de sécurité devra tenir compte du danger potentiel et des canaux de distribution des jeux d'argent concernés. Les programmes de mesures de sécurité seront ainsi différents selon le type de jeu en question. De même, il n'est pas exclu qu'un exploitant soit amené à concevoir plusieurs programmes de mesures de sécurité, notamment lorsqu'il proposera des jeux d'argent aussi bien par le canal traditionnel qu'en ligne. L'alinéa 2 comporte une énumération non exhaustive des exigences principales auxquelles doivent satisfaire tous les programmes de mesures de sécurité.

L'utilisation d'un système de contrôle permettant de surveiller et de documenter les mises et les transactions liées à la délivrance des gains est particulièrement importante pour les jeux en ligne. Des mesures de ce type sont déjà appliquées aujourd'hui par les exploitants de jeux de grande envergure pour les jeux proposés en ligne. Ainsi, les mises ne peuvent être opérées que par le biais d'un compte d'utilisateur individuel. En outre, les exploitants de jeux de grande envergure disposent d'un système de suivi au service de la lutte contre les manipulations de compétitions sportives (s'ils n'exploitent pas leur propre système, ils peuvent s'affilier à un ou plusieurs de ces systèmes, par exemple l'ELMS Monitoring System, l'Early Warning System de la Fifa ou Sportradar).

Afin d'assurer que les procédures de détermination des gains fonctionnent de manière irréprochable, les exploitants devront prévoir des mesures appropriées.

Les appareils et les moyens auxiliaires devront être certifiés (si une certification est indiquée et possible) ou testés et protégés contre les manipulations. Leur fonctionnement devra en outre être testé régulièrement.

Le programme de mesures de sécurité devra également être concrétisé de manière à garantir que les personnes exclues ou frappées d'interdiction ne puissent pas avoir accès aux jeux (voir art. 51 et 77) et à éviter des agissements prohibés. Pour les maisons de jeu, cette exigence est notamment concrétisée par l'obligation d'exploiter une vidéosurveillance, de même que par les contrôles d'accès et d'entrée.

Le programme de mesures de sécurité constitue une condition d'octroi de la concession pour les maisons de jeu (art. 8, al. 1, let. a, ch. 2) et de l'autorisation d'exploitant (art. 21, al. 1, let. h). Les autorités de surveillance contrôleront toutefois que l'exploitant garantisse sa mise en œuvre durant toute l'exploitation des jeux. Pour ce faire, le projet prévoit que les exploitants leur rendent chaque année compte de la manière dont ils mettent en œuvre le programme de sécurité (art. 46, al. 2).

Il conviendra, conformément à l'alinéa 3, de préciser ces dispositions dans l'ordonnance du Conseil fédéral.

Art. 42 Obligation de communiquer

En cas d'événement susceptible de mettre en péril la sécurité et la transparence des jeux, les exploitants de maisons de jeu en informeront immédiatement l'autorité compétente.

Art. 43 Information des joueurs

Hormis leur devoir d'information envers les autorités, les exploitants devront aussi fournir aux joueurs les informations nécessaires relatives au déroulement du jeu, telles que les règles du jeu, les possibilités de mises et de gains. Ces informations doivent être facilement accessibles et disponibles sur place, par écrit ou en ligne.

Art. 44 Mises et gains des joueurs non autorisés

Le droit en vigueur ne prévoit pas ce qu'il advient des mises engagées et des gains obtenus par les joueurs n'ayant pas l'âge minimum requis ou qui sont frappés d'une mesure d'exclusion (art. 77) ou d'une interdiction de jeu (art. 51). Cet article permet de combler cette lacune. L'alinéa 1 prévoit le principe selon lequel les joueurs n'ont aucun droit à obtenir le remboursement des sommes engagées. Les mises restent ainsi acquises à la maison de jeu ou à l'exploitant de jeux de grande envergure.

De même, les gains qu'ils auraient obtenus ne leur sont pas versés mais sont mis de côté par la maison de jeu puis versés à la CFMJ afin d'être affectés intégralement à l'AVS et à l'AI. Pour ce qui est des jeux de grande envergure, ces gains sont conservés par l'exploitant puis versés aux instances cantonales chargée de répartir les fonds en faveur de l'utilité publique.

Les mises engagées par ces joueurs ainsi que les gains versés directement à l'AVS et à l'AI entrent dans le calcul du produit brut des jeux.

Art. 45 *Contrats avec des tiers*

En principe, les exploitants de jeux de grande envergure et les maisons de jeu ne peuvent pas conclure de contrats dont les clauses prévoient une rémunération du cocontractant en fonction du chiffre d'affaire ou du produit de l'exploitation des jeux. Cette disposition vise à garantir l'indépendance des exploitants vis-à-vis des tiers ainsi que leur pérennité financière. La fourniture de certains jeux, particulièrement dans le domaine des jeux en ligne, repose toutefois largement sur un système de rémunération en fonction du chiffre d'affaire. C'est pourquoi le projet prévoit qu'il peut être dérogé au principe mentionné ci-dessus pour autant que la rémunération soit raisonnable. Tel est le cas lorsqu'il existe une juste proportion entre le pourcentage du produit brut exigé et le travail fourni par le fournisseur de ces jeux. Des exceptions doivent également être possibles - à ces mêmes conditions - pour les contrats conclus entre les exploitants de jeu de grande envergure et les réseaux de distribution de ce type de jeux.

Art. 46 *Rapports*

Chaque année les exploitants de jeux de grande envergure et les maisons de jeu devront remettre un rapport de gestion à l'autorité d'exécution compétente. Comme indiqué dans le commentaire relatif à l'art. 41, ils seront par ailleurs tenus de rendre compte de la manière dont ils mettent en œuvre leur programme de mesures de sécurité.

Art. 47, 48, 49 *Présentation des comptes, organe de révision, obligation de dénoncer*

Le projet prévoit que les exploitants de jeux de grande envergure et les maisons de jeu appliquent les règles du Code des obligations en matière de comptabilité et de présentation des comptes. L'application de ces règles doit notamment garantir une détermination correcte et transparente des montants qui seront affectés à l'AVS et à l'AI ou à l'utilité publique. Le Conseil fédéral pourra toutefois déroger aux dispositions du code des obligations relatives à la comptabilité et à la présentation des comptes si les particularités liées au domaine des jeux l'exigent. De même, il pourra exiger que les comptes soient présentés conformément à l'une des normes comptables reconnues selon les art. 962 et 962a CO et l'ordonnance du 21 novembre 2012 sur les normes comptables reconnues⁵⁸; ce faisant, il s'inspirera du droit en vigueur et pourra prévoir l'application de normes comptables différentes pour le domaine des jeux de grande envergure et celui des maisons de jeu. Les comptes annuels seront par ailleurs vérifiés par un organe de révision indépendant. Compte tenu de la complexité de la situation des exploitants de jeux de grande envergure et des maisons de jeu, les exigences vis-à-vis de l'organe de révision et de la révision doivent être sévères; c'est la raison pour laquelle le projet prévoit l'application des règles du contrôle ordinaire, indépendamment du fait que les exploitants atteignent les seuils fixés à l'art. 727 CO. La possibilité de demander un contrôle restreint au sens de l'art. 727a CO doit toutefois rester ouverte pour les exploitants de jeux d'adresse qui n'atteindraient pas ces seuils. Ces derniers ne pourront en revanche en aucun cas se soustraire au contrôle de leurs comptes annuels. L'organe de

⁵⁸ **RS 221.432**

révision remettra son rapport à l'autorité de surveillance qui pourra d'ailleurs définir les exigences minimales auxquelles le rapport devra répondre.

En matière d'obligation de dénonciation, l'art. 49 va plus loin que l'art. 728c CO. Il reprend l'art. 39 LMJ qui oblige l'organe de révision à informer l'autorité d'exécution compétente ou l'autorité cantonale de poursuite pénale compétente lorsqu'il constate des irrégularités dans le cadre de son activité; or, selon le CO, le devoir de dénonciation du réviseur n'existe que vis-à-vis du Conseil d'administration.

Art. 50 *Traitement des données*

Les organes et les employés des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure sont soumis à la loi sur la protection des données. L'art. 50 autorise les exploitants de jeux de grande envergure ainsi que les maisons de jeu à traiter des données personnelles, y compris avec l'étranger, afin de protéger les joueurs du jeu excessif et de pouvoir lutter efficacement contre les autres dangers inhérents aux jeux d'argent que sont le blanchiment d'argent et l'escroquerie. La notion de "données sensibles" s'entend au sens de l'art. 3, let. c de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)⁵⁹. Dans le cas présent, il s'agit en particulier des informations concernant la santé du joueur (existence d'une addiction au jeu). Par souci d'efficacité, les données enregistrées dans le but de la prévention contre le jeu excessif pourront également être utilisées - pour autant qu'elles soient pertinentes - dans le cadre de la lutte contre les autres dangers inhérents au jeu, notamment dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et inversement. Cette disposition doit être comprise de manière étendue. Dans le cadre de la législation sur la protection des données, les exploitants de jeux de grande envergure ainsi que les maisons de jeu pourront ainsi échanger des informations avec les exploitants dont le siège se trouve tant en Suisse qu'à l'étranger. L'intérêt public à protéger la population contre le jeu excessif paraît suffisant pour justifier cette atteinte à la personnalité au sens de l'art. 13 de la loi fédérale sur la protection des données. Une meilleure collaboration avec les exploitants étrangers paraît d'ailleurs incontournable si l'on souhaite améliorer la lutte contre le jeu excessif. Elle constitue un instrument important pour éviter le "tourisme du jeu" des joueurs exclus. Bien entendu, le projet de loi ne peut toutefois pas prévoir la réciprocité de l'échange d'information pour les exploitants ayant leur siège à l'étranger. En l'absence d'accords bilatéraux, seul le droit interne des Etats concernés pourrait prévoir de telles dispositions.

Section 2 **Exploitation des maisons de jeu**

Le projet reprend les dispositions du droit en vigueur en matière d'autorisation et de restriction de participation (art. 52 et 53). Il en va de même pour les règles concernant les mises et les enjeux et les mises maximales (art. 55 et 56). Les règles portant sur les exclusions, la publicité, les prêts et les avances sont prévues dans le chapitre consacré à la protection sociale. Dès lors, seules les modifications qui suivent méritent d'être commentées:

⁵⁹ RS 235.1

Art. 51 *Interdiction de jeu*

L'alinéa 1 concernant les interdictions de jeu dans toutes les maisons de jeu est légèrement remanié par rapport au droit en vigueur. L'objectif de cette disposition est principalement d'éviter que les personnes proches de l'exploitation des jeux puissent bénéficier, de par leur position, d'avantages injustifiés. Les catégories de personnes interdites sont donc fonction du risque qu'elles représentent. Dans ce contexte, le droit en vigueur prévoit que les membres des organes des entreprises chargées de la fabrication ou du commerce d'installation de jeu sont interdits. Au vu de l'objectif précité, il apparaît toutefois disproportionné d'interdire les membres de l'organe de révision de ces entreprises. Seuls les membres du conseil d'administration et de la direction des entreprises produisant ou commercialisant des installations de jeu seront donc interdits. En revanche, les membres des organes de révision chargés de la révision de la maison de jeu elle-même resteront interdits. Pour ces derniers, une interdiction de jeu étendue à toutes les maisons de jeu semble disproportionnée, raison pour laquelle il ne seront interdits de jeu que dans les maisons de jeu avec lesquelles ils sont en relation (art. 51, al. 2, let. c). Enfin, bien que les membres de la direction des maisons de jeu ne soient pas mentionnés expressément, on considère qu'ils sont des employés participant à l'exploitation des jeux au sens de l'art. 51, al. 1 let. b. Ces règles s'appliqueront également aux jeux de casino exploités en ligne (voir aussi le commentaire relatif à l'art.58).

Art. 54 *Identification des joueurs*

Les joueurs doivent être identifiés avant le début du jeu. Pour les maisons de jeu, l'identification continuera d'être effectuée à l'entrée de la maison de jeu. La preuve de l'identité pourra être apportée par tout document d'identité officiel. L'obligation d'identifier les joueurs vaut également pour les jeux en ligne: l'identification a lieu au moyen de la création d'un compte d'utilisateur, basée sur une auto-déclaration (voir art. 66). Les détails seront réglés par voie d'ordonnance.

Art. 55 *Mises et enjeux*

Cette disposition comprend aussi les jetons et les plaques virtuels.

Art. 57 *Pourboires*

Selon l'alinéa 2, seul le personnel ne participant pas à l'exploitation du jeu peut accepter des pourboires ou autres dons. Malgré une formulation plus générale qu'à l'heure actuelle (le droit en vigueur mentionne expressément le personnel de service), la disposition ne vise pas à étendre le cercle des personnes concernées. Dans une maison de jeu, seul le personnel du restaurant ou du bar, les chasseurs et les portiers ne participent pas à l'exploitation du jeu.

Art. 58 *Jeux exploités en ligne*

Certaines dispositions de cette section sont étroitement liées à l'exploitation des maisons de jeu et ne trouveront pas application pour les jeux exploités en ligne. C'est le cas des articles 53, let. b et c, 56 et 57. L'art. 58 le relève expressément.

Section 3 Exploitation de jeux de grande envergure

Art. 59 Tirages de loteries

Le tirage d'une loterie constitue une phase déterminante du jeu; c'est de ce dernier que dépend l'attribution ou la non-attribution des gains. Il est donc important que le résultat du tirage puisse être déterminé avec exactitude et ne puisse être ni influencé ni manipulé. C'est pour cette raison que le tirage doit faire l'objet d'une surveillance. Actuellement nombre de tirages sont effectués de manière automatisée. Les exploitants doivent documenter chacun d'eux d'une manière adéquate, en indiquant les résultats des tirages et l'application informatique utilisée. Les tirages manuels doivent quant à eux être surveillés par un officier public ou une personne habilitée à dresser des actes authentiques et faire l'objet d'un procès-verbal.

Art. 60 Commercialisation de jeux de grande envergure

Alinéa 1

Il est possible de participer à des loteries directement mais aussi indirectement, par exemple par le biais d'une société de joueurs qui constitue un cas particulier de la commercialisation de jeux de grande envergure. Le développement des moyens de communication électroniques a étendu l'importance de ces sociétés et permis l'apparition de sociétés de joueurs organisées et exploitées de manière professionnelle, qui gèrent un nombre élevé de clients et de transactions sans l'aval des exploitants de jeux de grande envergure autorisés par l'autorité compétente. Ces organisations reçoivent en contrepartie de leurs services des commissions de la part des joueurs. Ce type d'organisation permet de générer un chiffre d'affaire considérable. En général il appartient aux organes dirigeants de ces sociétés de décider quand et comment ces montants sont misés et pour quels jeux. En pratique, il arrive que les organisateurs diffèrent la participation ou le versement des mises jusqu'à ce que des perspectives de profit plus intéressantes apparaissent dans un jeu ultérieur. Les responsables de telles sociétés de joueurs ne sont - contrairement aux exploitants autorisés - soumis à aucun contrôle des autorités. Il n'y a aucune garantie qu'ils remplissent les conditions d'octroi de l'autorisation d'exploitant. Les clients de ces organisations n'ont en règle générale aucun moyen de connaître le montant des profits obtenus par les sociétés de joueurs ou de savoir comment les gains sont répartis entre les joueurs. Par ailleurs, les organisations de ce genre ont pour effet que les profits générés échappent à l'utilité publique. Pour ces raisons, le projet prévoit de les interdire.

Alinéa 2

La disposition prévue à l'alinéa 2 vise à éviter l'exploitation de halles de jeux de grande envergure. Ainsi, les jeux de grande envergure ne peuvent être commercialisés, d'une part, que dans des lieux publics. Au sens de cette disposition on estime que les lieux publics sont des lieux librement accessibles au public, dont l'accès n'est subordonné à aucun prix d'entrée ou à d'autres restrictions. D'autre part, ces jeux ne peuvent être commercialisés dans des lieux qui sont principalement dévoués à l'exploitation de jeux d'argent. Il en va ainsi lorsque un local n'exploite que des jeux d'argent ou que les activités proposées

parallèlement ne revêtent qu'un caractère accessoire (par ex. l'exploitation d'un nombre important de jeux de grande envergure avec un petit bar). La disposition ne s'applique pas non plus aux sites internet sur lesquels les exploitants de jeux de grande envergure proposent leurs jeux.

Art. 61 *Contrats des organisations sportives ou avec des sportifs*

Le projet interdit aux exploitants de jeux de grande envergure de détenir des intérêts économiques dans des organisations sportives participant à des compétitions sportives pour lesquelles l'exploitant organise des paris sportifs. Ce faisant, il vise à éviter les conflits d'intérêts, les influences sur les manifestations sportives de même que que l'utilisation abusive d'informations d'initiés. Parallèlement, une organisation sportive (un club de sport par exemple) ne pourra pas dépendre financièrement d'un exploitant de paris sportifs, ceci afin qu'elle puisse prendre des décisions et agir de manière totalement indépendante en fonction de ses propres besoins et de manière à atteindre ses propres objectifs. Ces derniers ne doivent en effet pas laisser le pas aux intérêts économiques des investisseurs.

En revanche, il sera bien entendu toujours possible de mettre une partie du bénéfice net de Swisslos et de la Loterie Romande au bénéfice du sport suisse, par exemple pour l'association faîtière Swiss Olympic, l'association suisse de football ou l'association suisse de hockey sur glace. En 2013, CHF 33 mio ont été investis de cette manière. Ce type de soutien au sport n'est pas touché par la disposition proposée, étant donné que les organisations sportives dont le but est principalement l'organisation de compétitions sportives ou la réglementation d'un sport mais non la participation active à des compétitions sont exclus de l'alinéa 1.

De même, les fonds cantonaux du sport qui distribuent la part de bénéfice de Swisslos et de la Loterie Romande dévolue au sport de masse pourront toujours verser les montants concernés directement aux clubs et organisations sportives. En effet, les organes de distribution des bénéfices des loteries sont indépendants de celles-ci et n'ont aucune part à l'organisation des paris.

Art. 62, 63 *Information de l'autorité en cas de soupçon de manipulation de compétitions sportives, collaboration avec les autorités*

Une lutte efficace contre les manipulations de compétitions sportives implique une collaboration étroite et un échange d'information efficient entre les autorités et les organisations privées impliquées, tant au niveau national qu'international. Les autorités de poursuite pénale dépendent ainsi des informations des différentes parties impliquées lorsqu'il s'agit de rassembler des soupçons suffisants pour permettre l'ouverture d'une enquête. De même, l'autorité intercantonale d'exécution a besoin d'informations afin de pouvoir refuser l'organisation d'un pari s'il existe des soupçons de manipulations de la compétition sportive concernée. Enfin, les exploitants de paris et les organisateurs de manifestations sportives ont besoins de s'échanger mutuellement des informations et de disposer de renseignements provenant des autorités de surveillance afin de pouvoir prendre eux-mêmes des mesures (par ex. la renonciation à proposer un pari, l'interruption d'un pari en cours, la suspension d'un ou plusieurs sportifs ou encore l'annulation d'une compétition sportive).

Les dispositions de l'art. 62 complètent, dans ce contexte, les articles relatifs à l'assistance administrative et judiciaire (art. 112 et 113).

Dans le sens du projet de convention du Conseil de l'Europe contre les manipulations de compétitions sportives, il est prévu que l'échange d'information entre les autorités concernées et les organisations sportives ait lieu par le biais d'une plateforme unique, gérée par l'autorité intercantonale d'exécution. Cette autorité assurera par ailleurs l'échange d'informations avec l'étranger.

En cas de soupçon de manipulation illicite d'une compétition sportive pour laquelle ils offrent des paris, les exploitants de paris sportifs auront l'obligation d'informer l'autorité intercantonale d'exécution (art. 62, al. 1). Cette obligation sera valable aussi bien pour les manifestations sportives qui ont lieu en Suisse que pour celles qui ont lieu à l'étranger.

L'art. 62, al. 2 règle les devoirs d'information qui incombent aux organisations sportives. Ces dernières informent l'autorité intercantonale d'exécution lorsqu'elles soupçonnent qu'une compétition sportive – qui a lieu en Suisse ou pour laquelle des paris sont offerts en Suisse – à laquelle elles participent, qu'elles organisent, dont elles assurent le déroulement ou la surveillance pourrait être manipulée. Le devoir d'annonce incombe en premier lieu aux clubs de sports actifs au niveau national de même qu'à leurs associations et ligues (par exemple le club de football local, l'Association suisse de football et la Swiss Football League). Les associations sportives internationales qui ont leur siège en Suisse (par exemple l'UEFA, la FIFA, le CIO) sont également soumises au devoir d'annonce lorsque les conditions mentionnées ci-dessus sont remplies. Cela permet de tenir compte du fait que la Suisse, en tant qu'Etat hôte de nombreuses organisations sportives internationales, doit jouer un rôle central dans la lutte contre les manipulations de compétitions sportives.

L'art. 62, alinéa 3 est important dans la mesure où il détermine l'étendue des informations qui devront être transmises à l'autorité intercantonale d'exécution ainsi qu'aux autres autorités suisses, y compris aux autorités pénales. Ainsi, toutes les informations qui pourraient contribuer à la détermination d'un état de fait complet et convaincant devront être fournies (informations sur les participants à la compétition, le déroulement du jeu, les acteurs participants sur le terrain, etc.). Cela inclut les données sensibles telles que des informations sur l'existence de procédures pénales ou administratives contre une personne suspectée d'être impliquée dans une manipulation. Ces données devront être remises spontanément aux autorités concernées.

L'art. 63, al. 1, prévoit le principe de la collaboration entre l'autorité intercantonale d'exécution et les exploitants de paris sportifs de même que les organisations actives sur le plan national et international. Cette collaboration est indispensable à la prévention et à la poursuite des manipulations illicites de compétitions sportives. Elle implique un échange d'informations non seulement de la part des exploitants et des organisations sportives (art. 62) mais aussi de la part de l'autorité intercantonale (al. 2). L'art. 63 vise à définir le cadre de cet échange d'information. Ainsi, en cas de soupçon suffisant de manipulation d'une compétition sportive, l'autorité devra pouvoir fournir les informations pertinentes aux exploitants de paris sportifs et aux organisations sportives. Ce faisant, des données sensibles relatives à l'existence de procédures pénales ou administratives à l'encontre d'une personne pourront être transmises. De même, l'autorité pourra fournir des informations relatives aux habitudes d'un joueur (montant et fréquence des mises engagées, gains obtenus, etc.) qui permettront de développer un profil de sa personnalité. Ces informations ne pourront être transmises que dans le cadre de la prévention et de la poursuite contre les manipulations de compétitions sportives, en cas de soupçon suffisant d'une telle manipulation et pour autant que la transmission de ces informations soit absolument nécessaire. L'échange de ces informations sera ainsi exclu dans le cadre de la surveillance générale du comportement des joueurs et, plus généralement, ne pourra pas servir à la pêche aux renseignements (fishing expedition). En revanche, si l'auto-

rité dispose d'indices ou d'informations permettant de conclure avec suffisamment d'assurance à l'existence d'un risque de manipulation d'une compétition sportive, elle pourra transmettre les informations nécessaires de manière à ce que les exploitants et les organisations puissent prendre les mesures préventives qui s'imposent, notamment l'annulation de la manifestation ou le retrait de la manifestation des paris proposés. Ce faisant, l'autorité respectera le principe de proportionnalité et transmettra uniquement les informations absolument nécessaires: on peut ainsi partir de l'idée que la transmission de données sensibles ne sera pas nécessaire pour l'annulation d'une manifestation sportive. Si le soupçon devait a posteriori s'avérer infondé, les informations transmises devraient être immédiatement effacées. Le Conseil fédéral précisera les cas dans lesquels des données sensibles peuvent être transmises (art. 63, al. 3).

Art. 64 *Limitation de la participation*

Comme pour les maisons de jeu, les exploitants de grande envergure auront la possibilité de refuser la participation de certaines personnes, sans fournir de motivation.

Section 4 **Lutte contre le blanchiment d'argent**

La lutte contre le blanchiment d'argent doit, dans le domaine des jeux d'argent, distinguer deux volets. D'une part, il sied d'empêcher que les exploitants de jeux d'argent investissent des fonds d'origine criminelle dans leur activité. D'autre part, les exploitants doivent veiller à ce que les joueurs n'utilisent pas la maison de jeu ou les jeux de grande envergure comme instruments de blanchiment d'argent.

L'examen de l'origine licite des fonds investis ainsi que le respect de la bonne réputation des ayants-droit économiques, des membres de la direction mais aussi des partenaires économiques sont examinés dans le cadre de la procédure d'octroi de la concession pour les maisons de jeu, respectivement de l'autorisation pour les exploitants de jeux de grande envergure. Le respect de ces conditions doit être garanti tout au long de l'exploitation. Le second volet est réglé au chapitre 5, section 4.

Art. 65 *Application de la loi sur le blanchiment d'argent*

Pour les maisons de jeu, le projet reprend le droit en vigueur, sous réserve de la réglementation particulière prévue en matière de jeux en ligne. Les maisons de jeu restent ainsi soumises à la loi sur le blanchiment d'argent. Cet assujettissement est nouvellement étendu aux exploitants de jeux de grande envergure, afin de tenir compte des dangers potentiels que ces derniers présentent.

Selon le projet, les exploitants de jeux de grande envergure seront également qualifiés d'intermédiaires financiers. Ce principe est inséré dans la loi sur le blanchiment d'argent (voir ch. 7, modification d'autres actes). Pour ces derniers, il est cependant nécessaire de prévoir une dérogation partielle aux obligations d'identification prévues au chapitre 2 de la loi sur le blanchiment d'argent. Etant donné que le risque de blanchiment d'argent semble nul au moment de l'établissement de la relation d'affaire (achat du ticket de loterie, pari sur une manifestation sportive) et qu'une identification à ce moment entraînerait des charges administratives disproportionnées (compte tenu des nombreux points de vente non soumis à la LBA), l'identi-

fication n'aura lieu qu'au moment du paiement des gains qui atteignent une somme jugée importante.

Etant donné que le législateur fédéral n'est pas en mesure d'attribuer des compétences législatives à l'autorité intercantonale d'exécution, il appartiendra au DFJP de préciser les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure. Ce faisant, il tiendra compte - comme la CFMJ dans le domaine des maisons de jeu - des spécificités et des risques liés aux différents jeux.

Art. 66 *Obligations de diligence particulières pour les jeux exploités en ligne*

Une réglementation particulière doit être aménagée pour les jeux proposés en ligne, qu'il s'agisse de jeux de grande envergure ou de jeux de casino.

Contrairement au principe fixé à l'art. 3, al. 1 de la loi sur le blanchiment d'argent, il est prévu que l'identification du joueur puisse avoir lieu sur la base d'une auto-déclaration lors de l'ouverture de son compte d'utilisateur, étant donné l'absence de risque de blanchiment d'argent à ce moment. La vérification de l'identité au moyen de pièces justificatives ne sera exigée qu'au moment du paiement d'un gain atteignant une somme importante. Les obligations de diligence et notamment les sommes importantes seront déterminées par le DFJP pour les jeux de grande envergure et par la CFMJ pour les jeux de casinos. Ce faisant, on veillera à ce que les obligations soient de même niveau dans les deux domaines, tout en tenant compte des spécificités et risques liés aux différents jeux.

Art. 67 *Chèques et dépôt*

Les dispositions relatives aux chèques et dépôts sont reprises de la loi sur les maisons de jeu et leur application est étendue aux jeux de grande envergure. Seuls les chèques nominatifs pourront être acceptés; cette disposition devrait toutefois avoir une portée limitée pour les jeux de grande envergure. En cas de dépôts des joueurs, les montants déposés ne porteront pas intérêt.

Art. 68 *Attestations de gains*

Les dispositions concernant les attestations de gains sont reprises de la LMJ. Elles prévoient des conditions restrictives d'attestation de gains, particulièrement pour les maisons de jeu, afin d'éviter que les clients ne puissent blanchir de l'argent sale en achetant puis revendant des jetons et les crédits de jeu qu'ils n'auraient pas joués. De telles transactions ne sont pas possibles dans le domaine des jeux de grande envergure. Lors de la participation à une loterie ou à un pari sportif, le joueur obtient une quittance de paiement ou un billet au point de vente. De plus, il reçoit une attestation de gain directement par l'exploitant du jeu (en cas de gains élevés) ou par le point de vente (en cas de gains bas). Ces attestations devraient être maintenues malgré l'exonération fiscale des gains qui est proposée. Elles permettront aux joueurs de motiver un accroissement de fortune vis-à-vis du fisc. Compte tenu de ces éléments, l'extension de cette disposition aux jeux de grande envergure n'est pas nécessaire.

2.6 Chapitre 6 Protection des joueurs contre le jeu excessif

Les jeux d'argent présentent plusieurs dangers, et en premier lieu le jeu excessif. L'un des buts de la loi est d'assurer à la population une protection appropriée contre le jeu excessif. Le présent chapitre règle les mesures de protection y afférant, qui reposent sur trois piliers: une première série de mesures incombera aux exploitants de jeux d'argent, et une deuxième aux cantons, qui seront tenus de prendre des mesures de prévention et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement. Un troisième type de mesures consistera en la création d'une commission consultative pour la prévention du jeu excessif. Les mesures de protection correspondront largement à la réglementation en vigueur dans le domaine des maisons de jeu et à la pratique actuelle en matière de jeux de grande envergure. Les nouveautés se limiteront pour l'essentiel aux points suivants:

- l'extension de l'offre de jeux sur Internet s'accompagnera de mesures de protection adéquates;
- le législateur fédéral imposera non seulement à la Confédération mais également aux cantons de prendre des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif;
- non seulement les maisons de jeu, mais également les exploitants de jeux de grande envergure seront légalement tenus d'élaborer un programme de protection des joueurs;
- l'instrument de l'exclusion de jeu en vigueur dans le domaine des maisons de jeu sera étendu aux jeux de grande envergure présentant un danger potentiel important;
- une nouvelle commission consultative pour la prévention du jeu excessif sera créée en vue de conseiller les autorités d'exécution, les exploitants de jeu d'argent et les autorités sanitaires en matière de prévention du jeu excessif.

Section 1 Mesures incombant à tous les exploitants de jeux d'argent

La section 1 énumère les mesures de protection incombant à tous les exploitants de jeux d'argent.

Art. 69 Principe

En vertu de l'al. 1, tous les exploitants de jeux d'argent seront tenus de prendre des mesures appropriées de protection des joueurs contre le jeu excessif. La disposition précise ce qu'il faut entendre par « jeu excessif »: il s'agira de protéger les joueurs contre la dépendance au jeu et contre le fait d'engager des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune. Les mesures de protection devront être appropriées, ce qui signifie que parallèlement à l'intérêt de protéger les joueurs, il faudra également tenir compte de l'intérêt des joueurs de pouvoir jouer sans être trop surveillés, de même que de l'intérêt de disposer d'une offre attrayante. A cet égard, on retiendra qu'une offre légale de jeux peut aussi permettre une meilleure prévention de la dépendance au jeu. Lorsque l'offre reste suffisamment attrayante, on peut éviter dans une large mesure que les joueurs se tournent vers des jeux étrangers non autorisés, susceptibles pour certains de favoriser le jeu excessif.

Les mineurs devront être particulièrement protégés: l'accès aux jeux de casino ainsi qu'aux jeux de grande envergure exploités en ligne leur sera interdit (al. 2). En ce qui concerne les autres jeux de grande envergure, l'autorité intercantonale d'exécution décidera s'ils sont au-

torisés à partir de 16 ans ou à partir de 18 ans (al. 3). Le danger potentiel que présente le jeu concret sera le critère à prendre en compte pour fixer l'âge minimum.

Art. 70 *Mesures de protection liées au jeu*

Les mesures que les exploitants de jeux d'argent seront tenus de prendre pour protéger les joueurs contre le jeu excessif sont en principe fonction du danger potentiel que présente le jeu concret (al. 1). Les exigences à cet égard seront d'autant plus sévères que le danger potentiel est élevé. Dans l'appréciation du danger potentiel et la définition des mesures, on tiendra compte des caractéristiques du jeu concret et du canal de distribution (al. 2). Parmi les caractéristiques du jeu, on retiendra notamment le taux de redistribution, la rapidité du jeu, l'importance des mises, les chances de gain, le degré d'automatisation et la présentation du jeu. Ces caractéristiques seront prises en considération de manière globale et non isolément, en tenant compte de leurs interactions. Par « canal de distribution », il faut entendre les circuits de distribution des jeux d'argent, dont quatre figurent au premier plan : les jeux de casino sont exploités au sein des maisons de jeu, ce qui permet l'élaboration d'un programme de mesures uniforme pour tous les jeux. Les jeux de grande envergure sont distribués dans des points de vente publics, par le biais notamment du commerce de détail et du secteur de la restauration. Les jeux de grande envergure sont également exploités en ligne, possibilité dorénavant ouverte aux jeux de casino. Les jeux de petite envergure sont toujours exploités en « un endroit » : les petites loteries dans le cadre d'une manifestation sociale locale, les paris sportifs lors d'une compétition locale et les tournois de jeux d'argent au sein du tournoi lui-même. Les canaux de distribution présentent tous des caractéristiques différentes, qui influent d'une part sur le choix des mesures de protection et d'autre part sur l'applicabilité de ces mesures.

L'al. 3 précise que l'autorité compétente n'autorisera un jeu concret que lorsque les mesures de protection sont suffisantes.

Art. 71 *Publicité*

L'al. 1 dispose que la publicité des exploitants de jeux d'argent ne peut ni être outrancière, ni induire en erreur (par ex. des jeux d'argent comme moyen de gagner sa vie). De plus, la publicité ne pourra cibler ni s'adresser nommément à des mineurs ou à des personnes frappées d'une exclusion (al. 2). Enfin, toute publicité pour des jeux non autorisés en Suisse sera interdite (al. 3).

Art. 72 *Prêts, avances et jeux gratuits*

Aux termes de l'art. 72, les exploitants de jeux d'argent ne peuvent consentir ni prêts ni avances aux joueurs. L'attribution de jeux ou de crédits de jeu gratuits sera en revanche admise, comme c'est le cas selon la pratique actuelle des maisons de jeu et celle en vigueur dans le domaine des jeux de grande envergure. Ces pratiques seront maintenues, y compris au sujet du montant admis des crédits de jeu gratuits. L'attribution de jeux et de crédits de jeu gratuits sera soumise à l'autorisation préalable de l'autorité d'exécution compétente.

Section 2 Mesures supplémentaires incombant aux maisons de jeu et aux exploitants de jeux de grande envergure

La section 2 énumère les mesures que les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure sont tenus de prendre en complément aux mesures visées à la section 1. Ces mesures supplémentaires sont nécessaires car les jeux de grande envergure, tout comme les jeux de casino, sont potentiellement plus dangereux que les jeux de petite envergure.

Art. 73 Programme de mesures sociales

Toutes les maisons de jeu et tous les exploitants de jeux de grande envergure seront tenus d'élaborer un programme de mesures sociales adapté à leur offre de jeux. Lorsqu'un exploitant offre des jeux d'argent qui ne présentent pas tous le même danger potentiel et dont la distribution passe par divers canaux, il devra tenir compte de ces éléments et concevoir des mesures différenciées. Le programme de mesures sociales prendra en compte l'ensemble de l'offre.

L'al. 1 énumère de façon non exhaustive les divers domaines dans lesquels les exploitants devront prendre des mesures en tenant compte du danger potentiel et des caractéristiques des canaux de distribution des divers jeux offerts. Le danger potentiel du jeu concret et les caractéristiques du canal de distribution utilisé détermineront quelles mesures doivent être prises dans un ou plusieurs des domaines définis aux let. a à f et précisés aux articles suivants (art. 74 à 79). Ce qui vaut dans la section 1 pour tous les exploitants de jeux d'argent s'appliquera également a fortiori aux maisons de jeu et aux exploitants de jeux de grande envergure : un équilibre devra s'instaurer entre l'intérêt de la protection des joueurs d'une part, et l'intérêt des joueurs de ne pas être trop surveillés, de même que l'intérêt à disposer d'une offre attrayante d'autre part. D'un côté, les mesures devront assurer une protection effective des joueurs contre le jeu excessif, et de l'autre elles devront être proportionnées de manière à garantir une offre de jeux attrayante.

Pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures, les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure pourront notamment collaborer avec les autorités de surveillance, d'autres exploitants de jeux d'argent, des chercheurs, des institutions de prévention de la dépendance, des institutions thérapeutiques et des services sociaux (al. 2).

Art. 74 Information

En vertu de l'al. 1, les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure fourniront, sous une forme largement accessible et facilement compréhensible, des informations sur les risques du jeu et des questionnaires d'auto-évaluation sur le comportement en matière de jeu. De plus, ils informeront le public sur les possibilités d'auto-contrôle des joueurs, de limitation de jeu et d'exclusion, de même que sur d'autres offres d'aide et de traitement pour les personnes dépendantes, endettées ou présentant un risque de dépendance et pour leur entourage, y compris les adresses de services de conseil et de groupes d'entraide reconnus. Les adresses fournies incluront en particulier celles de services de conseil cantonaux reconnus et de groupes d'entraide.

Si cela est indiqué au vu du danger potentiel et des caractéristiques du canal de distribution du jeu concret, les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure attireront l'attention des joueurs sur leur comportement en matière de jeu (al. 2). Pour les jeux exploi-

tés en ligne, il sera possible d'informer sans faille les joueurs de la durée de leur jeu et de leurs pertes pour les jeux exploités en ligne, et il sera dès lors indiqué de le faire pour les jeux présentant un danger potentiel important. Dans les maisons de jeu, il s'agira de s'en tenir à la pratique actuelle, qui a fait ses preuves : les joueurs seront observés dans le cadre des mesures de repérage précoce et on attirera leur attention sur leur comportement en matière de jeu – en les interrogeant éventuellement - s'ils se conduisent de manière singulière (réactions colériques, fréquence ou durée inhabituelle de la présence au casino, etc.). Pour les jeux offerts dans des points de vente publics, il ne serait pas conforme au principe de proportionnalité d'observer sans faille le comportement de chacun en matière de jeu et d'informer les joueurs en conséquence, notamment en raison du canal de distribution, caractérisé par la fréquence et l'anonymat de la clientèle et de fortes fluctuations de personnel, et du fait que les jeux d'argent ne sont qu'une offre parmi beaucoup d'autres.

Art. 75 Repérage précoce

Si cela est indiqué au vu du danger potentiel et des caractéristiques du canal de distribution, les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure fixeront des critères de repérage précoce des joueurs présentant un risque de dépendance et prendront des mesures adéquates (al. 1). Les critères à appliquer pour le repérage précoce seront fonction du danger potentiel du jeu et des caractéristiques du canal de distribution : pour les jeux en ligne, on pourra enregistrer et évaluer des données sur le comportement du joueur telles que la durée du jeu, les pertes nettes ou la fréquence de la participation au jeu. C'est donc l'évaluation de ces caractéristiques qui servira de critère pour le repérage précoce. Par contre, pour les jeux offerts dans des points de vente publics (par ex. commerces de détail et établissements de restauration), les critères de repérage précoce se heurteraient rapidement à des obstacles pratiques. Le cas des jeux offerts dans les maisons de jeu se situe entre ces deux extrêmes. Pour ces jeux, les maisons de jeu continueront, comme aujourd'hui, à fixer les critères. Le suivi sans faille du comportement individuel des joueurs (mises, durée de jeu, etc. et leur évolution dans le temps) ne serait pas conforme au principe de proportionnalité : on continuera par conséquent à effectuer des observations ponctuelles, concernant notamment des changements de comportement, des réactions colériques, une attitude atypique, une durée inhabituelle de jeu, des visites fréquentes ou des mises importantes.

Les mesures seront différenciées. Pour les jeux en ligne et les jeux exploités dans les maisons de jeu, on pourra par exemple attirer d'abord l'attention d'une personne sur son comportement en matière de jeu si celui-ci est problématique. Si cela reste sans effet et que le joueur persiste, il est envisageable de mener un entretien avec lui. A cette occasion, on pourra, dans un premier temps, discuter de son comportement en matière de jeu, pour le sensibiliser mais aussi pour en apprendre davantage sur lui, sa relation aux jeux d'argent et son environnement. Si cela semble indiqué, on pourra alors tenter de conclure avec lui un arrangement de sorte qu'il se soumette à un auto-contrôle. De façon générale, exclure un joueur doit rester le dernier recours, car on risque toujours que les joueurs exclus se tournent vers des jeux non autorisés, et partant non contrôlés.

Art. 76 Auto-contrôle des joueurs et limitations de jeu

L'art. 76 impose aux maisons de jeu et aux exploitants de jeux de grande envergure de mettre à la disposition des joueurs des moyens pour contrôler leur comportement en matière de jeu, afin qu'ils puissent notamment contrôler et limiter la durée pendant laquelle ils jouent,

la fréquence à laquelle ils jouent ou leurs pertes nettes, dans la mesure où cela paraît indiqué et praticable en regard du danger potentiel et du canal de distribution du jeu concret. Les auto-contrôles et limitations de jeu sont des mesures de prévention particulièrement efficaces lorsqu'elles sont appliquées en accord avec les joueurs. Les mesures d'auto-contrôle du joueur et de limitation de jeu ne seront proposées que si elles sont indiquées en raison du danger potentiel du jeu concret. Il faudra également prendre en considération le canal de distribution du jeu: dans le domaine des jeux en ligne, les auto-contrôles et les limitations de jeu sont relativement faciles à mettre en place, car on peut suivre aisément, individuellement et en continu, le comportement d'un joueur, contrairement aux jeux pratiqués dans les maisons de jeu ou dans les points de vente des jeux de loterie. Pour ce qui est des maisons de jeu, le commentaire des art. 74 et 75 garde sa valeur. Dans ces domaines, un suivi individuel et sans faille du comportement d'un joueur n'est pas conforme au principe de proportionnalité, et il en va de même des possibilités d'auto-contrôle et de limitation de la durée de jeu et des pertes. En revanche, les jeux de grande envergure présentant un danger potentiel important et exploités dans des points de vente publics devront être dotés d'éléments modérateurs, qui pourront être par exemple des ralentisseurs de jeu, l'affichage du temps de jeu et l'absence de possibilité de s'asseoir et de consommer des boissons durant le jeu. On pourra y ajouter le refus des paiements par carte bancaire et l'obligation de retirer des gains d'une certaine importance (de plus de 1000 francs par ex.) non pas sur place mais auprès d'un guichet central, c'est-à-dire ultérieurement.

Art. 77 Exclusion

L'art. 77 règle l'exclusion de jeu. Il s'inspire des dispositions actuelles de l'art. 22 LMJ et les étend, pour des raisons de cohérence, aux jeux de grande envergure présentant un danger potentiel important. Les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure exploités en ligne excluront ainsi des jeux les personnes dont ils savent ou devraient présumer, sur la base de leurs observations ou d'informations provenant de tiers, qu'elles sont surendettées ou ne remplissent pas leurs obligations financières, ou qu'elles engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune (al. 1). En outre, ils devront exclure des jeux les personnes dont ils savent ou devraient présumer, sur la base de l'annonce d'un service spécialisé ou d'une autorité sociale, qu'elles sont dépendantes au jeu (al. 2).

L'expression « savent ou devraient présumer » doit être interprétée dans le contexte en relation avec les mesures de repérage précoce. Dans le domaine des maisons de jeu, on s'en tiendra à la réglementation en vigueur, qui fait l'objet d'une jurisprudence (notamment ATAF B-4830/2011 du 26 juin 2013 et ATF 2C_949/2010 du 18 mai 2011). Dans le domaine des jeux d'argent en ligne, une personne sera exclue si elle est remarquée dans le cadre du repérage précoce en raison de sa façon de miser, de la durée pendant laquelle elle joue et de la fréquence à laquelle elle joue et que, suite à un contact avec elle, on a un motif de soupçonner qu'elle fait partie des personnes visées aux al. 1 et 2. En ce qui concerne les jeux exploités dans des points de vente publics (par ex. commerces de détail et établissements de restauration), si une personne au comportement singulier en matière de jeu est signalée, l'exploitant devra essayer d'entrer en contact avec elle. Si, à la suite de ce contact, il y a un motif de soupçonner qu'elle fait partie des personnes visées à l'al. 1 et 2, elle devra être exclue.

L'expression « dépendantes au jeu » doit être interprétée à la lumière des connaissances scientifiques. Les exigences portant sur l'obligation de déceler la dépendance d'un joueur ne seront pas trop élevées. Ils ne devront prendre une mesure d'exclusion que s'ils savent ou

devraient présumer, sur la base de l'annonce d'un service spécialisé ou d'une autorité sociale, qu'une personne est dépendante au jeu.

L'al. 3 règle l'extension de l'exclusion de jeu aux jeux de grande envergure qui ne sont pas exploités en ligne. Cette extension sera prononcée lorsqu'elle est indiquée en raison du (fort) danger potentiel du jeu. La décision appartiendra à l'autorité intercantonale d'exécution dans le cadre de l'octroi de l'autorisation du jeu.

L'al. 4 indique que l'exclusion s'étendra aux jeux de casino, aux jeux de grande envergure exploités en ligne et aux jeux de grande envergure auxquels l'autorité intercantonale d'exécution a étendu l'exclusion au sens de l'al. 3. Une exclusion prononcée par un exploitant est un acte de droit privé qui se concrétise en une interdiction de jeu selon l'art. 51. Une décision d'exclusion n'a de sens que si elle est réellement mise en œuvre. Les exigences en la matière seront fixées au niveau de l'ordonnance. Dans les maisons de jeu, il s'agira d'interdire comme aujourd'hui l'accès aux personnes exclues (contrôles d'identité à l'entrée). Pour les jeux en ligne, il faudra aussi prévoir un contrôle d'identité pour empêcher les personnes exclues d'accéder aux jeux. En ce qui concerne les jeux exploités dans des points de vente publics (par ex. commerces de détail et établissements de restauration), les deux solutions principales suivantes sont envisageables. L'exclusion pourrait être opérée au niveau de l'accès au jeu. Pour ce faire, les joueurs devraient être également identifiés au moment de l'accès au jeu, ce qui dans les points de vente publics s'avèrerait rapidement impraticable et disproportionné. Il serait dès lors plus réaliste d'exécuter l'exclusion au niveau du versement des gains: on pourrait prescrire que les gains supérieurs à un montant donné, par exemple 1000 francs, soient exclusivement versés par l'exploitant du jeu de grande envergure à la condition que le joueur ne soit pas sous le coup d'une exclusion. Par conséquent, le versement des gains supérieurs au montant fixé ne pourrait jamais être le fait du personnel de vente (du kiosque ou du restaurant par ex.). Par rapport à la première solution, cette seconde réglementation paraît plus applicable.

Une exclusion pourra résulter non seulement d'une décision d'une maison de jeu ou de l'exploitant d'un jeu de grande envergure, mais encore d'une demande du joueur lui-même auprès d'un exploitant habilité à prononcer des exclusions (al. 5).

L'exclusion de jeu sera communiquée par écrit à la personne concernée, avec ses motifs (al. 6).

Art. 78 Levée de l'exclusion

A la demande de la personne concernée, l'exclusion sera levée lorsque les motifs d'exclusion n'existent plus. La demande devra être adressée à l'exploitant qui a prononcé l'exclusion. Un spécialiste ou un service spécialisé reconnu par le canton sera associé à la procédure de levée de l'exclusion. Le recours contre une décision d'exclusion d'un exploitant vis-à-vis d'un joueur de même que contre une décision de ne pas donner suite à une demande de levée de l'exclusion relève des tribunaux civils en raison de la nature privée du contrat de jeu.

Art. 79 Registre

Un registre des personnes exclues devra être tenu en vue de l'exécution des exclusions. L'al. 1 impose à tous les exploitants de jeux d'argent habilités à prononcer des exclusions de tenir un registre des personnes exclues et de se communiquer mutuellement les données.

Les exploitants resteront toutefois libres de tenir un registre commun (al. 2) : dans ce cas, les exploitants participant à la tenue du registre (commun) y auront accès. Le registre contiendra l'identité des personnes exclues avec le type d'exclusion et son motif (al. 3). Les exploitants devront respecter les dispositions de la loi fédérale sur la protection des données.

Art. 80 *Formation et perfectionnement*

L'art. 80 dispose que les responsables du programme de mesures sociales ainsi que les employés de la maison de jeu ou de l'exploitant de jeux de grande envergure chargés de l'exploitation du jeu ou de sa surveillance devront suivre une formation de base et des cours annuels de perfectionnement et d'approfondissement.

Art. 81 *Rapport*

En vertu de l'art. 81, les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure feront rapport annuellement à l'autorité de surveillance compétente sur l'efficacité des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif. Ils porteront ce rapport à la connaissance de la commission consultative pour la prévention du jeu excessif.

Section 3 Mesures incombant aux cantons

Les sections 1 et 2 du chapitre 6 portent sur des mesures que les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure devront prendre pour protéger les joueurs du jeu excessif. La section 3 règle le second pilier des mesures prévues par la loi dans un but de protection des joueurs, et ces mesures incomberont aux cantons. L'art. 82 leur impose de prendre des mesures de prévention contre le jeu excessif et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement aux personnes dépendantes au jeu ou présentant un risque de dépendance ainsi qu'à leur entourage (al. 1). Conformément à l'al. 2, les cantons collaboreront avec les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure, en particulier pour assurer le repérage précoce des joueurs présentant un risque de dépendance ou à problèmes. Les mesures de prévention destinées à protéger les joueurs du jeu excessif ne pourront être efficaces que si les actions des différents intervenants se complètent et sont coordonnées entre elles. Pour le financement de ces mesures cantonales, Swisslos et la Loterie romande s'acquittent aujourd'hui déjà d'une taxe de 0,5 % du revenu brut des jeux réalisé sur leurs territoires cantonaux (art. 18 CILP). La CDCM ne conteste d'aucune manière la reconduction de cette taxe de prévention de la dépendance au jeu. L'avant-projet ne prévoit pas d'étendre ce prélèvement aux maisons de jeu (cf. ch. 5).

Section 4 Commission consultative pour la prévention du jeu excessif

Outre les obligations des exploitants de jeux d'argent (premier pilier) et celles des cantons (deuxième pilier), l'avant-projet prévoit un troisième pilier visant à protéger les joueurs du jeu excessif : la création d'une commission consultative, qui permettra de mieux répondre, et de façon plus visible, aux exigences de la protection des joueurs contre le jeu excessif. De plus, la commission encouragera les échanges de vues entre spécialistes suisses et étrangers. Enfin, ces spécialistes conseilleront les autorités d'exécution, les exploitants de jeux d'argent et les autorités sanitaires en matière de prévention du jeu excessif.

La commission consultative pour la prévention du jeu excessif est une commission extraparlamentaire (commission administrative). Elle est donc en principe régie par les art. 57a ss de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁶⁰, et 8a ss de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁶¹. L'avant-projet prévoit toutefois quelques dérogations à ces textes, en raison de la répartition des tâches d'exécution entre la Confédération et les cantons dans le domaine des jeux d'argent.

Art. 83 *Institution*

Le Conseil fédéral instituera la commission. Cette dernière étant appelée à conseiller également les autorités cantonales d'exécution, elle sera instituée en accord avec les cantons.

Art. 84 *Composition et nomination des membres*

La commission se composera de douze membres. Elle réunira des spécialistes disposant des compétences et connaissances professionnelles et personnelles nécessaires en matière de prévention du jeu excessif et de traitement des personnes concernées. Dans la mesure du possible, les membres de la commission seront indépendants ; toutefois, on ne veut pas exclure d'office qu'un membre soit lié à une organisation de prévention bénéficiaire de fonds publics. Des experts internationaux pourront également faire partie de la commission. Le Conseil fédéral nommera les membres de la commission, dont la moitié sur proposition des cantons. Là encore, il s'agira de tenir compte du fait que la commission conseille non seulement les autorités d'exécution de la Confédération, mais encore celles des cantons. Les membres seront nommés pour quatre ans, et leur mandat pourra être renouvelé deux fois au plus.

Art. 85 *Tâches*

La commission aura pour tâche de conseiller les autorités d'exécution, les autorités sanitaires de la Confédération et des cantons et les exploitants de jeux d'argent et d'élaborer des recommandations en matière de prévention, de repérage précoce et de traitement du jeu excessif. De plus, elle observera et analysera les développements aux niveaux national et international dans ces domaines. Enfin, elle rendra compte annuellement de ses activités au Conseil fédéral et aux cantons et publiera un rapport.

Art. 86 *Organisation et fonctionnement*

La commission assumera ses tâches en toute indépendance ; elle sera rattachée administrativement au DFJP. Elle définira elle-même son organisation et son fonctionnement dans un règlement. Elle pourra recourir à des experts dans les limites de son budget.

⁶⁰ **RS 172.010**

⁶¹ **RS 172.010.1**

Art. 87 *Coûts*

Les coûts seront répartis par moitié entre la Confédération et les cantons. Cette répartition correspond à l'éventail des tâches de la commission, appelée à conseiller aussi bien les autorités d'exécution de la Confédération que celles des cantons.

2.7 **Chapitre 7 Restriction de l'accès aux offres de jeux en ligne non autorisées en Suisse**

La lutte contre le jeu illégal constitue une condition nécessaire à l'accomplissement des objectifs de la nouvelle loi. En effet, il ne sert à rien d'imposer des exigences élevées aux offres légales si les joueurs peuvent accéder sans difficultés à des offres illégales soumises à moins de contraintes et donc plus attractives, du moins à leurs yeux. A l'heure actuelle, une part importante du jeu illégal en Suisse se déroule sur des sites internet de jeux, mis en ligne et gérés depuis l'étranger. Comme les exploitants de ces sites de jeux se trouvent généralement dans des pays où de tels jeux sont légaux (par ex. Gibraltar, Malte, Antigua-et-Barbuda), l'application du droit pénal suisse se heurte rapidement à des obstacles tant juridiques que pratiques: entraide judiciaire lente ou difficile, voire impossible à obtenir du fait de l'exigence de la double incrimination, difficulté à identifier précisément les exploitants de tels sites internet, problème posé par la territorialité de la loi pénale, etc. Ces problèmes n'existent pas pour les sites de jeux exploités depuis la Suisse. Le présent avant-projet prévoit dès lors des mesures spécifiques de lutte contre les offres de jeux en ligne, diffusées depuis l'étranger et proposées en Suisse sans autorisation.

Il s'agit en substance d'introduire un système de listes noires des offres non autorisées, lesquelles feront l'objet d'un blocage de la part des fournisseurs d'accès internet.

Des dispositions légales relatives au blocage de sites internet proposant des jeux non autorisés existent dans d'autres pays en Europe, par exemple en France, en Belgique, au Danemark ou en Italie.

Pour l'heure, la Suisse ne connaît un système similaire que dans le domaine de la pédopornographie, où la cellule SCOCI de fedpol établit une liste noire des sites internet illégaux. Ce système ne repose cependant pas sur des obligations légales, mais sur la participation volontaire des fournisseurs d'accès internet. L'objectif poursuivi dans le présent avant-projet est d'introduire un système contraignant. Les spécificités du jeu d'argent justifient d'avoir recours à des mesures de ce type. Le but des règles proposées est en effet double. Il s'agit d'une part d'orienter les joueurs en Suisse vers l'offre légale, qui offre des garanties du point de vue de la protection des joueurs contre le jeu excessif et les autres dangers liés au jeu, ainsi que du point de vue de la sécurité et de la transparence du déroulement. Il s'agit d'autre part de s'assurer qu'une part la plus grande possible des bénéfices des jeux d'argent aille soit à l'AVS et à l'AI, soit à l'utilité publique, au lieu de bénéficier à des opérateurs privés à l'étranger.

Art. 88 *Blocage de l'accès aux offres de jeux non autorisées*

Cette disposition expose le principe du dispositif de lutte contre les offres de jeux en ligne non autorisées: les sites internet de jeux non autorisés figureront sur des listes noires, et l'accès aux sites figurant sur ces listes devra être bloqué par les fournisseurs d'accès internet (alinéas 1 et 4).

Ne sont visées que les offres de jeux en ligne effectivement accessibles depuis la Suisse, autrement dit les offres de jeux auxquels les joueurs en Suisse peuvent effectivement jouer. Les offres de jeux en ligne non accessibles depuis la Suisse ne sont pas concernées, quand bien même elles ne sont pas autorisées en Suisse (alinéa 2). Par ailleurs, ce dispositif de blocage ne concerne que les offres dont l'exploitant est situé à l'étranger (domicile ou siège social). En effet, les offres exploitées depuis la Suisse peuvent être supprimées par les voies administratives ou pénales ordinaires. Le blocage pourra notamment être prononcé à titre provisoire par les autorités compétentes. Un dispositif tel que celui prévu ici n'est donc pas nécessaire pour les offres en Suisse.

Il y aura deux listes noires, l'une pour le domaine des jeux de casino, tenue et gérée par la CFMJ, et l'autre pour le domaine des jeux de grande envergure, tenue et gérée par l'autorité intercantonale d'exécution (alinéa 3). Cette solution à deux autorités a été choisie pour des raisons de respect de la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération. Il n'est pas exclu, et même probable, qu'un même site internet figure sur les deux listes, puisqu'il est courant pour les grands sites de jeux en ligne de proposer à la fois des jeux type casino et des jeux comme les paris qui relèvent des jeux de grande envergure. Ces doublons ne porteront pas à conséquence puisque les mêmes fournisseurs d'accès internet mettront le blocage en œuvre.

Les listes doivent être tenues à jour régulièrement par les autorités de surveillance, selon une périodicité qui devra être déterminée dans les dispositions d'exécution. Les autorités devront être le plus précises possibles dans la désignation des offres visées, de manière à ce que les fournisseurs de services de télécommunications puissent les bloquer sans autres recherches, et pour qu'il n'y ait pas de "surblocage", c'est-à-dire de blocage de sites entiers alors que seule une petite partie pose un problème au regard de la législation sur les jeux d'argent. En l'état actuel de la technologie, la liste contiendra surtout des noms de domaines (DNS = domain name system), par exemple: www.bj.admin.ch, mais il n'est pas exclu que cela évolue à l'avenir, en fonction des progrès techniques, par exemple en utilisant des URL (= Uniform Resource Locator ou "adresse web") pour les "Apps".

Les autorités de surveillance ne devront pas nécessairement adopter un comportement actif et surveiller elles-mêmes l'internet pour trouver les offres non autorisées. On peut partir de l'idée que les exploitants d'offres légales en Suisse constitueront leur principale source d'information: ce sont eux qui connaissent le mieux le marché et sont susceptibles de repérer les offres non autorisées utilisées par les joueurs suisses. Les autorités compétentes devront cependant analyser et vérifier les informations qui leur seront transmises par des tiers avant d'inscrire les offres incriminées sur leur liste de blocage. La répartition usuelle des compétences entre la CFMJ et l'autorité intercantonale d'exécution reste de mise: la CFMJ s'occupe des maisons de jeu, l'autorité intercantonale d'exécution s'occupe des jeux de grande envergure. Une obligation de coordination entre les deux autorités devra être prévue dans les dispositions d'exécution.

Mis à part les tribunaux dans le cadre d'une procédure judiciaire, aucune autre autorité que la CFMJ et l'autorité intercantonale d'exécution ne pourra décider le blocage d'une offre de jeux d'argent sur internet. Les fournisseurs de services de télécommunication auront pour seuls interlocuteurs la CFMJ et l'autorité intercantonale d'exécution.

Du point de vue de leur qualification juridique, les listes de blocage constituent des décisions de portée générale ordonnant le blocage des sites internet mentionnés.

La terminologie « jeux en ligne » correspond à la définition donnée dans le commentaire de l'art. 3, let. e. Cette notion est suffisamment large pour inclure les offres accessibles par le

biais d'applications pour smartphones, tablettes etc. (« "Apps" »). Parmi ces offres, il faut distinguer entre les applications web mobiles et les applications natives. Une application web (par ex. <https://m.bwin.com>) est un site conçu pour une utilisation sur petit écran. Le site lui-même ne sera plus accessible si les fournisseurs de services de télécommunication bloquent le nom de domaine (dans notre exemple bwin.com). Dans le cas des applications natives, le blocage ne serait pas automatiquement garanti en passant par les noms de domaines car les demandes ne passent pas forcément par l'adresse Web du site, mais serait possible en passant par le blocage d'URL.

S'agissant des mesures techniques à mettre en œuvre pour effectuer le blocage, le choix devra être opéré par les autorités compétentes d'entente avec les fournisseurs de services de télécommunication. Cas échéant, la méthode utilisée pourra être définie plus étroitement dans l'ordonnance. A l'heure actuelle, le blocage de DNS (domain name system = nom de domaine associé à une adresse IP) est la solution la plus simple et proportionnée pour le blocage de sites internet de jeux non autorisés, même si elle est imparfaite techniquement et peut-être contournée par les utilisateurs disposant des connaissances techniques nécessaires. Une solution similaire a été retenue dans le domaine de la lutte contre la pédopornographie. Cette technologie permet également de bloquer la communication entre une application pour téléphone mobile et le serveur de jeux à l'étranger. La loi laisse toutefois ouverte la possibilité d'utiliser d'autres moyens techniques, en fonction de l'évolution qui aura lieu à l'avenir. Le choix du moyen technique utilisé doit être guidé par le principe de proportionnalité: il faut éviter au maximum de bloquer des contenus admissibles en même temps que des contenus non autorisés (surblocage). Il faut aussi éviter que la mesure choisie génère des coûts disproportionnés pour les fournisseurs de services de télécommunication.

Force est cependant d'admettre qu'il est pour le moment assez aisé de contourner de telles mesures techniques de blocage. On ne peut donc pas garantir une efficacité à 100%. Toutefois, pour le joueur moyen, le simple fait que ces mesures de blocage rendent l'accès aux sites non autorisés plus difficile suffira à le détourner vers les offres légales. De plus, les mesures de blocage ont aussi un rôle d'information: la redirection automatique vers le dispositif d'information selon l'art. 91 permet aux usagers de se rendre compte que le site qu'ils compaient visiter est un site de jeu non autorisé, en même temps qu'elle met à leur disposition des liens vers les offres autorisées.

Le délai dans lequel les prestataires doivent procéder au blocage sera réglé dans l'ordonnance. Il en va de même des modalités techniques du blocage.

Art. 89 Notification et procédure d'opposition

Le but de cette disposition est de garantir la notification de la décision à toutes les parties concernées, ainsi que leur droit d'être entendu. Cela concerne avant tout les exploitants des offres non autorisées.

La publication dans la Feuille fédérale prévue à l'alinéa 1 vaut notification de la décision. Cette manière de faire se justifie si l'on tient compte du fait que les exploitants visés par la décision de blocage sont nombreux, qu'ils ont leur siège à l'étranger et qu'ils seront parfois difficiles à identifier de manière certaine. Les conditions imposées par l'art. 36 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)⁶² pour la notification par pu-

⁶² RS 172.021

blication dans une feuille officielle seront ainsi respectées. Par ailleurs, pour faciliter l'accès à la décision par les exploitants à l'étranger, la publication des deux listes de blocage aura lieu dans la Feuille fédérale exclusivement, et non dans les feuilles officielles des cantons. Toujours pour des raisons de facilité d'accès, la publication de la liste de la CFMJ et la publication de la liste de l'autorité intercantonale d'exécution devront avoir lieu simultanément, de manière à ce que les listes se trouvent au même endroit dans la Feuille fédérale. Les autorités concernées devront se coordonner en conséquence. La publication dans la Feuille fédérale se limitera à un simple renvoi vers les sites internet des deux autorités compétentes. La liste complète figurera sur ces sites (voir art. 90, ci-dessous).

A partir de la publication des listes, les offres qui y sont mentionnées seront bloquées. Les autorités compétentes ont cependant la possibilité de prendre contact préalablement avec les exploitants d'offres non autorisée afin de les avertir que le site sera bloqué s'ils ne prennent pas des mesures pour empêcher l'accès depuis la Suisse. Cette information préalable pourra avoir lieu de manière informelle, puisque le droit d'être entendu des exploitants sera assuré par la procédure d'opposition. Dès lors, il n'y aura pas besoin de passer par la procédure complexe de l'entraide administrative internationale. D'autre part, il ne s'agit pas d'une obligation pour l'autorité; ainsi, s'il s'avère difficile d'entrer en contact avec un exploitant, par exemple parce que son adresse est inconnue, etc., la procédure de blocage pourra tout de même suivre son cours.

La procédure d'opposition prévue à l'alinéa 2 a pour objectif de sauvegarder le droit d'être entendu des exploitants, conformément à l'art. 30, al. 2, let. b PA, tout en permettant aux autorités compétentes de rendre des décisions rapidement, avec une motivation sommaire. De cette manière, les autorités compétentes pourront ordonner le blocage de sites internet de jeux non autorisés en Suisse dès leur identification, et sans avoir l'obligation d'informer préalablement les exploitants. Dans un second temps, une fois le blocage effectif, les exploitants auront la possibilité, au travers de la procédure d'opposition, de faire valoir leurs arguments à l'encontre du blocage. Cas échéant, l'autorité compétente pourra alors corriger sa décision.

Parmi les motifs d'opposition possibles, les exploitants pourront en particulier faire valoir qu'ils ont pris les mesures nécessaires pour rendre leur site inaccessible depuis la Suisse. Trois manières de faire sont envisageables:

- 1) les joueurs opérant depuis la Suisse sont empêchés d'accéder au site via un dispositif de geo-blocking.
- 2) le contenu incriminé n'est plus offert en Suisse, également via un dispositif de geo-blocking.
- 3) Les joueurs domiciliés en Suisse sont exclus du jeu par le biais d'un système les empêchant de s'enregistrer comme clients avec une adresse de domicile en Suisse.

Art. 90 Communication des listes des offres de jeux bloquées

Outre la publication officielle des listes de blocage, qui vaut notification aux destinataires et est réglée à l'art. 89, il faut également que ces listes soient facilement accessibles pour tous les intéressés, à titre d'information. Cela vaut tant pour les exploitants que pour les joueurs potentiels ou encore des autorités de surveillance étrangères. Dès lors, il est prévu que la CFMJ et l'autorité intercantonale publient chacune leur liste de blocage sur leur site internet, avec un lien vers le site de l'autre autorité (alinéa 1).

Ce sont ensuite les fournisseurs de services de télécommunications qui seront chargés de mettre en œuvre le blocage. La terminologie utilisée est celle de la législation sur les télécommunications. L'OFCOM tient, en application de l'art. 4 de la loi sur les télécommunications et de l'art. 4, al. 1 de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur les services de télécommunications (OST)⁶³, une liste des fournisseurs de services de télécommunication annoncés. C'est évidemment la fourniture d'accès internet qui est principalement concernée.

L'alinéa 2 prévoit, pour la transmission des listes aux fournisseurs de services de télécommunications, un mode de communication particulier, simple et sécurisé qu'il appartiendra aux deux autorités compétentes de mettre en œuvre. La manière dont celles-ci devront transmettre leurs listes (voie électronique ou autre) aux fournisseurs de services de télécommunication sera réglée dans l'ordonnance. Le système envisagé est celui utilisé par le SCOCI (Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet) dans le domaine de la pédocriminalité sur internet: la liste actualisée figurera sur un serveur sécurisé auquel les fournisseurs de services de télécommunication auront directement accès.

Cette communication, de même que la publication sur le site internet des autorités compétentes, n'aura pas d'effet juridique. C'est la publication de la liste selon l'art. 89 qui fait foi.

L'alinéa 3 prévoit un droit d'opposition particulier pour les fournisseurs de services de télécommunications. Même si ceux-ci ne sont pas les destinataires directs de la décision de blocage, leurs droits et obligations sont néanmoins touchés, dans la mesure où la loi leur impose l'obligation de mettre en œuvre le blocage, ce qui générera pour eux un certain coût financier, opérationnel et administratif. Ils doivent dès lors disposer d'un moyen de droit contre la décision de blocage. Les motifs qu'ils peuvent faire valoir dans cette opposition sont cependant limités: ils ne peuvent invoquer que le caractère disproportionné des mesures de blocage qui sont ordonnées, du point de vue technique et du point de vue de l'exploitation. Autrement dit, ils peuvent s'opposer à la décision de blocage si la mise en œuvre de celle-ci leur impose un effort disproportionné, parce que les mesures techniques à prendre sont trop coûteuses ou trop compliquées techniquement.

Le délai de 30 jours pour faire opposition part du moment de la publication de la décision de blocage dans la Feuille fédérale.

Art. 91 Information aux utilisateurs

En plus du blocage de l'accès aux offres de jeux en ligne figurant sur les listes, les fournisseurs de services de télécommunication devront également dévier les utilisateurs cherchant à accéder aux offres bloquées vers un dispositif les informant de l'existence d'un blocage. En l'état actuel de la technique, ce dispositif d'information prendra la forme d'une page STOP, mais il n'est pas exclu que cette forme se modifie en fonction de l'évolution technologique. Ce dispositif d'information sera géré conjointement par la CFMJ et l'autorité intercantonale d'exécution.

La fonction de ce dispositif d'information sera d'avertir les utilisateurs que l'offre de jeux en ligne à laquelle ils cherchent à accéder n'est pas autorisée en Suisse, et que l'impossibilité d'y accéder provient d'une mesure ordonnée par les autorités, et non d'un dysfonctionnement du système ou d'une décision des fournisseurs de services de télécommunication.

⁶³ RS 784.101.1

Les détails concernant ce dispositif d'information seront réglés dans l'ordonnance. A l'heure actuelle, il est prévu d'utiliser un modèle similaire à la page STOP utilisée par le SCOCI. Le dispositif d'information contiendrait ainsi l'en-tête de la Confédération et de l'autorité intercantonale d'exécution, une référence à la législation sur les jeux d'argent ainsi qu'une liste des offres autorisées. Par ailleurs, les fournisseurs de services de télécommunications, de même que la CFMJ et l'autorité intercantonale d'exécution, devront s'assurer que les adresses IP des utilisateurs ayant cherché à accéder aux offres bloquées seront anonymisées ou effacées le plus rapidement possible. L'ordonnance réglera les détails.

En l'état actuel de la technique, la déviation sur le dispositif d'information ne fonctionnera pas lorsque les usagers accéderont à des offres non autorisées via une application pour téléphone mobile. Dans ce cas, ils recevront un message d'erreur. Cela ne remet pas en cause le blocage lui-même, mais l'utilisateur ne sera pas informé directement du motif du blocage ; il devra, pour connaître celui-ci, s'adresser à son provider ou à l'exploitant de l'application pour téléphone mobile.

Art. 92 Retrait de la liste des offres de jeux bloquées

Les sites de jeux en ligne qui ne remplissent plus les conditions du blocage doivent être retirés des listes. Tel sera notamment le cas lorsque l'offre de jeux en question a été supprimée, ou lorsque des mesures rendant l'accès impossible depuis la Suisse ont été mises en place, notamment par un dispositif de geo-blocking.

En principe, c'est l'autorité compétente elle-même qui procède d'office au retrait lorsqu'elle constate que les conditions ne sont plus remplies. Mais comme on ne peut pas imposer aux autorités de vérifier quotidiennement si la liste est toujours à jour, les exploitants des sites de jeux ont la possibilité d'attirer l'attention des autorités sur le fait que les conditions du blocage ne sont plus remplies en demandant eux-mêmes leur retrait de la liste.

Art. 93 Exclusion de responsabilité

L'al. 1 régit l'exclusion de responsabilité tant civile que pénale pour les fournisseurs de services de télécommunication en rapport avec la diffusion de jeux d'argent en ligne non autorisés en Suisse. Cette exclusion de responsabilité est accordée à la condition que les fournisseurs de services de télécommunication se contentent de diffuser les données consultées et non s'ils font eux-mêmes en sorte que les informations soient diffusées, qu'ils déterminent eux-mêmes le destinataire des informations ou qu'ils choisissent ou modifient eux-mêmes le contenu des informations diffusées. Les fournisseurs ne peuvent être tenus pour responsables de la simple mise à disposition d'offres non autorisées, même si, informés par des tiers, ils s'abstiennent de réagir et de prendre des mesures pour bloquer l'accès à ces contenus. L'avant-projet n'impose aux fournisseurs aucune obligation de contrôler les informations qu'ils diffusent ou sauvegardent ni de rechercher activement des indices d'activités illégales.

Les fournisseurs de services de télécommunication ne doivent pas pouvoir être rendus responsables, ni civilement, ni pénalement, des dommages qui pourraient résulter du blocage de sites internet ordonné par les autorités compétentes. Ainsi, le client déçu de ne pouvoir accéder au site internet souhaité ne pourra pas rechercher son opérateur en responsabilité pour non respect du contrat (alinéa 2, let. c). De même, la responsabilité des fournisseurs de

services de télécommunication ne sera pas engagée si certains de leurs clients arrivent à contourner les mesures de blocage pour malgré tout accéder aux sites non autorisés.

Art. 94 *Voies de droit et effet suspensif*

Alinéa 1: Les voies de recours contre la décision de blocage après opposition seront différentes suivant l'autorité dont elle émane.

Si l'auteur de la décision est la CFMJ, la procédure applicable est la procédure administrative fédérale. Dès lors, la décision sur opposition de la CFMJ pourra faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral, puis au Tribunal fédéral.

Si l'auteur de la décision est l'autorité intercantonale, la procédure de recours sera régie par le droit cantonal. Il est souhaitable que le concordat détermine lui-même la procédure applicable; le concordat en vigueur prévoit l'application de la loi fédérale sur la procédure administrative. Une fois les instances de recours cantonales épuisées, le recours au Tribunal fédéral sera ouvert.

Alinéa 2: Afin que les autorités compétentes puissent bloquer immédiatement les sites internet incriminés dès que l'existence d'une offre non autorisée a été constatée, et que le dispositif de blocage déploie un certain effet dissuasif, il importe que l'éventuelle opposition des exploitants, puis leurs recours ultérieurs, n'aient pas d'effet suspensif. Dans le cas contraire, il leur serait aisé, en s'opposant systématiquement aux décisions de blocage, de retarder le blocage de leur site et, dans l'intervalle, de changer le nom de celui-ci, si bien que l'application de la loi serait rendue illusoire. Dès lors, entre le risque de voir un site bloqué de manière injustifié pendant quelques semaines et celui de voir la lutte contre les sites de jeux rendue totalement inopérante, il apparaît que le second a un poids autrement plus grand, si bien que le retrait de l'effet suspensif se justifie.

En revanche, l'opposition ou le recours des fournisseurs de services de télécommunication contre des mesures de blocage qu'ils jugent disproportionnées doit avoir un effet suspensif, faute de quoi ils risquent de subir des dommages difficilement réparables. Dans le cas des fournisseurs de services de télécommunication, le risque de manœuvres dilatoires peut en effet être considéré comme très limité.

2.8 Chapitre 8 Autorités

Le chapitre consacré aux autorités est divisé en trois sections, qui traitent chacune d'une autorité distincte.

La section 1, consacrée à la CFMJ, reprend pour l'essentiel des dispositions du droit en vigueur et ne contient que peu de nouveautés matérielles. Les dispositions sur la protection des données et l'assistance administrative ont été étoffées afin de satisfaire aux standards actuels en matière de légalité.

La section 2 est consacrée à l'autorité intercantonale d'exécution, aujourd'hui la Comlot. A l'heure actuelle, cette autorité ne fait l'objet d'aucune réglementation en droit fédéral; elle est réglée exclusivement par la voie de la CILP. Dès lors, les dispositions prévues à la section 2 sont des dispositions nouvelles en droit fédéral mais qui, d'un point de vue matériel, restent assez proches de ce qui est prévu actuellement dans la CILP.

Enfin, la section 3 contient les règles relatives à l'organe de coordination. Il s'agit d'une autorité nouvelle, dont la création est prévue à l'art. 106, al. 7 Cst.

Section 1 Commission fédérale des maisons de jeu

Art. 95, 96 Composition, organisation

Ces dispositions reprennent le droit actuel (art. 46 et 47 LMJ).

Art. 97 Indépendance

L'alinéa 1 n'introduit pas de modifications par rapport à la situation actuelle (art. 97 OLMJ). La CFMJ est indépendante dans l'exercice de sa fonction, tant à l'égard des autorités qu'à l'égard des maisons de jeu soumises à surveillance. Elle jouit en outre de l'indépendance en matière d'organisation (art. 96) et de l'indépendance personnelle (art. 95, al. 2, et art. 97, al. 2).

L'alinéa 2 précise que les membres de la commission et le personnel du secrétariat ont en principe le droit d'exercer une autre activité professionnelle, à condition que celle-ci ne porte pas atteinte à leur indépendance personnelle. Ainsi, un membre de la commission ne pourrait pas faire partie du conseil d'administration ou des organes de direction d'une maison de jeu. Cette exigence correspond déjà à la pratique actuelle.

Art. 98 Tâches

Par rapport au droit actuel (art. 48 LMJ), le catalogue des tâches de la CFMJ, qui découlent de son rôle d'autorité de surveillance, est précisé. Ce catalogue est exemplatif. Ses activités principales sont l'autorisation des jeux, la surveillance des maisons de jeu, y compris dorénavant l'exploitation des jeux en ligne, la taxation et la perception de l'impôt sur les maisons de jeu, ainsi que la lutte contre les offres illégales dans le domaine des jeux de casino.

Art. 99 Pouvoirs

Ici encore, le catalogue légal actuel (art. 48 LMJ) est précisé, sans être toutefois matériellement élargi. Il s'agit d'un catalogue non exhaustif. Parmi ses principales attributions, la CFMJ peut procéder à des contrôles dans les maisons de jeu (let. b). Elle peut également prendre les mesures nécessaires au rétablissement d'une situation conforme à la loi (let. h) ainsi que des mesures provisionnelles (let. g). La CFMJ peut également recourir auprès des tribunaux contre les décisions d'autres autorités (let. k et l). Les sanctions administratives qui peuvent être prononcées par la CFMJ sont en revanche réglées dans d'autres dispositions (art. 101 et art. 15).

Art. 100 Emoluments

Cette disposition correspond au droit actuel (art. 53 LMJ et art. 112 OLMJ).

Art. 101 *Sanctions administratives*

La disposition prévoit que la violation de la concession est sanctionnée par le paiement d'un montant pouvant aller jusqu'à 15% du produit brut des jeux réalisé au cours du dernier exercice. Les sanctions administratives complètent le catalogue des mesures à la disposition de la CFMJ en tant qu'autorité de surveillance. Elles trouveront application avant tout dans les cas où il serait disproportionnée de suspendre ou retirer la concession (voir art. 15).

Par rapport au droit actuel (art. 51 LMJ), le régime des sanctions administratives qui peuvent être prononcées par la CFMJ à l'encontre des maisons de jeu en cas de violation des règles de la concession ou d'une décision ayant force de chose jugée est simplifié et harmonisé avec les sanctions administratives prononcées par l'autorité intercantonale d'exécution (voir plus loin, art. 110). D'abord, l'exigence que la violation soit au profit de la maison de jeu n'est pas reprise. Ensuite, la possibilité d'exiger le paiement d'un montant pouvant aller jusqu'au triple du gain réalisé du fait de la violation n'est pas reprise non plus. Enfin, le pourcentage maximal de la sanction est abaissé et passe de 20% à 15% du produit brut des jeux.

Ces modifications résultent de la réflexion suivante. Premièrement, la question de savoir si la maison de jeu a tiré un avantage de la violation, pécuniaire ou de toute autre nature, ne doit pas être au premier plan. En effet, il est tout à fait possible qu'une violation grave n'apporte à la maison de jeu qu'un avantage financier modeste, voire inexistant. La question principale doit être celle de savoir si la maison de jeu a oui ou non violé les règles de la concession. Deuxièmement, le gain réalisé du fait d'une violation est souvent difficile à évaluer et/ou à prouver, surtout lorsqu'il s'agit en réalité d'économies réalisées du fait de la non satisfaction d'obligations de diligence. La question de l'existence ou non d'un gain ne disparaît cependant pas totalement, puisqu'elle devra être prise en compte lors de la fixation du montant de la sanction.

On trouve du reste dans d'autres lois le même type de sanction, notamment dans la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (loi sur les cartels, LCart, art. 49a et 50)⁶⁴ et dans la loi sur les télécommunications (art. 60).

Cette disposition confère une grande marge d'appréciation à l'autorité de surveillance. Il va de soi que, lors de la fixation du montant, la CFMJ doit se conformer aux exigences du principe de proportionnalité. Le montant effectif de la sanction sera fixé en fonction de la situation concrète et les sommes maximales ne seront atteintes que dans les cas particulièrement graves. La pratique actuelle de la CFMJ, qui détermine le montant de la sanction en fonction du degré de gravité de la violation, pourra dès lors être maintenue. Cette pratique distingue quatre catégories de violations susceptibles d'entraîner une sanction administrative. La première ne concerne pas des violations à proprement parler mais des cas de non-observation de prescriptions d'ordre. Celles-ci ne font l'objet d'une sanction qu'en cas de récidive. Les violations sont ensuite classifiées entre les violations légères, les violations de moyenne importance et les violations graves. Pour les cas graves, le montant de la sanction est compris entre 5% et 20% (à l'avenir 15%) du produit brut des jeux; pour les violations de moyenne gravité, il est compris entre 1% et 5% et, pour les cas de faible gravité, entre 0.15% et 1%.

Jusqu'à maintenant, les sanctions prononcées n'ont jamais dépassé quelques pourcents du produit brut des jeux.

⁶⁴ RS 251

La procédure applicable sera, comme à l'heure actuelle, la procédure administrative fédérale (PA). Cela va de soi pour une autorité fédérale, si bien qu'il est inutile de le préciser, contrairement à la disposition (art. 110) relative aux sanctions administratives prononcées par l'autorité intercantonale.

Art. 102 Traitement des données

Cette disposition répond aux exigences actuelles en matière de légalité pour le traitement de données sensibles. Dans le cadre de sa fonction de surveillance des maisons de jeu, la CFMJ peut être amenée à traiter des données personnelles ainsi que des données personnelles sensibles, notamment sur la santé (existence d'une addiction au jeu) ou la situation financière des clients des casinos. Il s'agit pour l'essentiel de données collectées par les casinos, notamment dans le cadre de la prévention du jeu excessif, ou par d'autres autorités, et non par la CFMJ elle-même. Traiter des données signifie notamment les collecter, les conserver, les exploiter et les communiquer (art. 3, let. e, de la loi fédérale sur la protection des données). In casu, la communication à d'autres autorités ne pourra avoir lieu qu'au cas par cas. Il n'est pas prévu que d'autres autorités aient un accès en ligne aux données traitées par la CFMJ.

L'ordonnance du Conseil fédéral devra fournir des indications sur le catalogue des données sensibles et les catégories de données personnelles traitées, le but du traitement, la durée de conservation et la sécurité des données. Elle précisera en particulier:

- les catégories de personnes sur lesquelles les données sont collectées et, pour chaque catégorie de personnes, les catégories de données personnelles traitées;
- le catalogue des données sensibles;
- les autorisations d'accès;
- la durée de conservation et la destruction des données;
- la sécurité des données.

Art. 103 Assistance administrative et entraide judiciaire en Suisse

L'assistance administrative concerne la collaboration entre la CFMJ et d'autres autorités administratives en Suisse. La collaboration et l'échange d'informations avec l'autorité intercantonale d'exécution sont évidemment au premier plan. Dans le cadre de l'assistance administrative, les données sont communiquées sur demande, dans un cas d'espèce. Il ne s'agit pas d'instaurer un automatisme dans la communication d'information. Les données concernées peuvent également être des données sensibles.

L'entraide judiciaire concerne la collaboration entre la CFMJ et d'autres autorités de poursuite pénale en Suisse. Il s'agira avant tout des autorités de poursuite pénale dans les cantons, celles-ci ayant la compétence de poursuivre les infractions en matière de jeux de grande et de petite envergure. Elles peuvent aussi se voir transmettre, par la CFMJ, certains cas liés à des infractions en matière de jeux de casino, si une peine privative de liberté est envisagée ou si la personne exige que l'affaire soit transmise à un juge.

Dans tous ces cas, une application efficace de la présente loi exige une collaboration optimale entre les autorités impliquées.

Enfin, lorsque la CFMJ acquiert, dans le cadre de son rôle de surveillance, des informations sur la commission d'infractions qu'elle n'est pas compétente pour poursuivre, par exemple en matière de jeux de grande ou petite envergure, elle doit en informer les autorités compétentes, qui seront en principe les autorités de poursuite pénale cantonales, voire le ministère public de la Confédération. Lorsqu'il s'agit d'infractions en matière de jeux de grande envergure, l'autorité intercantonale d'exécution, qui est une autorité administrative, doit également être informée.

Art. 104 Assistance administrative à l'étranger

Cet article concerne la collaboration avec des autorités administratives à l'étranger, notamment les autorités de surveillance de maisons de jeu à l'étranger. La CFMJ peut échanger des données personnelles, y compris des données sensibles, avec ces autorités. Cependant, cette disposition s'inscrit dans le cadre général de l'art. 6 de la loi fédérale sur la protection des données, qui exige que des données ne soient transmises qu'à des pays qui ont fourni des garanties contractuelles ou qui fournissent un niveau de protection adéquat, autrement dit qui disposent d'une législation sur la protection des données équivalente à la législation suisse; tel est le cas pour les Etats de l'Union européenne, mais pas, par exemple, pour les Etats-Unis.

La CFMJ peut demander des informations aux autorités étrangères. Celles-ci ne pourront cependant fournir des renseignements que si leur législation nationale le leur permet. La CFMJ peut aussi fournir des informations aux autorités étrangères, sur demande ou de sa propre initiative. Elle peut le faire sous condition de réciprocité.

Parmi les données échangées, on pense notamment aux informations sur des joueurs qui ont fait l'objet, en Suisse ou à l'étranger, de mesures d'exclusion.

La future loi fédérale sur la collaboration avec des autorités étrangères et la protection de la souveraineté suisse fournira le cadre général dans lequel s'inscrit le présent article.

L'entraide judiciaire est quant à elle régie par la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale (loi sur l'entraide pénale internationale, EIMP)⁶⁵, ainsi que par différents traités internationaux.

Art. 105 Tâches du secrétariat

En droit actuel, les tâches du secrétariat figurent pour partie dans l'ordonnance et, pour une autre partie, dans le règlement interne de la CFMJ. Le présent projet prévoit de fixer ses tâches principales au niveau de la loi. Il s'agit d'un catalogue non exhaustif, la commission pouvant déléguer d'autres tâches au secrétariat.

⁶⁵ RS 351.1

Section 2 Autorité intercantonale d'exécution

Art. 106 Institution

Cette disposition entérine la situation juridique actuelle: par la CILP, les cantons ont créé une autorité intercantonale de surveillance et d'autorisation, la Comlot. Ce régime est destiné à se poursuivre avec la nouvelle loi. Celle-ci n'impose cependant pas aux cantons quelle autorité intercantonale ils doivent instituer. Pour assurer la continuité et en raison des connaissances et du savoir-faire accumulés, il semblerait logique que ce soit la Comlot, mais cela pourrait également être une autre autorité. Les cantons n'ont pas non plus l'obligation d'organiser sur leur territoire des jeux de grande envergure mais, s'ils le font, ils doivent adhérer à un concordat prévoyant une autorité intercantonale d'exécution. Si les cantons devaient décider de conclure plusieurs concordats, chaque canton ne pourrait alors être soumis, pour son territoire, qu'à une seule autorité intercantonale d'exécution. L'éparpillement des compétences qu'induirait la conclusion de plusieurs concordats n'est toutefois pas souhaitable, en particulier dans un domaine globalisé comme celui des jeux en ligne.

Art. 107 Indépendance

Cette disposition constitue le pendant, pour l'autorité intercantonale d'exécution, de l'art. 90 qui concerne la CFMJ. L'autorité intercantonale doit en effet être soumise, en termes d'indépendance, à des exigences analogues à celles applicables à la CFMJ. La loi fédérale se contente à cet égard de fixer le principe général de l'indépendance de l'autorité intercantonale (alinéa 1), ainsi que des exigences concernant certains aspects de l'indépendance personnelle et institutionnelle: l'autorité intercantonale ne peut recevoir aucune instruction des autorités concernant l'exercice de sa fonction, et elle doit également être indépendante des exploitants de jeux d'argent qu'elle est chargée de surveiller (alinéa 2). Pour le reste, il appartiendra au droit cantonal de fixer les conditions-cadres nécessaires à l'indépendance de l'autorité intercantonale. Ainsi, la procédure de désignation des membres de l'autorité, de même que les règles concernant sa composition, son organisation et son fonctionnement devront garantir son indépendance institutionnelle. L'organe chargé de la désignation devra lui-même présenter des garanties d'indépendance vis-à-vis des exploitants de jeux d'argent. L'indépendance fonctionnelle de l'autorité intercantonale devra également être assurée, notamment au travers des règles sur le budget, le financement et la surveillance. A cet égard, les cantons pourront par exemple s'inspirer du système de surveillance des tribunaux.

Art. 108 Tâches

Comme pour la CFMJ, la nouvelle loi contient un catalogue non exhaustif des tâches de l'autorité intercantonale d'exécution. Ces tâches sont, pour le domaine des jeux de grande envergure, largement parallèles à celles assumées par la CFMJ pour le domaine des jeux de casino (cf. art. 98, ci-dessus).

Par rapport au régime actuel de la CILP, l'autorité intercantonale se voit confier quelques tâches nouvelles, notamment celle de surveiller le respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (let. a, ch. 2). Ainsi que le prévoit expressément l'al. 2, les cantons sont libres de confier d'autres tâches à l'autorité intercantonale d'exécution, par la voie du concordat.

Art. 109 Pouvoirs

Le catalogue non exhaustif des pouvoirs de l'autorité intercantonale est rédigé parallèlement à celui des pouvoirs de la CFMJ. Les mêmes remarques s'y appliquent donc, mutatis mutandis (cf. art. 99, ci-dessus).

Let. f: Pour ce qui est des mesures contre la manipulation des épreuves sportives, les mesures prises par l'autorité intercantonale d'exécution ne doivent pas forcément s'adresser directement à l'auteur de la manipulation. Elle peut par exemple ordonner à un exploitant de paris sportifs d'interrompre un pari si elle a des raisons de soupçonner que l'événement sportif sur lequel porte le pari pourrait être l'objet de manipulations.

Les cantons sont libres de confier d'autres pouvoirs à l'autorité intercantonale, par la voie du concordat.

Art. 110 Sanctions administratives

En cas de non respect de l'une de ses décisions par l'exploitant d'un jeu de grande envergure, l'autorité intercantonale peut sanctionner celui-ci d'un montant pouvant aller jusqu'à 15% du produit brut des jeux réalisés au cours du dernier exercice. Le gain réalisé du fait de la contravention doit être pris en compte dans la détermination de la quotité de la sanction.

Les exploitants de jeux de grande envergure sont ainsi exposés aux mêmes sanctions que les maisons de jeux (voir art. 101, ci-dessus). Il va de soi que, à l'instar de la CFMJ, l'autorité intercantonale devra faire application du principe de proportionnalité dans la détermination du montant de la sanction, ce d'autant que le montant versé par les exploitants de jeux de grande envergure échappera à l'utilité publique pour aller dans la caisse générale des cantons.

La compétence de l'autorité intercantonale de prononcer des sanctions administratives pose la question de la procédure applicable: dans la mesure du possible, le concordat devrait prévoir cette procédure ou déterminer la procédure applicable, comme il le fait à l'heure actuelle. A défaut, l'autorité intercantonale appliquera la loi de procédure administrative applicable au lieu de l'infraction. Un tel mode de procéder n'est toutefois pas idéal puisqu'il exige de l'autorité intercantonale de se familiariser avec les législations des différents cantons. Il pose au surplus la question de la marche à suivre si une infraction a été commise dans plusieurs cantons. Dans une telle hypothèse, les cantons concernés devront se mettre d'accord ou alors c'est la procédure du canton dans lequel l'infraction a été découverte en premier qui sera appliquée. Si les cantons choisissent de régler la procédure applicable aux sanctions administratives dans le concordat, il va de soi qu'ils ne pourront pas prévoir de mesures de contrainte au sens du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (code de procédure pénale, CPP)⁶⁶, puisque l'autorité intercantonale ne dispose d'aucune compétence en matière de poursuite pénale.

⁶⁶ RS 312.0

Art. 111 *Traitement des données*

Cette disposition est parallèle à celle prévue à l'art. 102 pour la CFMJ. Les commentaires relatifs à cet article s'appliquent mutatis mutandis.

Art. 112 *Assistance administrative en Suisse*

Contrairement à la disposition parallèle concernant la CFMJ, cet article ne prévoit pas de collaboration avec les autorités pénales. Une telle disposition ne serait pas opportune étant donné que l'autorité intercantonale ne dispose pas de compétences en matière de poursuite pénale. On rappellera cependant qu'en vertu de l'art. 136, al. 1, ainsi que du nouvel art. 25b de la loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (loi sur l'encouragement du sport, LESP)⁶⁷, les autorités cantonales de poursuite pénale peuvent associer l'autorité intercantonale d'exécution à leur enquête. L'autorité intercantonale est informée des procédures pénales ouvertes soit directement par l'autorité de poursuite pénale, de par la qualité de partie aménagée à l'art. 136, al. 2 soit, en amont, par la CFMJ, si celle-ci devait constater une infraction à la loi dont la poursuite ne relève pas de sa compétence (art. 103, al. 4).

Les autorités de poursuite pénale au sens de l'al. 3 incluent la CFMJ.

Art. 113 *Assistance administrative à l'étranger*

Cette disposition est parallèle à celle prévue à l'art. 104 pour la CFMJ. Les commentaires relatifs à cet article s'appliquent mutatis mutandis.

Section 3 **Organe de coordination**

L'organe de coordination constitue une commission extraparlamentaire au sens de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration mais, du fait de son rôle spécial et de ses particularités imposées par la Constitution, un certain nombre de dérogations au régime général sont prévues, notamment concernant la composition et le financement.

Art. 114 *Composition*

L'art. 106, al. 7, Cst. prévoit une composition paritaire cantons / Confédération. En effet, cet organe ne pourra jouer un rôle crédible dans la résolution d'éventuels conflits de compétence et dans la garantie d'une politique de jeux d'argent cohérente que s'il n'est pas dominé par l'une ou les autres.

Cette exigence de parité est concrétisée ici. L'organe de coordination comptera 6 membres en tout, trois représentants des cantons et trois représentants de la Confédération. Les représentants de la Confédération comptent dans leurs rangs une personne appartenant à l'Office fédéral de la justice (en tant qu'autorité de haute surveillance), et les représentants des cantons une personne appartenant à une autorité cantonale d'exécution. Cette composition favorisera la création de majorités larges et la recherche du consensus.

⁶⁷ RS 415.0

Art. 115 *Tâches*

Conformément à l'art. 106, al. 7, Cst., la tâche principale de l'organe de coordination sera de faciliter la collaboration entre la Confédération et les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches respectives. Dans ce cadre, il ne devra intervenir qu'en cas de besoin réel de coordination. Il lui incombera en particulier de contribuer à résoudre les problèmes de délimitation que l'on a connus par le passé entre le domaine des maisons de jeu et celui des jeux de grande envergure, ainsi que les éventuels conflits de compétences qui pourront surgir entre la Confédération et les cantons. Son rôle de coordination concernera également le domaine de la prévention du jeu excessif et la lutte contre les jeux illégaux.

Il publiera un rapport annuel et pourra collaborer, si nécessaire, avec les autorités de surveillance étrangères.

Art. 116 *Pouvoirs*

L'organe de coordination n'a pas de pouvoir de décision; il ne peut donc pas rendre des décisions déployant des effets juridiques contraignants, en particulier pour les deux autorités de surveillance. Il peut cependant adopter des recommandations à leur intention, ou mandater des experts afin d'approfondir une question.

Art. 117 *Fonctionnement et décisions*

L'organe de coordination prend ses décisions à la majorité. Le président n'a pas de voix prépondérante, si bien que pour pouvoir agir, les membres de l'organe de coordination seront contraints de rechercher des solutions de compromis.

Art. 118 *Coûts*

Les coûts de fonctionnement de l'organe de coordination seront prise en charge par la Confédération et les cantons chacun par moitié. Les cantons devront se répartir la charge entre eux par voie de concordat.

Cette dérogation aux règles de la LOGA sur les commissions extra-parlementaire se justifie par le caractère strictement paritaire de l'organe de coordination.

Art. 119 *Droit applicable*

Cette disposition précise que dans les domaines de la protection des données et de la transparence, des marchés publics, de la responsabilité et de la procédure, l'organe de coordination est considéré comme une autorité de la Confédération. Ce sont dès lors les lois fédérales régissant ces domaines qui seront applicables.

2.9 Chapitre 9 Imposition et emploi du produit des jeux

Au sens de l'art. 106, al. 2 Cst., la Confédération prélève un impôt sur les recettes dégagées par l'exploitation des jeux des maisons de jeux qui doit être affecté à l'AVS et à l'AI. En vertu de l'art. 106, al. 6 Cst., il appartient aux cantons de veiller à ce que les bénéfices nets des

loteries et des paris sportifs soient intégralement affectés à des buts d'utilité publique. Le chapitre 9 précise ces exigences constitutionnelles.

Section 1 Impôt sur les maisons de jeu

Dans le domaine de l'impôt sur les maisons de jeu, le projet reprend dans une large mesure les dispositions du droit en vigueur. Certaines dispositions de l'OLMJ sont élevées au niveau de la loi. En matière de taux de l'impôt, une nouvelle règle doit par ailleurs être introduite afin de tenir compte de la situation particulière des maisons de jeu qui exploitent également des jeux en ligne.

Art. 120 Principe

Le principe de l'impôt perçu sur le produit brut des jeux est maintenu. L'alinéa 2 reprend la teneur de l'art. 78, al. 1 OLMJ et précise que le produit brut des jeux est constitué de la différence entre les mises et les gains *réglementaires* qui sont versés par la maison de jeu. Par réglementaire, on entend un gain qui a été obtenu dans le respect des règles du jeu, des prescriptions techniques et des tables de paiement (pour les mises et les gains des joueurs non autorisés, voir art. 44). Le projet précise en outre, à l'alinéa 3, que les commissions ou droits de table perçus par les maisons de jeu par exemple sur le baccara ou le poker sont également prises en compte dans le calcul du produit brut des jeux. Cette disposition reprend au niveau de la loi la jurisprudence du Tribunal fédéral⁶⁸. Appelé à se prononcer sur la légalité de l'art. 78, al. 3 OLMJ, celui-ci a établi que les commissions ou droits de table n'étaient pas versés uniquement pour le simple accès à la maison de jeu ou indépendamment d'un jeu concret, mais dans le cadre d'un jeu donné.

Art. 121 Taux de l'impôt

L'art. 106, al. 2 Cst. prévoit le principe de la perception de l'impôt sur les maisons de jeux, son affectation, ainsi que le taux maximum autorisé. Le législateur fédéral dispose d'une large marge de manœuvre pour la fixation des taux. Comme dans le droit en vigueur, le projet fixe le cadre minimum et maximum de l'impôt et prévoit, au surplus, de déléguer la compétence de fixer le barème de l'impôt au Conseil fédéral. Ce faisant, celui-ci devra veiller à ce que les maisons de jeu puissent obtenir un rendement approprié sur le capital investi.

Pour le produit brut réalisé dans les maisons de jeu, les taux minimal et maximal restent inchangés: la charge fiscale marginale sera donc fixée entre 40% et 80%, selon un tarif progressif (art. 121, al. 2, let. a).

L'art. 121, al. 2, let. b prévoit une fourchette différente pour le produit brut des jeux réalisé sur les jeux de casino exploités en ligne. Contrairement à l'impôt perçu sur le produit brut réalisé dans les maisons de jeu, le taux d'impôt minimal doit être fixé à 20%. La fixation d'un taux plus bas que pour le produit brut réalisé dans les maisons de jeu, nécessitera de procéder au calcul et à l'imposition du produit brut des jeux de manière séparée pour les jeux proposés dans la maison de jeu et pour les jeux exploités en ligne. Ce mode de procéder s'impose dès lors que l'on veut permettre un rendement approprié aussi dans le secteur des jeux

⁶⁸ ATF 2C_322/2012.

en ligne. Selon les calculs effectués dans le cadre des travaux préparatoires, il s'avère en effet que la mise sur pied d'une offre de jeux de casino en ligne entraîne des coûts importants, particulièrement pour les logiciels de jeu. En effet, ceux-ci ne peuvent généralement être acquis que par le biais de contrats de licence. Les économies en termes de personnel et de loyer réalisées par rapport à une maison de jeu ne suffiront pas à compenser ces coûts supplémentaires. Un taux minimal de 20% devrait dès lors assurer la rentabilité des maisons de jeu en ligne. Si le marché devait, contre toute attente, s'avérer plus rentable qu'escompté, le Conseil fédéral devrait adapter les taux, de manière à assurer que le rendement sur le capital investi pour les jeux en ligne soit du même ordre de grandeur que celui réalisé dans les maisons de jeu.

L'alinéa 3 reprend la possibilité existant à l'heure actuelle de réduire de moitié le taux de l'impôt durant les quatre premières années d'exploitation (art. 41, al. 4 LMJ). Malgré le fait que la plupart des maisons de jeu exploitées aujourd'hui ne peuvent plus faire valoir cette disposition, son maintien paraît opportun en prévision de la prochaine période de concession; il n'est en effet pas exclu que certaines maisons de jeu existantes soient remplacées par de nouvelles. Dans ce cas, il pourrait être justifié d'accorder la réduction de l'impôt aux nouvelles sociétés concessionnaires durant les quatre premières années d'exploitation si elles devaient faire valoir des coûts d'investissement élevés. Une maison de jeu qui obtiendra la prolongation de sa concession ne pourra en revanche pas redemander l'allègement fiscal. Cet instrument est étendu aux jeux exploités en ligne.

Art. 122, 123 Allègements fiscaux pour les maisons de jeu titulaires d'une concession B, réduction de l'impôt pour les maisons de jeu titulaires d'une concession B en cas de prélèvement d'un impôt cantonal de même nature

Les allègements fiscaux et la réduction de l'impôt qui avaient été introduits aux art. 42 et 43 LMJ sont repris sans modification. Comme aujourd'hui, leur champ d'application sera limité aux maisons de jeu au bénéfice d'une concession B. Ces dernières pourront donc demander une réduction du taux de l'impôt en cas d'affectation d'une partie du produit brut des jeux à des buts d'utilité publique. Elles pourront également requérir une réduction en cas d'implantation dans une région dépendant d'une activité touristique saisonnière, lorsque leur chiffre d'affaire dépend principalement du tourisme et subit dès lors des fluctuations importantes durant l'année. Dans ces deux cas, le Conseil fédéral décidera de cas en cas d'octroyer ou non la réduction. L'impôt prélevé auprès des maisons de jeu pourra par ailleurs être réduit si le canton d'implantation perçoit un impôt de même nature. Dans ce cas, la réduction de l'impôt devra obligatoirement être octroyée, pour autant que l'impôt perçu par le canton d'implantation soit de même type, à savoir un impôt perçu sur le produit brut des maisons de jeu.

Ces différentes réductions d'impôt ont fait l'objet de discussions au cours des travaux préparatoires. La suppression de toutes ou parties de ces réductions a notamment été examinée, de même que la possibilité de répartir les recettes fiscales générées pour les cantons d'implantation entre tous les cantons selon une clé de répartition à définir. Ces différentes variantes auraient entraîné des pertes de recettes fiscales importantes pour certains des cantons bénéficiaires, raison pour laquelle le maintien du statu quo a été proposé (voir également ch. 5).

Art. 124 *Taxation et perception*

Les règles relatives à la taxation et à la perception reprennent le droit en vigueur (art. 44 LMJ).

Art. 125 *Rappel d'impôt*

Cet article reprend dans une large mesure l'art. 45 LMJ. Une adaptation a toutefois dû être apportée à l'alinéa 1, 2^e phrase. Selon le droit en vigueur, un impôt répressif représentant au plus cinq fois le montant de l'impôt soustrait est perçu en plus du rappel d'impôt lorsque l'impôt n'a pas pu être correctement perçu en raison d'un délit ou d'un crime.

Compte tenu des adaptations apportées dans les dispositions pénales - la commission d'un délit ou d'un crime ne sera plus possible (sous réserve d'éventuels cas de faux dans les titres) - cette disposition serait devenue lettre morte. Elle a dès lors été biffée de l'art. 125 et remplacée par un nouvel article dans le chapitre concernant les dispositions pénales (art. 134). Celui-ci prévoit qu'en cas de soustraction de l'impôt commise de manière intentionnelle, le montant de l'amende est fixé en fonction de l'impôt soustrait, conformément à la solution retenue en fiscalité directe, mais au maximum à CHF 500'000.-. En cas d'infraction commise par négligence, la quotité de la peine est en revanche identique à celle des autres contraventions commises par négligence.

Section 2 *Affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure*

Cette section règle l'utilisation des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs en faveur de l'utilité publique. Les cantons gardent une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte des particularités locales et des développements futurs. Contrairement aux loteries et paris, les jeux d'adresse ne sont en revanche soumis à aucune obligation d'affectation, sous réserve de l'art. 44, al. 2, let. b, qui concerne l'affectation à l'utilité publique des gains des joueurs mineurs ou exclus.

Art. 126 *Affectation des bénéfices nets à des buts d'utilité publique*

L'alinéa 1 est un rappel du principe prévu à l'art. 106, al. 6, Cst.: les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs doivent être affectés entièrement à des buts d'utilité publique.

Le bénéfice net obtenu par l'exploitant de loteries et de paris sportifs se compose de la totalité des mises, desquelles il faut déduire les gains versés, les frais justifiés par l'activité commerciale y compris les commissions payées aux points de vente, les taxes y compris la redevance au titre de la surveillance, et les réserves et provisions justifiées par l'activité commerciale et les usages de la branche. L'art. 21, al. 1, let. i du chap. 3 de la présente loi garantit que les frais d'exploitation seront adéquatement proportionnés aux ressources affectées à des buts d'utilité publique. Les exploitants de jeux de grande envergure sont exemptés de l'impôt sur le bénéfice en vertu des art. 56, let. g, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur

l'impôt fédéral direct (LIFD)⁶⁹ et 23, al. 1, let. f, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)⁷⁰.

La notion d'utilité publique recouvre également celle de bienfaisance. L'énumération des domaines entrant dans le cadre de l'utilité publique n'est pas exhaustive. Il s'agit d'une liste exemplative destinée à illustrer la notion d'utilité publique. Celle-ci est appelée à évoluer au fil du temps. Aujourd'hui déjà, selon la pratique des cantons, elle inclut les domaines de la protection du patrimoine, de la nature et de l'environnement, de même que celui de la santé. A l'avenir, il n'est pas exclu que d'autres secteurs s'y ajoutent. Dans le cadre des critères d'attribution, les cantons peuvent tenir compte des réalités cantonales et des nouvelles évolutions.

L'alinéa 2 correspond, dans une large mesure, à l'art. 5, deuxième phrase, LLP. Les tâches publiques imposées par la loi à des collectivités publiques doivent en principe être financées par le budget ordinaire et non par le bénéfice net des loteries et paris. Des exceptions sont toutefois admissibles dans un domaine donné lorsqu'une collectivité publique affecte des ressources publiques pour répondre à une obligation légale et sollicite les instances de répartition pour une contribution également dans ce même but et à titre complémentaire.

L'alinéa 3 règle le sort du produit des jeux d'adresse. En vertu de l'art. 106, al. 6, Cst., tous les jeux d'argent ne servent pas nécessairement l'intérêt général : la Constitution n'exige pas que le bénéfice net des jeux d'adresse soit affecté à des buts d'utilité publique. Par contre, le produit des jeux d'adresse est imposé conformément aux règles générales et est notamment soumis à l'impôt sur le bénéfice.

Art. 127 Comptabilisation séparée

L'alinéa 1 reprend, sous une forme un peu modifiée, l'idée exprimée à l'art. 24, 1^{ère} phrase, CILP, à savoir que les bénéfices nets des loteries et paris doivent être versés sur un fonds séparé, autrement dit ne doivent pas entrer purement et simplement dans la caisse générale des cantons. Pour le reste, les cantons restent libres de déterminer la manière dont ils souhaitent gérer cet argent. Certes, il s'agit avant tout d'assurer la pérennité des organes de distribution des bénéfices qui existent dans de nombreux cantons, mais rien n'empêche par exemple la création de fondations de droit public pour gérer l'argent issu des bénéfices nets des loteries et paris.

L'alinéa 2 reprend quasiment tel quel l'art. 24, 2^e phrase, CILP. Tout en respectant le principe d'attribution aux cantons dans lesquels les jeux se sont déroulés, les cantons peuvent convenir de critères de répartition des bénéfices nets qui tiennent compte de divers facteurs, par exemple les revenus bruts des jeux réalisés dans le canton et la population.

Art. 128 Versement de contributions

L'art. 128 impose aux cantons quelques exigences minimales quant à la procédure d'attribution des fonds et quant aux critères d'attribution. Avec l'exigence de la forme légale (art. 128, al. 1), il s'agit de faire en sorte que les cantons règlent la procédure et les critères

⁶⁹ RS 642.11

⁷⁰ RS 642.14

d'attribution dans une loi au sens matériel, autrement dit sous forme de règle de droit contenue par exemple dans une loi, une ordonnance ou un décret. Une simple directive (ordonnance administrative) ne sera en revanche pas suffisante.

Au surplus, la ou les instances chargées de la répartition des fonds (qui existent déjà à l'heure actuelle en vertu de l'art. 25 CILP) devront être indépendantes (art. 128, al. 1, let. a). Les cantons veillent par des mesures appropriées à assurer cette indépendance. Il faut instaurer une séparation suffisante entre l'instance de répartition, les autorités d'exécution cantonales et intercantionales et les exploitants de jeux de grande envergure, et ce tant au niveau organisationnel que personnel.

Les critères d'attribution fixés par les cantons (voir actuellement art. 26 CILP) devront être définis et publiés (art. 128, al. 1, let. b et 129, al. 1), afin de renforcer la transparence du processus de répartition.

L'art. 128, al. 2, ne doit pas être interprété comme créant un droit de recours contre les décisions d'attribution. Il appartiendra aux cantons de décider s'ils veulent ouvrir ou non une voie de recours contre ces décisions.

La décision de verser telle somme à tel bénéficiaire devra en outre satisfaire à des exigences minimales en termes d'égalité de traitement (art. 128, al. 3).

Les contributions attribuées par les instances de répartition le sont en principe sans contrepartie. Le donateur peut toutefois être mentionné. Elles doivent dès lors être considérées comme des dons au sens de l'art. 3, let. i. de la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (loi sur la TVA, LTVA)⁷¹ et ne sont pas soumises à la TVA.

L'art. 128, al. 4, reprend et complète l'art. 24, 3^e phrase, CILP.

Art. 129 Transparence dans l'attribution des ressources

Il appartient aux cantons d'exercer la surveillance sur l'attribution et la répartition des fonds par la ou les instances indépendantes de répartition.

Ces instances de répartition devront publier chaque année la liste des bénéficiaires et le montant qui leur a été attribué, classé par domaine. Elles devront également publier leurs comptes (voir déjà art. 28, let. c, CILP).

Section 3 Utilisation du bénéfice net des jeux de petite envergure

Art. 130

La présente loi règle également l'affectation du bénéfice net des jeux de petite envergure: alors que le bénéfice net des petites loteries et des paris sportifs locaux doit être affecté à l'utilité publique (alinéa 1), le bénéfice net des tournois de jeux d'argent, par exemple des tournois de poker, n'est pas soumis à une telle obligation d'affectation (alinéa 2)

La notion d'utilité publique utilisée à l'alinéa 1 doit cependant être comprise dans un sens plus large qu'en ce qui concerne les jeux de grande envergure. Il s'agit de conserver la pratique actuelle en la matière. Les clubs sportifs, les orchestres ou les clubs service, pour ne

⁷¹ RS 641.20

citer que quelques exemples, pourront donc continuer à organiser des petites loteries (p. ex. un loto) afin de financer leurs activités, et ce même s'ils n'ont pas de mouvement junior ou qu'ils n'entendent pas investir les sommes gagnées pour des actions en-dehors du club. En d'autres termes, ils ne doivent pas obligatoirement investir l'argent gagné dans des actions d'utilité publique ; il suffit que leur but en soi contribue, d'une manière ou d'une autre, au bien de la collectivité. Un but purement économique ou lucratif est exclu. La forme de l'association constituera à ce titre un indice sérieux, puisque les associations ont nécessairement un but de nature politique, religieuse, scientifique, artistique, de bienfaisance, de récréation ou autres, et ne peuvent pas avoir un but purement économique. Les abus visant à contourner le but de la loi doivent être exclus : un groupe d'amis qui se constitue en association dont le but est de « promouvoir le bien-être de ses membres » et qui souhaite organiser un loto à la seule fin de rapporter de l'argent à ses membres aurait un comportement abusif et devrait se voir refuser l'autorisation d'organiser des petites loteries.

Par ailleurs, les associations proposant des jeux de petite envergure ne seront pas forcément exonérées de l'impôt sur le bénéfice.

2.10 Chapitre 10 Dispositions pénales

Les dispositions pénales ont pour but de garantir le respect des obligations imposées par la loi. Elles jouent également un rôle décisif dans la lutte contre les jeux illégaux.

La plupart des infractions réprimées actuellement par la LMJ sont reprises dans la nouvelle loi; d'autres viennent s'y ajouter, pour tenir compte des évolutions technologiques et sociales. Les infractions prévues concernent le domaine des maisons de jeux et des jeux de grande envergure ainsi que, dans une moindre mesure, les jeux de petite envergure. Pour ce qui est des peines encourues pour les différentes catégories d'infractions, la plupart correspondent au droit actuel. La terminologie a cependant été adaptée à la nouvelle partie générale du code pénal.

Du point de vue procédural, la situation ne change pas pour la CFMJ. Pour l'autorité inter-cantonale d'exécution, sa position procédurale a été renforcée par rapport à la situation actuelle, puisqu'elle aura notamment la qualité de partie dans les procédures pénales concernant des infractions dans le domaine des jeux de grande envergure.

Section 1 Infractions

Les infractions concernant les maisons de jeux et celles concernant les jeux de grande envergure sont regroupées dans une seule et même section.

La distinction entre délits et contraventions, qui se retrouve souvent en droit pénal accessoire, se justifie en raison des degrés de gravité différents des infractions et dépend du type et de la dangerosité du jeu en question: l'exploitation de jeux de casino sans concession ou de jeux de grande envergure sans autorisation constitue un délit, alors que l'exploitation sans autorisation de jeux de petite envergure qui, par définition, recèlent un potentiel de danger inférieur, constitue une contravention. Dans les cas graves, par exemple lorsque l'infraction est commise en bande dans le cadre d'une organisation criminelle, on a affaire à un crime. Le type et la dangerosité du jeu en question joueront aussi un rôle au moment du prononcé de la peine. Ainsi, celui qui exploite un jeu de table illégal devra être sanctionné moins sévèrement que celui qui exploite un automate de jeu ou un jeu en ligne, dans la mesure où l'au-

tomate recèle un potentiel de danger supérieur et que les jeux proposés en ligne permettent une diffusion rapide sur l'ensemble du territoire.

Art. 131 Crimes et délits

Par rapport au droit actuel, la durée maximale de la peine privative de liberté encourue passe de 1 an à 3 ans. Cet allongement de la durée maximale de la peine répond à deux objectifs. D'une part, il faut augmenter l'effet préventif des sanctions pénales afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre les jeux illégaux. D'autre part, il s'agit de réduire la différence, du point de vue de la peine encourue, entre les cas graves et les cas normaux. A l'heure actuelle, cette peine passe de 1 an pour les cas normaux à 5 ans pour les cas graves. Avec l'allongement à 3 ans de la durée de la peine pour les cas normaux, cette différence sera plus en rapport avec la quotité de la peine des cas plus graves. Contrairement au droit actuel, aucun maximum n'est fixé pour la peine pécuniaire, celui-ci découlant de la partie générale du code pénal.

Alinéa 1, let. a

Par rapport au droit actuel (art. 55, al. 1, let. a LMJ), la terminologie "l'exploitation d'une maison de jeu" a été abandonnée, étant donné la difficulté liée à la définition de cette notion: se posait en effet la question de savoir à partir de quand on avait affaire à l'exploitation d'une maison de jeu sans concession, par opposition à l'exploitation de jeux de casinos à l'extérieur d'une maison de jeu, qui ne constitue qu'une contravention selon le droit actuel. Selon la nouvelle disposition, se rend punissable celui qui organise, exploite ou met à disposition des jeux d'argent sans disposer d'une concession ou d'une autorisation. Le défaut de concession concerne uniquement les maisons de jeu. Le défaut d'autorisation peut concerner tant les jeux de casino (autorisation de jeu) que les jeux de grande envergure (autorisation d'exploitant ou autorisation de jeu). L'exploitation d'un jeu autorisé sous une forme modifiée - non prévue dans l'autorisation - entre aussi dans le champ d'application de la disposition (correspond à l'actuel art. 56, al. 1, let. d LMJ).

Dans le cadre de la procédure pénale, il ne sera plus nécessaire de qualifier les jeux dans le cadre d'une procédure administrative distincte.

La mise à disposition de jeux d'argent sans autorisation est également visée. Par mise à disposition, on entend entre autres le fait de fournir des locaux ou de procurer des installations aux fins de l'organisation ou de l'exploitation de jeux d'argent. Il est nécessaire d'ajouter ce comportement délictueux à la liste des infractions afin de prendre en compte un modèle d'affaires répandu dans le domaine des jeux d'argent illégaux. Dans ce modèle en effet, l'exploitant, le distributeur et les points de vente (généralement des établissements publics tels que bars, pubs, take-aways, etc.) sont des personnes différentes, l'exploitant étant en outre souvent domicilié à l'étranger. Si l'exploitant est domicilié en Suisse, alors les activités des distributeurs et revendeurs seront de toute façon punissables sous l'angle de la complicité (art. 25 CP). La complicité n'est cependant pas punissable en tant que telle si l'auteur de l'infraction principale est situé à l'étranger. Dès lors, afin que tous les acteurs de la chaîne puissent être poursuivis, même lorsque l'exploitant est domicilié à l'étranger, la mise à disposition de jeux d'argent doit également être punissable pénalement. Il ne s'agit cependant pas, ici, de sanctionner la simple mise à disposition d'ordinateurs avec un accès Internet, comme c'est le cas dans un Internet café, dans certaines bibliothèques, aéroports ou autres bâtiments publics. La mise à disposition d'un appareil permettant d'accéder à Internet doit

être punissable si l'appareil est programmé de manière à rediriger l'utilisateur automatiquement vers un site de jeux en ligne. Les fournisseurs de services de télécommunication ne sont pas visés par cette disposition.

Alinéa 1, let. b

Cette disposition n'a pas d'équivalent en droit actuel.

Par "moyen technique", on entend avant tout les automates de jeux ou les systèmes de jeux en ligne.

On vise ici le comportement du fabricant, du fournisseur ou du distributeur qui vend ou met à disposition ces moyens techniques à des exploitants ou des points de vente qui ne disposent pas des concessions ou des autorisations nécessaires. Pour que ce comportement soit punissable, il faut que la personne en question sache que ces moyens techniques vont servir à l'exploitation de jeux d'argent illégaux. Elle doit savoir, en particulier, que son acheteur ne dispose pas des autorisations nécessaires.

Alinéa 1, let. c

Une disposition du même genre figure déjà dans la loi actuelle en ce qui concerne les maisons de jeu (art. 55, al. 1, let. b, LMJ). Avec la nouvelle disposition, l'obtention induite d'une autorisation concernera aussi les jeux de grande envergure.

Alinéa 2

Il s'agit ici de définir les cas graves, passibles d'une peine plus sévère. La notion de métier utilisée ici n'est pas celle de l'art. 33 LLP, mais celle du droit pénal.

La peine maximale encourue est la même qu'en droit actuel.

Alinéa 3

L'infraction commise par négligence n'est punissable que pour l'infraction décrite à l'al. 1, let. a. S'agissant de l'al. 1, let. b (mise à disposition d'exploitants ne disposant pas de concession ou d'autorisation de moyens techniques) et let. c (obtention induite d'une concession ou d'une autorisation), ces infractions, de par leur nature même, ne peuvent pas être commises par négligence, si bien qu'elles sont exclues du champ d'application de l'alinéa 3.

La peine encourue pour les infractions par négligence est bien entendue plus légère.

Art. 132 *Contraventions*

Alinéa 1

Pour les infractions déjà réprimées par le droit actuel, la peine maximale encourue pour les contraventions n'est pas modifiée.

Alinéa 1, let. a

Il s'agit de l'infraction parallèle à celle réprimée à l'art. 131, al. 1, let. a. L'organisation, l'exploitation ou la mise à disposition sans autorisation de jeux de petite envergure constitue une contravention, en raison du degré de dangerosité moindre de ces jeux.

Alinéa 1, let. b

La publicité pour des jeux non autorisés est interdite (cf. art. 71, al. 3). Celui qui viole cette interdiction se rend punissable pénalement. L'un des principaux cas d'application de cette disposition sera la publicité pour des sites de jeux en ligne non autorisés en Suisse.

Les personnes visées sont l'exploitant qui fait de la publicité pour son offre de jeux, mais aussi les intermédiaires, en particulier celui qui publie la publicité incriminée et les responsables du média qui a diffusé la publicité.

La disposition vise tous les types de supports publicitaires, par exemple les affiches, les annonces dans la presse, les spots télévisés, les bannières publicitaires sur internet, les publicités dans les stades ou sur les maillots de sportifs, etc.

Les normes pénales spéciales concernant les médias (art. 28 et 322bis CPI) s'appliqueront aussi à la publicité pour les jeux d'argent illégaux. Ce droit pénal des médias prévoit une responsabilité en cascade, de sorte que, dans tous les cas, un responsable en Suisse pourra être identifié.

Alinéa 1, let. c

La publicité pour des jeux d'argent autorisés est aussi punissable pénalement si elle est faite d'une manière contraire aux exigences de l'art. 71, al. 2, lequel interdit la publicité s'adressant aux mineurs, ainsi qu'aux personnes frappées d'une mesure d'exclusion (l'exclusion peut concerner aussi bien les maisons de jeu que les jeux de grande envergure). S'agissant des personnes susceptibles d'être poursuivies, leur cercle est plus limité qu'à la lettre b, puisqu'il s'agit ici uniquement des exploitants (l'art. 71 a pour destinataires les exploitants).

Alinéa 1, let. d

Cette disposition reprend, en le complétant, l'actuel art. 56, al. 1, let. g, LMJ. Celui qui, intentionnellement, laisse jouer une personne qui n'a pas atteint l'âge minimum légal (voir art. 69, al. 2 et 3) ou qui a fait l'objet d'une exclusion au sens de l'art. 77, est punissable pénalement. Cette première partie de la disposition concerne les jeux de casino et les jeux en ligne. Pour ces types de jeux en effet, des contrôles d'identité à l'entrée - entrée dans la maison de jeu ou entrée sur le site de jeux en ligne - sont possibles, même si, dans le cas des jeux en ligne, ils peuvent avoir lieu sur la base d'une simple auto-déclaration.

La seconde partie de la disposition sanctionne celui qui a intentionnellement versé un gain à un joueur qui n'a pas atteint l'âge minimum légal ou qui a fait l'objet d'une exclusion. Cette seconde partie concerne les jeux de grande envergure. En effet, ceux-ci ne sont pas concernés par la première partie dans la mesure où la loi n'exige pas de la part des exploitants des contrôles d'identité avant l'accès au jeu. Pour les jeux de grande envergure, le contrôle d'identité n'a lieu qu'au moment du paiement du gain, lorsque celui-ci dépasse un certain

montant qui sera fixé par l'autorité intercantonale d'exécution (art. 77, al. 3). Dès lors, ce n'est qu'à ce moment là qu'un exploitant de jeux de grande envergure peut se rendre punissable au titre de cette disposition. Si le gain est inférieur à la limite fixée, et que, dès lors, aucun contrôle d'identité n'a lieu, aucune responsabilité pénale ne sera engagée, à moins que l'on puisse démontrer que la personne qui a vendu le jeu ou versé le gain avait connaissance, d'une manière ou d'une autre, de l'âge du joueur ou des mesures d'exclusion qui le frappent. Mais on n'exigera de sa part aucune démarche pour se renseigner sur ces points.

La simple négligence ne sera pas punissable: ainsi, le réceptionniste à l'entrée du casino qui se trompe en entrant le nom du client dans le fichier informatique ne pourra pas être sanctionné (voir alinéa 2, ci-dessous).

Alinéa 1, let. e

Cette disposition concerne uniquement les jeux de grande envergure. Elle a pour but d'assurer que le bénéfice net des jeux de grande envergure ira bien à l'utilité publique, et d'éviter que des montants y soient indûment soustraits. Il s'agit d'un état de fait proche de celui réprimé à l'art. 134, qui concerne les casinos.

Alinéa 1, let. f

Cette disposition correspond matériellement à l'actuel art. 55, al. 1, let. c LMJ mais mentionne, en plus, les dispositions d'exécution. En effet, la plupart des obligations en matière de blanchiment d'argent seront réglées au niveau des ordonnances, et non directement dans la loi. Les dispositions de la présente loi traitant des devoirs de diligence en matière de blanchiment d'argent figurent au chap. 5, section 4. Ces dispositions seront complétées et précisées par une ordonnance de la CFMJ en ce qui concerne les maisons de jeu, et par une ordonnance du DFJP en ce qui concerne les jeux de grande envergure.

Alinéa 1, let. g

Cette disposition reprend l'art. 56, al. 1, let. d et f LMJ et en étend le champ d'application aux jeux de grande et de petite envergure. On trouve des obligations de fournir des informations notamment aux art. 13, 42, 49 et 62 de la présente loi.

Alinéa 1, let. h

Selon l'art. 60 de la présente loi, seuls les détenteurs d'une autorisation ou les tiers qu'ils ont mandatés peuvent commercialiser des jeux de grande envergure. Cette disposition vise notamment l'organisation à titre professionnel de sociétés de joueurs visant la participation de tiers à des jeux, qui constitue un cas particulier de la commercialisation de jeux de grande envergure. La violation de cette interdiction de commercialiser des jeux de grande envergure sans le consentement du détenteur de l'autorisation, et en particulier de l'interdiction d'organiser professionnellement des sociétés de joueur, doit être sanctionnée pénalement pour des raisons de protection des consommateurs et des joueurs. En Allemagne, mais aussi en Suisse, ce type de sociétés déploie des méthodes de marketing très agressives. De plus, ce type de construction aboutit à ce que, en fin de compte, les joueurs ne bénéficient plus des règles de protection sociale. Ce comportement doit également être sanctionné pénalement parce qu'il a pour effet de soustraire une partie de l'argent des joueurs à l'utilité

publique. Le comportement d'un groupe d'amis qui s'organise pour acheter ensemble des billets de loterie n'est pas visé par cette infraction.

Alinéa 1, let. i

Sur les plateformes (ou « bourses ») en ligne, les particuliers parient les uns contre les autres, en donnant eux-mêmes les cotes et les mises pour lesquelles ils sont prêts à accepter un pari. On peut y parier aussi bien sur le fait qu'un événement va se produire que sur le fait qu'il ne se produira pas. L'exploitant de la plateforme joue un rôle d'administrateur. En règle générale, il prend un pourcentage sur les gains pour rétribuer ses services. Les parieurs perdants ne perdent que leur mise. Ce système et ce type de prestations permettent de contourner les objectifs de la législation sous couvert de pratiquer des jeux d'argent dans un cercle privé, en dehors du champ d'application de la loi (art. 1, al. 2, let. a). Ils servent, en d'autres termes, à contourner l'interdiction d'organiser des jeux d'argent sans autorisation.

Alinéa 2

L'alinéa 1 ne punit que les infractions commises intentionnellement. Si l'infraction a été commise par négligence, la punissabilité est réglée à l'alinéa 2. La peine encourue est plus légère. La négligence a cependant été volontairement exclue dans le cas de l'al. 1, let. d. Par ailleurs, certaines infractions se prêtent mal, de par leur nature même, à une commission par négligence. Il appartiendra aux autorités d'application de mettre en place une pratique à ce sujet.

Alinéa 3

En vertu de l'art. 105, al. 2, CP, la tentative et la complicité ne sont punissables pour les contraventions que dans les cas expressément prévus par la loi. Or, étant donné que les violations de la loi sur les jeux d'argent impliquent souvent la participation de plusieurs personnes et pour des raisons de prévention, il est souhaitable de rendre la tentative et la complicité punissables dans le cas des contraventions mentionnées à l'alinéa 1. L'alinéa 3 remplit cette fonction. Pour la complicité, la punissabilité découle déjà de l'art. 5 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)⁷².

Art. 133 *Infractions commises dans une entreprise*

Alinéa 1: Cette disposition reprend la réglementation prévue à l'art. 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif, en relevant à 100 000 francs le montant maximal de l'amende au-delà duquel il n'est plus possible de poursuivre la personne morale en lieu et place des personnes physiques.

Alinéa 2: Cette précision est nécessaire étant donné qu'en principe, la loi fédérale sur le droit pénal administratif n'est pas applicable aux autorités cantonales.

⁷² RS 313.0

Art. 134 *Soustraction de l'impôt sur les maisons de jeu*

Cette disposition, qui concerne uniquement les maisons de jeu, combine les actuels art. 55, al. 1, let. d et 56, al. 1, let. i LMJ, ainsi que l'actuel art. 45, al. 1, 2e phrase LMJ. Les art. 55, al. 1, let. d et 56, al. 1, let. i LMJ punissent respectivement la soustraction d'impôt et la fourniture de fausses indications occasionnant la taxation erronée d'une maison de jeu. L'art. 45, al. 1, 2e phrase prévoit, en cas de soustraction d'impôt, la perception d'un impôt répressif représentant cinq fois au plus le montant du supplément d'impôt. Ce régime est repris dans la nouvelle loi. Dès lors, la maison de jeu qui, intentionnellement, se soustrait à l'impôt sera punie d'une amende qui pourra aller jusqu'à cinq fois le montant de l'impôt soustrait mais au maximum 500'000 francs. Si l'infraction a été commise par négligence, l'amende sera la même que celle prévue à l'art. 132, al. 2, soit 250'000 francs au maximum.

Section 2 **Droit applicable et procédure**

Art. 135, 136 *En cas de violation commise dans le cadre des jeux de casino, des jeux de grande envergure et des jeux de petite envergure*

S'agissant du droit applicable et de la procédure, les principes sont les suivants.

Lorsque l'infraction concerne le domaine des jeux de casino, la CFMJ est compétente. Elle peut poursuivre et juger les infractions, qu'il s'agisse de contraventions, de délits ou de crimes. Elle doit cependant transmettre le cas aux autorités pénales cantonales si elle estime qu'une peine privative de liberté doit être envisagée ou si la personne exige que l'affaire soit transmise à un juge (art. 21, al. 1 et 2 et 73, al. 1 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif). Elle applique la loi fédérale sur le droit pénal administratif.

Lorsque l'infraction concerne le domaine des jeux de grande envergure, la compétence appartient aux autorités pénales du canton où l'infraction a été commise. En effet, l'autorité intercantonale d'exécution n'a pas de compétences en matière de poursuite pénale et de jugement des infractions. Ces tâches sont assumées par les ministères publics cantonaux et les tribunaux cantonaux. Ceux-ci appliquent le code pénal et le code de procédure pénale.

Par rapport au droit actuel, le rôle de l'autorité intercantonale d'exécution dans la procédure pénale est cependant renforcé. L'art. 136, al. 1 lui donne la possibilité d'être associée à l'enquête pénale. Sur la base de cette disposition, les autorités de poursuite pénale et l'autorité intercantonale d'exécution pourront échanger des données au sujet d'une instruction pénale concrète. Les instructions pénales menées dans les cantons pourront ainsi bénéficier de l'apport des connaissances spécialisées de l'autorité intercantonale d'exécution. L'autorité intercantonale d'exécution dispose en effet de connaissances spécialisées qui font parfois défaut aux autorités de poursuite pénale des cantons. Une disposition semblable existe à l'art. 23 de la loi sur l'encouragement du sport, pour le domaine de la lutte contre le dopage, qui nécessite lui aussi des connaissances spécialisées. L'art. 136, al. 2 confère en outre à l'autorité intercantonale d'exécution la qualité de partie plaignante dans les procédures pénales, ce qui lui permettra d'influencer activement la procédure. Les droits de partie comprennent la possibilité de faire recours contre les ordonnances de classement et les ordonnances de non-entrée en matière, ou de faire appel des jugements de première instance. L'autorité intercantonale d'exécution aura également qualité pour former opposition contre une ordonnance pénale. Cette exception à la règle de l'art. 354, al. 1, du code de procédure pénale est justifiée car, contrairement à la partie plaignante « classique » (victime, lésé), l'autorité intercantonale d'exécution ne poursuit pas la satisfaction d'intérêts financiers au sens de la répa-

ration d'un dommage, mais veille à l'uniformité de l'application du droit ou de la jurisprudence. Elle n'est naturellement pas tenue de faire usage de ces droits.

Art. 137 *Prescription de l'action pénale*

La présente disposition prévoit une distinction entre les contraventions et les autres types d'infractions. Pour les contraventions, le délai de prescription de l'action pénale sera de 5 ans. Pour les crimes et délits, la prescription est régie par la partie générale du code pénal (art. 97 CP). Le délai sera donc en règle générale de 10 ans, voire de 15 ans pour les cas graves. Pour les procédures relevant de la compétence de la CFMJ, la loi fédérale sur le droit pénal administratif, en particulier son art. 11, al. 3, est applicable pour le surplus.

2.11 Chapitre 11 Dispositions finales

Section 1, art. 138 Exécution et haute surveillance

Par cet article, le législateur donne mandat au Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'exécution qui sont nécessaires à l'application de la loi. Outre ce mandat, la loi prévoit plusieurs délégations de compétences législatives à l'attention du Conseil fédéral. Elles sont commentées dans les chapitres pertinents.

L'art. 186, al. 4, Cst. régit la haute surveillance de la Confédération sur l'exécution du droit fédéral par les cantons. L'art. 134, al. 2, de l'avant-projet ne statue pas de droits ou de devoirs de surveillance allant au-delà de la compétence constitutionnelle, mais indique clairement que la Confédération exerce la haute surveillance. L'autorité administrative chargée par le Conseil fédéral de l'exercice de la haute surveillance siègera ainsi notamment au sein de l'organe de coordination. A l'heure actuelle, c'est l'Office fédéral de la justice qui exerce la haute surveillance sur les jeux d'argent.

Section 2, art. 139 Abrogation et modification d'autres actes

La modification d'autres actes est développée ci-dessous, sous "annexes".

Section 3 Dispositions transitoires

Les dispositions transitoires proposées visent à garantir la sécurité du droit au moment du passage à la nouvelle législation ainsi que la continuité de l'exploitation.

Art. 140 *Maisons de jeu*

Cet article confirme que les concessions octroyées selon l'ancien droit pour l'exploitation des maisons de jeu restent valables après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Il prévoit par ailleurs que les concessions octroyées sous la loi sur les maisons de jeu échoiront toutes à la même date, à savoir au 31 décembre 2023. Pour les deux dernières concessions octroyées, cette disposition n'apportera aucune modification, étant donné que l'acte de concession prévoit leur validité jusqu'à cette date. Les concessions octroyées antérieurement bénéficieront en revanche d'une prolongation de la durée de leur concession, au maximum d'un an et demi. Ce mode de procéder permettra de procéder au

renouvellement des concessions de manière uniformisée et de disposer d'une vue d'ensemble du marché suisse à un moment donné. Sont bien entendu réservés les cas de violations importantes à la législation et à la concession qui mériteraient un retrait immédiat de celle-ci.

La disposition prévoit en outre expressément que le nouveau droit s'applique aux maisons de jeu existantes dès l'entrée en vigueur de la loi. Les actes de concessions actuels réservent expressément les modifications ultérieures de la législation en vigueur et habilite la CFMJ à procéder aux adaptations de la concession qui s'avéreraient nécessaires en raison de ces modifications. Dès lors, l'application immédiate du nouveau droit n'est ni contraire au principe de la bonne foi, ni ne viole de droits acquis.

Du point de vue de l'exploitation des maisons de jeu, la nouvelle loi apporte peu de modifications. En matière de programme de mesures de sécurité et de mesures sociales, les règles applicables aujourd'hui seront largement reprises. C'est la raison pour laquelle une période transitoire d'un an paraît suffisante pour procéder aux adaptations nécessitées par la nouvelle loi. Selon le type d'adaptations apportées, ces dernières seront soumises à la CFMJ pour approbation ou pour prise de connaissance. Il s'agit notamment de l'adaptation du programme de mesures sociales afin de déterminer les procédures à suivre pour l'exclusion des personnes qui sont dépendantes du jeu ou encore des travaux nécessaires à l'élaboration d'un registre uniformisé d'exclusions – pour le cas où les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure décident de créer un tel registre. Si les adaptations n'étaient pas apportées dans le délai prévu, la CFMJ évaluerait la situation dans le cadre légal ordinaire et pourrait utiliser les moyens administratifs prévus dans la loi sur les jeux d'argent.

En matière de dispositions pénales, les principes généraux, particulièrement celui de la *lex mitior*, sont applicables si bien qu'il n'est pas nécessaire de prévoir de dispositions transitoires. L'application de ce principe implique que les procédures en cours, de même que les poursuites d'infractions commises avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sont soumises aux dispositions pénales de l'ancien droit. Les infractions commises dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sont en revanche soumises aux nouvelles dispositions. Ces règles seront également applicables pour les sanctions administratives.

Art. 141 Demande d'exploitation de jeux en ligne

Afin de permettre aux maisons de jeu de proposer rapidement une offre de jeu en ligne, il est prévu que les maisons de jeu puissent déposer une demande d'extension de leur concession à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Art. 142 Autorisation d'exploitant pour les jeux de grande envergure

Le droit en vigueur ne connaît pas l'autorisation d'exploitant pour les jeux de grande envergure. Si les exploitants et la répartition du marché actuels sont en principe connus pour les loteries et paris, tel n'est pas toujours le cas pour les jeux d'adresse exploités de manière automatisé, en ligne ou au niveau intercantonal. Afin de pouvoir mettre en œuvre son devoir de surveillance, il est nécessaire que l'autorité intercantonale d'exécution dispose rapidement d'une vue d'ensemble des exploitants qui relèvent de sa compétence. C'est la raison pour laquelle tous les exploitants déjà présents sur le marché devront déposer une demande d'autorisation d'exploitant au sens de la nouvelle loi dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi.

L'alinéa 2 vise à assurer l'égalité de traitement entre les exploitants qui déposeront rapidement une demande auprès de l'autorité (par exemple dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi) mais dont la demande serait rejetée et les exploitants qui resteront inactifs et ne déposeront pas de demande dans le délai prévu. Dans ces deux cas, l'absence d'autorisation d'exploitant déploiera ses effets sur l'autorisation de jeu en même temps: pour ces exploitants, l'autorisation d'exploiter les jeux cessera après deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi. En cas d'entrée en vigueur le 1er janvier 2018, l'autorisation de jeu cessera le 31 décembre 2019. De cette façon, les exploitants soucieux de régulariser leur situation mais qui ne répondront pas aux exigences légales ne seront pas préférencés par rapport aux exploitants qui n'entreprendront aucune démarche. Comme pour les maisons de jeu, les cas flagrants de violations graves à la législation sont réservés.

Art. 143 *Autorisation de jeu pour les jeux de grande envergure*

Les personnes qui détiennent une autorisation - octroyée sous l'ancien droit - pour des jeux qui sont dorénavant considérés comme des jeux de grande envergure devront déposer une demande d'autorisation de jeu à l'autorité intercantonale dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi. Pour ce faire, elles devront bénéficier d'une autorisation d'exploitant. Il leur sera toutefois possible de déposer simultanément les deux demandes auprès de l'autorité intercantonale. Cette procédure ne constituera qu'une formalité pour les jeux qui relèvent, aujourd'hui déjà, de l'autorité intercantonale. Elle pourra en revanche s'avérer plus complexe pour les jeux d'adresse automatisés qui sont aujourd'hui autorisés par les cantons (et homologués par la CFMJ). Pour les jeux qui ont déjà été autorisés et qui n'ont subi aucune modification, on peut s'attendre à ce que l'autorité intercantonale s'appuie dans une large mesure sur la décision d'homologation existante pour la qualification de l'automate. Elle devra toutefois vérifier que les exigences fixées à l'art. 24, al. 1, et particulièrement à la let. b, soient respectées.

Dans ce contexte, elle examinera également les contrats conclus avec les fournisseurs de jeux en ligne ou avec les distributeurs de loteries et paris sportifs qui prévoient une rémunération en fonction du produit brut des jeux et vérifiera que cette rémunération soit raisonnable. Dans la négative, elle pourra exiger que le contrat en question soit résilié.

Selon le nombre de demandes qui seront déposées et l'étendue des vérifications à effectuer, certaines procédures d'autorisation pourraient être relativement longues. Cela pourrait particulièrement être le cas pour les jeux d'adresse exploités de manière automatisée, en ligne ou au niveau intercantonal, qui relèveront nouvellement de la compétence de l'autorité intercantonale d'exécution. C'est la raison pour laquelle il est prévu que les autorisations octroyées sous l'ancien droit restent valables jusqu'à l'entrée en force de la décision d'autorisation de jeu, mais au moins jusqu'à la fin d'une période de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, ceci afin de garantir une certaine égalité de traitement entre les exploitants (pour le détail, voir le commentaire concernant l'art. 142).

Le dernier alinéa prévoit expressément que les jeux d'adresse automatisés sont soumis à la surveillance de l'autorité intercantonale à partir de l'entrée en vigueur de la loi.

Art. 144 *Autorisation de nouveaux jeux de grande envergure*

Pour déposer une demande d'autorisation de nouveaux jeux, les exploitants devront en principe être au bénéfice d'une autorisation d'exploitant entrée en force. Une exception à ce

principe mérite toutefois d'être aménagée pour les détenteurs d'autorisations délivrées selon l'ancien droit pour des loteries et paris sportifs exploités sur le plan intercantonal. Pour ces derniers en effet, le droit en vigueur subordonne déjà l'octroi de l'autorisation de jeux au respect de certaines exigences par l'exploitant. Cela n'est en revanche pas le cas pour les jeux d'adresse exploités de manière automatique, en ligne ou au niveau intercantonal, raison pour laquelle les exploitants de ce type de jeux ne pourront pas se prévaloir de cette exception.

Le régime transitoire aménagé permettra de tenir compte du développement rapide du marché des loteries et paris sportifs. A l'heure actuelle, l'autorité intercantonale d'exécution autorise chaque année plusieurs dizaines de jeux. Dans le souci d'assurer la continuité de l'offre de jeu et de manière à pouvoir assurer le développement de leur offre, les exploitants concernés pourront déposer des demandes pour de nouveaux jeux dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Cette disposition ne dispense toutefois pas les exploitants concernés de déposer une demande d'autorisation d'exploitant dans le délai prévu à l'art. 142. S'ils ne le font pas, les autorisations obtenues pour les nouveaux jeux perdront leur validité à la fin de la période de deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Par ailleurs, si l'autorisation d'exploitant est refusée, l'autorisation pour les nouveaux jeux tombe dès l'entrée en force de la décision de refus. Une prolongation de l'exploitation jusqu'à la fin de la période de deux ans, comme prévue pour les jeux autorisés sous l'ancien droit (art. 143, al. 2) n'est pas justifiée pour les nouveaux jeux.

Art. 145 Autorisation de jeux de petite envergure

Un délai transitoire paraît également nécessaire pour les autorisations octroyées sous l'ancien droit pour des jeux qualifiés nouvellement de jeux de petite envergure. Pour ces derniers un délai transitoire de deux ans paraît raisonnable. Compte tenu du caractère très ponctuel de ces jeux, on doit partir de l'idée que la période de deux ans sera rarement utilisée entièrement.

Le but de la loi sur les jeux d'argent n'est pas d'interdire les jeux de petite envergure mais d'en encadrer l'exploitation. La mise en œuvre de la loi et de ses ordonnances d'exécution, ainsi que leur application nécessiteront des adaptations des législations cantonales, y compris pour les jeux qui sont dorénavant qualifiés de jeux de petite envergure. Les cantons devraient en principe être en mesure d'apporter les modifications législatives nécessaires entre le moment de l'approbation de la loi et son entrée en vigueur. Le projet leur aménage cependant un délai transitoire supplémentaire de deux ans – à partir de l'entrée en vigueur de la loi – pour procéder aux modifications tant législatives que procédurales nécessaires. Pendant cette période transitoire, les demandes d'autorisation resteront soumises à l'ancien droit. Cette règle présente l'avantage d'assurer la continuité de l'exploitation des tombolas et paris sportifs locaux durant la période de transition. Son inconvénient réside dans le fait que les tournois de jeux ne pourront être proposés que lorsque les cantons auront aménagé les dispositions légales et les procédures pertinentes. Ainsi, plus vite les cantons légiféreront, plus tôt ils pourront proposer des petits tournois de jeux d'argent. Ce régime transitoire sera applicable uniquement aux jeux qualifiés de jeux de petite envergure selon la nouvelle loi. Les dispositions transitoires pour les jeux qualifiés de jeux de casino ou de jeux de grande envergure selon la nouvelle loi sont prévues aux articles 140 à 144.

Section 4, art. 146 Référendum et entrée en vigueur

Le présent projet de loi est sujet au référendum au sens de l'art. 141, al. 1, let. a Cst.

Il est prévu que le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur de la loi. Ce faisant il prendra en compte le temps nécessaire pour élaborer les dispositions d'exécution, tant au niveau fédéral que cantonal. Afin d'assurer que les nouveaux organes aménagés par la loi (organe de coordination et commission consultative pour la prévention de la dépendance au jeu) soient rapidement opérationnels, le Conseil fédéral pourrait par ailleurs prévoir une entrée en vigueur échelonnée.

Modification d'autres actes

1. Modification du Code de procédure pénale

On peut se demander s'il faut inscrire la manipulation des compétitions au sens des art. 25a et 25b de la loi sur l'encouragement du sport dans la liste des infractions soumises à la juridiction fédérale (art. 24, al. 1, du code de procédure pénale). Mais il est préférable d'y renoncer. Il est vrai que le caractère global, le degré de complexité et le manque de transparence des structures et des processus caractéristiques à ce type d'infractions requièrent un certain degré de coordination entre les autorités suisses et avec les autorités étrangères ainsi que des connaissances spécialisées. Toutefois, force est de constater que la complexité est une caractéristique d'autres domaines également, la criminalité économique par exemple, sans pour autant que toutes les procédures en la matière relèvent de la juridiction fédérale. La question des connaissances spécialisées est réglée à l'art. 25c de la loi sur l'encouragement du sport. Aux termes de cette disposition, les autorités de poursuite pénale peuvent associer à l'instruction l'autorité intercantonale d'exécution au sens de l'art. 106 du projet de loi sur les jeux d'argent. On peut néanmoins considérer que le droit en vigueur comprend déjà une compétence fédérale en matière de manipulation des compétitions puisque cette dernière est liée à la criminalité internationale organisée lorsqu'il s'agit de paris sportifs.

Art. 269, al. 2, let. i

Une surveillance de la correspondance par poste et télécommunications pourra être ordonnée en cas de soupçons graves de manipulation des compétitions. Les découvertes fortuites faites dans le cadre d'autres enquêtes pourront être utilisées dans les procédures concernant la manipulation des compétitions (art. 278 du code de procédure pénale).

Art. 269, al. 2, let. j

Dans le respect des conditions prévues à l'art. 269, al. 1, du code de procédure pénale, il devrait également être possible de procéder à la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication en cas de graves soupçons laissant présumer que des personnes ont commis un crime par l'organisation, l'exploitation ou la mise à disposition de jeux de casino ou de jeux de grande envergure, sans être titulaire des concessions ou des autorisations nécessaires au sens de l'art. 131, al. 1, let. a de la présente loi. Ces infractions sont souvent commises dans le cadre du crime organisé et liées à des infractions de blanchiment d'argent. Compte tenu de leur gravité, il se justifie que les autorités de poursuite pénale puissent si nécessaire disposer d'instruments d'investigation incisifs.

Art. 286, al. 2, let. h

Une investigation secrète pourra être ordonnée en cas de soupçons fondés de manipulation des compétitions.

Art. 286, al. 2, let. i

Dans le respect des conditions prévues à l'art. 286, al. 1 du code de procédure pénale, les autorités de poursuite pénale devraient également avoir la possibilité de procéder à des mesures d'investigations secrètes en cas de graves soupçons laissant présumer que des personnes ont commis un crime par l'organisation, l'exploitation ou la mise à disposition de jeux de casino ou de jeux de grande envergure, sans être titulaire des concessions ou des autorisations nécessaires au sens de l'art. 131, al. 1, let. a de la présente loi.

2. Loi sur l'encouragement du sport

Section 3 Mesures contre la manipulation des compétitions

Art. 25a et 25b

La nouvelle infraction de manipulation des compétitions constitue un délit de corruption. Vu le bien juridique à protéger, soit le fairplay dans le sport, il paraît en effet préférable de lier l'infraction à la manipulation de la manifestation sportive plutôt que d'établir un lien avec l'article du code pénal sur l'escroquerie (art. 146 CP) et d'étendre l'application des dispositions en la matière. Les dispositions pénales proposées ne protégeront pas en priorité les intérêts patrimoniaux des organisations sportives et des exploitants de paris, mais l'intégrité du sport.

La manipulation des compétitions est un délit propre au sens de l'art. 26 CP. Toutes les personnes qui exercent dans le cadre d'une compétition sportive une fonction qui leur permet d'en influencer le cours peuvent être les auteurs d'une telle infraction. On pense aux compétiteurs (sportifs), aux arbitres et à leurs assistants, aux entraîneurs et à leurs assistants et à l'équipe d'encadrement (en fonction du type de sport, par ex. technicien du sport ou vétérinaire), ainsi que d'autres auxiliaires. Comme les interruptions de jeu à des fins de manipulation peuvent également être provoquées par des incidents techniques (par ex. panne de projecteurs, manipulation des équipements sportifs, mise en route du dispositif d'arrosage), les techniciens des exploitants tomberont donc sous le coup des dispositions. Ce n'est pas le cas des spectateurs ni de perturbateurs éventuels. Seules les compétitions pour lesquelles des paris sont offerts sont concernées. Les actes de corruption commis autour d'une compétition qui n'ont pas d'influence directe sur celle-ci ne seront pas couverts par ces dispositions. Par exemple, elles ne viseront nullement une personne qui verserait des dessous de table à un exploitant pour obtenir un emplacement pour son stand de saucisses. L'auteur du délit devra agir intentionnellement. Cela ne devrait pas être difficile à prouver. Un sportif qui accepte de l'argent ou d'autres avantages pour modifier le cours ou l'issue d'une compétition doit obligatoirement se demander quelles sont les motivations du donateur, et notamment supposer qu'il existe un lien avec des paris sportifs.

Le terme de compétition sportive au sens de ces dispositions couvre toute compétition réglementée, c'est-à-dire régie par le règlement d'une organisation sportive, qu'il s'agisse du sport amateur ou professionnel. Seront considérées comme compétitions toutes les manifes-

tations sportives organisées par une association internationale, nationale ou régionale, ou encore par une antenne locale de cette dernière, ou qui se dérouleront conformément aux règles fixées par une association sportive internationale ou nationale, indépendamment du statut juridique de l'organisateur.

Il faut interpréter l'« avantage indu » comme dans les infractions classiques de corruption. Est considéré comme avantage tout type de don gratuit, qu'il soit matériel ou immatériel. En règle générale, il s'agit d'un avantage patrimonial. Un avantage est indu s'il n'est pas dû pour un autre motif juridique, mais qu'il est conféré en échange du trucage d'une compétition. L'avantage peut être conféré à la personne corrompue elle-même ou à un tiers.

Le but de l'acte est de fausser le déroulement de la compétition. Il serait trop réducteur de se limiter au résultat de celle-ci. L'acte consiste à convenir au préalable d'actions en cours de compétition (par ex. changer un joueur, ne pas être offensif, feindre de mauvais choix) qui ne reposent pas sur des motivations sportives, mais justement sur cet accord et sur la promesse d'un avantage indu. Il importe peu de savoir si le comportement en question est conforme aux règles du jeu ou s'il y est contraire. La protection ne vise pas les règles du jeu.

Comme pour les infractions classiques de corruption, l'acte est soit passif – solliciter, se faire promettre ou accepter un avantage indu –, soit actif – offrir, promettre ou octroyer un avantage indu.

Il doit y avoir un rapport d'équivalence entre l'avantage indu et le trucage de la compétition. Le comportement de l'auteur doit viser la conclusion d'un arrangement illégal. La forme et le contenu de la falsification doivent pouvoir être définis dans les grandes lignes. Il n'est pas exigé qu'on puisse prouver concrètement qu'il y a un arrangement illégal. Les éléments constitutifs de l'infraction seront réunis lorsque l'accord est conclu, peu importe que la manipulation soit mise à exécution ou que le déroulement visé du jeu se réalise.

Les éléments constitutifs de la manipulation des compétitions sportives ne seront par contre pas réunis s'il n'y a pas d'accord préalable relevant de la corruption. Les dispositions concernées ne s'appliqueront pas au fait de prendre ou de faire prendre des produits qui augmentent la performance, d'avoir recours à des méthodes illégales ou de manipuler des équipements sportifs; ces actes peuvent néanmoins tomber sous le coup d'autres dispositions pénales (par ex. dopage, escroquerie, dommages à la propriété, protection des animaux).

L'infraction sera qualifiée et la peine plus sévère si l'auteur agit en bande ou s'il fait métier de manipuler des compétitions.

L'escroquerie aux paris continuera d'être poursuivie sur la base des art. 146 (escroquerie) ou 147 CP (utilisation frauduleuse d'un ordinateur). Il y a concours idéal, puisque plusieurs biens juridiques sont lésés. L'art. 49 CP s'applique. Le fait qu'il y ait différents biens juridiques à protéger donne à penser qu'il y a également concours idéal avec la corruption privée au sens de l'art. 4a LCD.

L'infraction ne sera pas considérée comme qualifiée si la personne corrompue manipule la compétition ou tente effectivement de la manipuler, mais le juge en tiendra compte lorsqu'il fixera la peine.

Dans les dispositions pénales proposées, la manipulation des compétitions est un délit. La gamme des peines encourues lorsque l'infraction n'est pas qualifiée est la même que pour la corruption privée. Les peines encourues seront moins sévères que pour la corruption au sens de l'art. 322^{ter} CP. Celles encourues pour l'infraction de base et l'infraction qualifiée cor-

respondent aux peines fixées dans les dispositions sur le dopage de la loi sur l'encouragement du sport. La peine sera la même que la manipulation soit active ou passive.

Le lieu de commission de l'acte déterminera si les autorités de poursuite pénale suisses sont compétentes. L'infraction de corruption sera considérée comme commise à l'endroit où la personne qui corrompt fait son offre, à l'endroit où l'accord de corruption est scellé ou à l'endroit où l'avantage indu est remis. Peu importe où a lieu la compétition sportive concernée. Les dispositions ne protègent donc pas que les jeux qui se déroulent en Suisse. A contrario, si l'accord de corruption en rapport avec une compétition qui se déroule en Suisse est scellé à l'étranger et que l'octroi d'un avantage a lieu à l'étranger, ce ne sera pas le droit suisse qui s'appliquera, mais le droit applicable sur le lieu de commission de l'infraction.

Le sport tend à s'internationaliser et, comme l'ont montré les cas récents, le succès de la poursuite pénale dépend souvent de la coopération internationale. Celle-ci implique que l'infraction soit poursuivie tant dans l'Etat qui demande l'entraide judiciaire que dans celui qui l'octroie. La création d'une infraction spécifique de corruption en rapport avec la manipulation des compétitions suit l'évolution juridique rencontrée dans plusieurs autres pays et constitue la base de la coopération internationale en matière pénale dans ce domaine. C'est là le seul moyen de poursuivre efficacement les accords de corruption transfrontaliers.

Art. 25c et 25d

Ces deux articles règlent la position de l'autorité intercantonale d'exécution dans le cadre des poursuites pénales introduites en cas de violation des art. 25a et 25b. Ils s'inspirent largement des dispositions prévues aux art. 105 et 132 du projet. Ainsi, bien que l'autorité intercantonale d'exécution ne dispose d'aucune compétence de poursuite pénale, les autorités judiciaires compétentes pourront requérir son soutien dans le cadre de leurs procédures. En outre, elles l'informeront des procédures pénales ouvertes pour violation des art. 25a et 25b et lui notifieront leurs décisions. Il est prévu que l'autorité intercantonale dispose de certains droits liés à la qualité de partie: elle pourra ainsi recourir contre les ordonnances de non-entrée en matière ou de classement et former réclamation contre les ordonnances pénales. De son côté, elle aura l'obligation de dénoncer les infractions aux articles 25a et 25b aux autorités judiciaires compétentes.

3. Loi sur la TVA

L'art. 21, al. 2, ch. 23 de la loi sur la TVA prévoit que les opérations réalisées dans le domaine des paris, loteries et autres jeux de hasard avec mise d'argent sont exclues du champ de l'impôt pour autant qu'elles soient soumises à un impôt spécial ou à d'autres taxes. Cette formulation n'est pas adaptée à la réalité et particulièrement aux loteries et paris qui ne sont pas soumis, à proprement parler, à un impôt spécial mais dont les bénéfices doivent être reversés à l'utilité publique. La reformulation de la disposition vise à l'adapter à la réalité sans apporter de modification matérielle.

4. Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, loi fédérale sur l'impôt anticipé

L'art. 24, let. i LIFD et l'art. 7, al. 4, let. I LHID prévoient que les gains provenant des jeux de hasard exploités dans les maisons de jeu sont exonérés de l'impôt sur le revenu. Par voie de conséquence, ils ne sont pas non plus soumis à l'impôt anticipé qui est principalement perçu

pour assurer que le bénéficiaire déclare les revenus qu'il a obtenus dans le cadre de sa déclaration fiscale. Dans son message relatif à la LMJ⁷³, le Conseil fédéral a justifié cette exonération en indiquant qu'une imposition des gains aurait désavantagé considérablement les maisons de jeu suisses par rapport à leurs concurrents étrangers puisque l'impôt anticipé n'existe pas dans les autres pays. La détermination du revenu imposable aurait par ailleurs été compliquée en raison de la difficulté à définir les mises engagées. Ces arguments restent valables aujourd'hui et gagnent même en importance dans la perspective de l'ouverture du marché suisse aux jeux de casino en ligne. Afin d'être attractif et concurrentiel (par rapport aux jeux en ligne étrangers non autorisés en Suisse), le marché des jeux en ligne devra en effet proposer des conditions avantageuses pour les joueurs. Sans cela, les joueurs suisses se tourneront vers l'offre étrangère et/ou illégale de jeu. En effet, quelles que soient les mesures de blocage prévues, il sera impossible de bloquer la totalité de l'offre illégale.

Ces considérations sont également pertinentes pour les loteries et paris, dont les gains sont aujourd'hui imposés (art. 24, let. i LIFD, art. 7, al. 4, let. I LHID a contrario et art. 1, al. 1 de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé)⁷⁴.

Dans ces circonstances, le maintien du traitement fiscal différent des gains provenant de jeux de casino et des gains provenant des jeux de grande envergure entraînerait des distorsions de concurrence injustifiées entre ces types de jeux. Par conséquent, le projet prévoit d'étendre l'exonération fiscale aux gains provenant des jeux de grande envergure, y compris des jeux d'adresse exploités de manière automatisée, en ligne ou au niveau intercantonal. Bien qu'à l'heure actuelle, ces derniers ne se trouvent pas en concurrence directe avec les jeux dont le résultat dépend principalement du hasard, il semble opportun de les traiter de la même manière que les autres jeux de grande envergure. Le maintien de l'imposition pour ces seuls jeux d'adresse s'avérerait en effet en disproportion par rapport aux gains limités de ce type de jeux. On doit en outre partir de l'idée que les gains provenant de ces jeux n'ont jusqu'ici pas été fiscalisés si bien que leur exonération n'entraînera pas de pertes de recettes fiscales. Il en va de même des jeux de petite envergure dont les gains sont, de par leur définition même, limités.

Selon le groupe de travail "Imposition des jeux d'argent", la généralisation de l'exonération fiscale aux gains générés par tous les jeux d'argent entraînera, sur le court terme, des pertes de recettes fiscales de l'ordre de CHF 120 millions par année pour la Confédération, les cantons et les communes⁷⁵. Ces pertes seront compensées par des recettes supplémentaires au bénéfice de l'utilité publique. Les conséquences financières détaillées de cette modification sont décrites dans le chapitre 3.3.

L'art. 72p prévoit que les cantons adaptent leur législation conformément à la modification de l'art. 7, al. 4, let. I LHID pour la date d'entrée en vigueur de la loi. Ce mode de procéder permettra d'assurer que l'exonération fiscale des gains des joueurs sera applicable en même temps pour l'impôt fédéral direct et les pour les impôts cantonaux et communaux. La disposition précise que si le droit cantonal n'a pas été adapté, l'art. 7, al. 4, let. I LHID sera directement applicable. Cette solution correspond à celle retenue dans la loi fédérale sur des modi-

⁷³ FF 1997 III 137, ch. 235.2, 2ème paragraphe.

⁷⁴ RS 642.21

⁷⁵ Groupe de travail Imposition des jeux d'argent, rapport du 26 septembre 2012, <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative/ber-geldspielbesteuerung-f.pdf>

fications urgentes de l'imposition des entreprises, dans la loi sur la simplification du rappel d'impôt en cas de succession et sur l'introduction de la dénonciation spontanée non punissable ou dans la loi fédérale sur l'imposition des participations de collaborateurs.

5. Loi sur le blanchiment d'argent

La loi sur le blanchiment d'argent est complétée de manière à tenir compte du fait que les exploitants de jeux de grande envergure seront dorénavant considérés comme des intermédiaires financiers au sens de cette loi (voir également le commentaire des dispositions du chapitre 5, section 4).

La compétence de la CFMJ de préciser les obligations des maisons de jeu en matière de blanchiment d'argent est maintenue. Pour les jeux de grande envergure, il est prévu que cette compétence relève du DFJP, de manière à garantir un certain parallélisme dans le domaine des jeux d'argent (voir chapitre 5, section 4). Cela étant, il faut toutefois noter que, compte tenu de l'importance des obligations qui sont réglées dans ces ordonnances, ce niveau normatif très bas ne répond plus aux exigences actuelles en matière de délégation législative de compétence. Lors d'une refonte plus globale de la loi sur le blanchiment d'argent qui touchera également les autres autorités de surveillance (particulièrement la Finma), il siéra dès lors de revoir les délégations législatives de compétence de manière à ce que ces dispositions soient fixées par le Conseil fédéral.

3 Conséquences

On trouvera ci-après une description des conséquences de l'avant-projet pour la Confédération et les cantons, notamment pour leurs finances et leurs effectifs. Le ch. 3.2 évoque par ailleurs les conséquences pour les cantons en ce qui concerne l'adaptation des bases légales, les mesures de prévention, la redistribution des ressources à des fins d'utilité publique, les autorisations et la surveillance. Le ch. 3.3 expose les incidences financières de l'avant-projet sur les recettes de la Confédération et des cantons.

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

La création d'une commission consultative pour la prévention du jeu excessif engendrera des coûts que la Confédération et les cantons se partageront par moitié. Ces coûts incluent les indemnités destinées à la commission et les frais de personnel du secrétariat. Les charges au titre des indemnités journalières des membres de la commission, d'éventuelles manifestations publiques et de publications ne sont guère chiffrables. En se fondant sur les budgets de commissions fédérales analogues, on peut s'attendre à des charges de l'ordre de 150 000 francs par an environ, abstraction faite des charges salariales du secrétariat. Les ressources y afférant seront inscrites au budget et au plan financier du DFJP.

De plus, l'avant-projet entraîne une hausse des charges de personnel, détaillée dans le paragraphe qui suit.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'avant-projet a des incidences sur les effectifs. A l'heure actuelle, ces dernières ne peuvent être estimées que de manière approximative. Le moment venu, il faudra examiner si certains postes pourraient être attribués pour une durée limitée ou les effectifs pourraient être augmentés de manière échelonnée pour certaines tâches d'exécution.

L'exécution de la loi nécessitera la création d'environ dix postes à temps complet pour la Confédération. La majorité de ces postes sera liée aux nouvelles tâches qui seront transférées à la CFMJ sur la base du projet de loi. Environ la moitié des coûts engendrés par ces postes supplémentaires sera mise à la charge des établissements casinotiers concernés. L'autorité exerçant la haute surveillance ne pourra pas non plus assumer ses nouvelles tâches sans personnel supplémentaire. Enfin, il faut également s'attendre à ce que la mise sur pied de la commission consultative pour la prévention du jeu excessif ait des conséquences sur le personnel de la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

3.2.1 Adaptation des bases légales

La nouvelle loi sur les jeux d'argent exigera des cantons qu'ils révisent entièrement leurs bases légales spécifiques aux jeux d'argent de même que les dispositions intercantionales, et ce avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale. En particulier, la convention intercantonale devra faire l'objet d'une révision totale.

3.2.2 Mesures de prévention

L'art. 82 de l'avant-projet impose aux cantons de prendre des mesures de prévention du jeu excessif, et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement aux personnes dépendantes au jeu ou présentant un risque de dépendance et à leur entourage. Les cantons devront collaborer avec les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure, de sorte que leurs programmes de mesures sociales puissent s'intégrer aux réseaux sociaux et sanitaires cantonaux.

Les mesures exigées des cantons sont déjà appliquées et sont financées en grande partie par la taxe de prévention de la dépendance au jeu prévue par la CILP et acquittée par les exploitants de loteries et de paris sportifs.

En revanche, la création de la commission consultative pour la prévention du jeu excessif, évoquée plus haut et financée à parts égales par la Confédération et les cantons, occasionnera une charge financière supplémentaire aux cantons (cf. ch. 3.1).

3.2.3 Redistribution à des fins d'utilité publique

Si les dispositions du chapitre 9 imposent certaines obligations aux cantons, ces dernières confirment pour l'essentiel le statu quo établi par le droit (inter)cantonal, de sorte qu'elles ne devraient pas avoir pour les cantons de conséquences significatives sur leurs finances et leur personnel.

3.2.4 Autorisations intercantionales et surveillance

Globalement, les charges des cantons au titre des autorisations et de la surveillance devraient légèrement reculer dans le domaine intracantonal.

Certains cantons prélèvent des émoluments et des redevances pour les autorisations de jeu. Les réglementations diffèrent d'un canton à l'autre. Pour cette raison, et du fait que les prescriptions correspondantes devront être totalement révisées, il est impossible de prédire les conséquences financières de l'avant-projet sur les recettes des cantons en la matière.

Charges au titre des autorisations et de la surveillance des jeux de grande envergure:

En matière de *loteries et paris*, on renoncera à inscrire dans le droit fédéral l'autorisation d'exploitation au sens de l'art. 15 CILP, qui impose aux cantons de rendre une décision relative à l'exploitation de la loterie ou du pari sur leur territoire dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la décision d'homologation. Dans la mesure où les cantons renoncent à la procédure d'autorisation, les charges administratives y afférant disparaîtront.

Pour ce qui est de l'autorisation et de la surveillance des *jeux d'adresse* exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, l'avant-projet en attribue nouvellement la compétence à l'autorité intercantonale d'exécution. Cette tâche est actuellement assumée par les diverses instances cantonales chargées des autorisations. Or dans ce domaine justement, les bases légales cantonales et les systèmes d'autorisation diffèrent notablement. Dans la plupart des cantons, les charges administratives qui y sont liées devraient rester maîtrisables. En matière de jeux d'adresse de grande envergure, la nouvelle loi sur les jeux d'argent entraînera une centralisation de ces tâches auprès de l'autorité intercantonale d'exécution et une formalisation des activités liées aux autorisations et à la surveillance.

Charges liées aux autorisations et à la surveillance des jeux de petite envergure:

L'avant-projet soumettra à autorisation les jeux réputés tombolas au sens de l'art. 2 LLP. Actuellement, des tombolas peuvent être organisées dans certains cantons sans être soumises à autorisation, alors que dans d'autres, une autorisation n'est exigée que lorsque les sommes en jeu atteignent un certain montant (par ex. 10 000 francs). Dans la moitié des cantons environ, les tombolas sont déjà soumises à autorisation.

Par ailleurs, il faut relever que le nombre des procédures d'autorisation baissera du fait que les exploitants ne pourront plus organiser que deux petites loteries par an au plus. Globalement, la réglementation applicable aux petites loteries ne devrait pas avoir de répercussions significatives sur les charges liées aux autorisations et à la surveillance.

Dans le domaine des *paris sportifs locaux*, l'avant-projet confirme le statu quo.

De (*petits*) *tournois de jeux d'argent* deviendront possibles, et chaque canton sera compétent pour les autoriser et les surveiller. Les cantons supporteront inmanquablement des charges supplémentaires à ce titre. En effet, sur un marché de cette nature, une certaine autorégulation devrait s'instaurer, car les exploitants bénéficiant d'une autorisation se contrôlent mutuellement et signalent à l'autorité de surveillance les concurrents qui ne respectent pas les règles.

Les nouvelles charges liées aux tournois de jeux d'argent nécessiteront du personnel supplémentaire auprès des autorités chargées de délivrer les autorisations. Les frais pourront, du moins partiellement, être financés par des émoluments couvrant les coûts.

3.2.5 Autorisations et surveillance intercantionales

Les cantons ne seront pas obligés d'autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire. S'ils entendent le faire, ils devront adhérer à un concordat instituant une autorité d'exécution intercantonale. Eu égard à ce choix possible, on ne peut estimer avec exactitude les répercussions sur les finances et le personnel des cantons.

Il semble néanmoins probable que les cantons autoriseront encore des jeux de grande envergure et conserveront la Comlot pour l'exécution. L'avant-projet prévoit nombre de tâches et pouvoirs pour l'autorité intercantonale d'exécution, que la Comlot exerce déjà pour la plupart. Toutefois, il en prévoit aussi un certain nombre qui compléteront ou étendront les tâches et pouvoirs déjà attribués à la Comlot par la CILP :

- *Autorisation et surveillance des jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne*: l'autorisation ou la qualification des jeux d'adresse pose souvent des problèmes techniques et juridiques complexes de délimitation. Ce nouveau groupe de tâches contraindra la Comlot à une réorganisation profonde, notamment du fait qu'elle devra traiter davantage de requêtes d'exploitants privés et qu'elle devra axer sa surveillance sur de nombreux exploitants de ce type: or aujourd'hui, abstraction faite de la lutte contre les jeux non autorisés, elle est exclusivement compétente pour les deux sociétés de loterie portées par les cantons (Swisslos et Loterie Romande).
- *Pouvoirs spéciaux en matière de lutte contre les jeux non autorisés*: ils incluent en particulier la conduite de procédures administratives, y compris la prescription de mesures provisionnelles, l'interdiction d'accès à des jeux en ligne non autorisés et la coopération avec les autorités de poursuite pénale.
- *Lutte contre les manipulations de compétitions sportives*: l'avant-projet prévoit l'institution d'un bureau de communication. D'autres tâches concerneront par exemple la coopération et l'échange de données avec des acteurs suisses et étrangers, de même que l'assistance aux autorités de poursuite pénale.
- Surveillance du respect des devoirs de diligence imposés aux exploitants de jeux de grande envergure par la *législation sur le blanchiment d'argent*.
- *Droits de partie* exhaustifs ou partiels dans toutes les procédures administratives ou pénales cantonales concernant les jeux d'argent, et dans les procédures d'autorisation de la CFMJ.

Dès l'entrée en vigueur de la loi, la Comlot devra être dotée d'un budget minimal de trois millions de francs par an. Par rapport à la situation actuelle, cela constitue à première vue une augmentation des charges de quelque 1,5 million de francs, mais l'extension des tâches de la Comlot ne devrait toutefois pas grever les finances des cantons. D'une part, les charges au titre des autorisations de jeux d'adresse seront compensées par des émoluments couvrant les coûts. D'autre part, par l'utilisation de synergies, la centralisation des compétences en matière d'autorisations et de surveillance auprès de la Comlot pour les jeux d'adresse en question, de même que l'engagement plus marqué de la Comlot dans la lutte

contre les jeux non autorisés devraient alléger dans la même mesure les charges financières et de personnel des autorités administratives et de poursuite pénale des cantons.

3.3 Conséquences pour les recettes de la Confédération et des cantons

L'avant-projet prévoit d'étendre l'exonération des gains des joueurs à tous les types de jeux d'argent. Cette mesure entraînera des pertes de recettes fiscales annuelles de l'ordre de CHF 120 millions pour les caisses générales de la Confédération, des cantons et des communes. Selon les estimations de l'AFC, elles seront supportées à hauteur de CHF 40 millions par la Confédération et CHF 80 millions par les cantons.

Selon le rapport du groupe de travail Imposition des jeux d'argent⁷⁶, ces pertes devraient – globalement –, être compensées par des recettes supplémentaires au bénéfice de l'utilité publique. On estime en effet que la somme de l'impôt sur le produit brut des jeux, des bénéfices affectés à l'utilité publique ainsi que de l'impôt sur le bénéfice prélevé auprès des maisons de jeu seront à moyen terme substantiellement plus élevés si l'on renonce à l'imposition des gains des joueurs. L'exonération des gains des joueurs permettra en effet d'augmenter l'attractivité de l'offre légale des jeux d'argent en Suisse et de générer ainsi plus de recettes dans ce domaine. En 2011, le volume du produit brut des jeux généré par des jeux d'argent non fiscalisés en Suisse était estimé à CHF 400 millions, répartis à raison de CHF 150 millions pour l'offre de jeu en ligne non autorisée, CHF 150 millions pour les autres jeux d'argent exploités illégalement en Suisse et CHF 100 millions de francs dépensés par les joueurs domiciliés en Suisse et dans les pays limitrophes.

Grâce à l'exonération des gains, les joueurs devraient être incités à se tourner vers l'offre de jeu légale. On peut par ailleurs partir de l'idée que si les gains sont entièrement reversés (sans déduction fiscale), les joueurs réinvestiront une part importante des montants encaissés, ce qui permettra une augmentation des recettes des exploitants et, par conséquent, de l'impôt sur les maisons de jeu et des bénéfices nets des sociétés de loteries. Indépendamment de ces deux éléments, on devrait assister à une évolution positive du volume du marché des jeux d'argent au cours des prochaines années. Le produit brut des jeux des maisons de jeu au bénéfice d'une concession devrait, certes, continuer à connaître un développement plutôt négatif. A l'horizon 2016, la diminution de l'impôt sur le produit brut des jeux devrait être de l'ordre de CHF 16 millions par rapport à aujourd'hui en raison, notamment, de la faiblesse de l'euro et de l'augmentation de l'offre en Italie et sur Internet. Le secteur des loteries et des paris sportifs devrait en revanche connaître un développement positif. Partant d'un scénario prudemment positif portant sur les prochaines années, le groupe de travail Imposition des jeux d'argent a estimé que le montant du produit brut des jeux d'argent augmenterait globalement de CHF 91 millions jusqu'en 2016 si les gains des joueurs étaient exonérés. L'exonération fiscale des gains des joueurs permettrait par ailleurs aux sociétés de loteries et de paris sportifs de gagner des parts du marché, au détriment des sociétés qui proposent des jeux non autorisés et non fiscalisés. La perte de recettes fiscales de CHF 120 millions serait compensée à hauteur de CHF 91 millions par des bénéfices supplémentaires pour l'utilité publique. Grâce à cette augmentation des bénéfices, la diminution globale des recettes

⁷⁶ Groupe de travail Imposition des jeux d'argent, rapport du 26 septembre 2012; <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative/ber-geldspielbesteuerung-f.pdf>.

tes ne s'élèverait pas à CHF 120 millions mais à CHF 45 millions. Sans cette exonération, le volume du marché connaîtrait une croissance moins importante mais, surtout, les jeux non autorisés (et dès lors non fiscalisés) raviraient de nouvelles parts de marché. Cela entraînerait une diminution importante des bénéfices affectés à l'utilité publique. Sans exemption fiscale des gains des loteries et paris sportifs, il faudrait dès lors s'attendre à une diminution supplémentaire des recettes de quelque CHF 35 millions de francs en raison du développement des jeux étrangers non autorisés et, ainsi, à une diminution globale de l'ordre de CHF 80 (CHF 45 millions + CHF 35 millions).

Ces chiffres font abstraction du produit brut des jeux - et de l'impôt sur le produit brut des jeux - qui sera généré par les jeux de casino exploités en ligne. La possibilité d'offrir des jeux de casino en ligne devrait permettre aux maisons de jeu au bénéfice d'une extension de leur concession de prendre une part importante du marché aux exploitants non autorisés en Suisse. Le groupe de travail Imposition des jeux d'argent⁷⁷ a élaboré plusieurs scénarios à ce propos. Dans une estimation prudente, il estime que les nouvelles sociétés concessionnaires pourraient s'approprier 60 % du marché exploité aujourd'hui entièrement par des acteurs non autorisés. Partant d'un volume de marché de près de CHF 107 millions (en 2015), les maisons de jeu suisses qui proposeraient des jeux en ligne pourraient - ensemble - générer un produit brut des jeux annuel de CHF 64 millions par an. L'avant-projet prévoit, pour les jeux de casino exploités en ligne, un taux d'imposition sur le produit brut des jeux minimum de 20 % et un taux maximum de 80 %. Les recettes générées par cet impôt dépendront d'abord du nombre de concessions octroyées pour l'exploitation de jeu de casinos en ligne et, par là-même, du produit brut généré par chacune d'entre elles. Elles seront en outre fonction de la progressivité de l'impôt que le Conseil fédéral définira et, enfin, de l'octroi ou non de réductions du taux par le Conseil fédéral. Selon les estimations faites par le groupe de travail Imposition des jeux d'argent, des recettes de l'ordre de CHF 15 à 20 millions de francs par an devraient pouvoir être escomptées au cours des premières années d'exploitation. Elles seront affectées à l'AVS et à l'AI.

Sur la base des projections effectuées par le groupe de travail pour 2015 et 2016, qui tiennent compte de l'exonération fiscale de tous les gains des joueurs, de l'évolution du marché et de la possibilité d'offrir des jeux en ligne, et faisant abstraction du fait que la loi n'entrera en vigueur qu'environ trois ans plus tard, on peut s'attendre, à ce que le substrat fiscal de la Confédération diminue à hauteur de CHF 36 millions (CHF 20 millions de recettes supplémentaires pour les jeux en ligne - CHF 40 millions de pertes de recettes fiscales - 16 millions de pertes d'impôt sur les maisons de jeu -). Les cantons obtiendraient CHF 11 millions supplémentaires au bénéfice de l'utilité publique (CHF CHF 91 millions au bénéfice de l'utilité publique -80 millions de pertes de recettes fiscales). Ces chiffres se fondent cependant sur des hypothèses et sont entachés d'incertitude. C'est particulièrement le cas de l'estimation de l'importance du marché illégal ainsi que de l'ampleur du transfert de ce marché aux exploitants autorisés. Ils devront en outre être actualisés au cours de la procédure législative.

Les conclusions des rapports du groupe de travail Imposition des jeux d'argent ont été présentées à la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Celle-ci est favorable à l'extension de l'exonération des gains des joueurs.

⁷⁷ Cf. <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative/ber-geldspielbesteuerung-f.pdf>.

3.4 Conséquences économiques

3.4.1 Maisons de jeux

Les maisons de jeu suisses revêtent une importance économique considérable. La branche offre quelque 2300 emplois et génère un chiffre d'affaires total de quelque 1,3 milliard de francs. On notera en particulier le poids fiscal des casinos: ce secteur s'acquitte annuellement de 448 millions de francs d'impôt sur les maisons de jeu et de 29 millions de francs d'impôts ordinaires sur le bénéfice des entreprises (moyenne des années 2008 à 2012). L'impôt sur les maisons de jeu alimente principalement l'AVS et profite dans une moindre mesure aux cantons dans lesquels sont implantés des casinos B. La contribution des maisons de jeu à l'AVS, de 382 millions de francs en moyenne sur ces années, bénéficie à l'ensemble de la population; de plus, les maisons de jeu disposant d'une concession B ont versé en moyenne durant cette période 66 millions de francs à des actions d'utilité publique dans leurs cantons d'implantation.

Depuis 2007, le produit net des jeux et les taxes sur les maisons de jeu diminuent. Ce recul est dû à l'interdiction de fumer, à de nouvelles offres de la concurrence dans les régions frontalières voisines, à l'engouement croissant pour les jeux d'argent en ligne, au franc fort et au ralentissement conjoncturel dans la zone euro.

Les recettes des maisons de jeu existantes qui ne veulent pas proposer des jeux en ligne ne changeront pas fondamentalement avec l'avant-projet, puisqu'une grande partie des règles de la LMJ subsisteront. La fédération des casinos est en revanche d'avis que la situation financière des casinos va continuer à se péjorer. Les casinos suisses qui proposeront des jeux en ligne verront leur situation s'améliorer, d'une part parce que l'accès aux offres étrangères et aux offres non autorisées en Suisse sera bloqué, d'autre part parce que les maisons de jeu dont la concession sera étendue auront le droit de proposer des jeux de casino sur Internet et sur téléphone mobile.

3.4.2 Sociétés de loteries

Points de vente:

Swisslos et la Loterie Romande distribuent leurs jeux au travers d'un réseau dense de 8600 points de vente constitué de commerces pour lesquels la vente de jeux constitue un revenu additionnel. Traditionnellement constitué de kiosques, de bars et de restaurants, le réseau de vente évolue et comprend désormais des boutiques de stations-services, des commerces de proximité, etc.

En moyenne, l'activité de vente des jeux de loterie et de paris sportifs représente quelque 30 à 40 % du chiffre d'affaires de ces points de vente. Sans loteries et paris sportifs, le nombre des petits points de vente du commerce de détail aurait reculé de façon nettement plus marquée.

Dans l'ensemble de la Suisse, les 8600 points de vente de Swisslos et de la Loterie Romande se partagent annuellement une somme de 165 millions de francs versés sous forme de commissions sur les ventes. En tenant compte d'une moyenne observée de 1,25 emploi plein temps généré par point de vente, environ 11 000 emplois dans le secteur du commerce de détail dépendent de l'offre de jeux de loterie et de paris sportifs .

Bénéficiaires:

Les bénéfices nets générés par Swisslos et la Loterie Romande sont exclusivement affectés à l'utilité publique, notamment dans les domaines du sport, de la culture, de l'action sociale. Se montant à plus de 545 millions par année en moyenne des cinq derniers exercices, les bénéfices ainsi distribués contribuent considérablement à l'activité des associations, fondations et institutions d'utilité publique en Suisse.

Dans le domaine du sport, par exemple, ce sont quelque 33 millions qui sont annuellement consacrés au soutien du sport d'élite au niveau national, au travers de Swiss Olympic, de la Fédération suisse de football et de celle de hockey sur glace et de l'aide sportive. Au niveau du sport amateur, les 26 cantons suisses reçoivent de Swisslos et de la Loterie Romande un montant annuel de plus de 100 millions.

La culture, l'action sociale, la protection de l'environnement et du patrimoine, l'éducation et la recherche figurent au nombre des domaines soutenus de façon permanente depuis plus de 70 ans par les loteries suisses. Plus de 545 millions sont distribués à toutes ces institutions chaque année.

L'avant-projet améliore les conditions cadres pour les exploitants de jeux de grande envergure. Il en résultera une hausse des contributions à l'utilité publique. Selon un rapport du groupe de travail Imposition des jeux d'argent, on peut s'attendre à une augmentation de 15 % au détriment de l'offre de jeux étrangère (sur Internet)⁷⁸.

Investissement et fonctionnement des loteries suisses

De façon directe, Swisslos et la Loterie Romande emploient quelque 440 personnes auxquelles s'ajoutent les 11 000 emplois indirects générés dans les points de vente. Dans le cadre de leur activité économique, Swisslos et la Loterie Romande acquièrent des biens et des services dans tous les domaines auprès de fournisseurs locaux, régionaux et suisses de biens et de services. Annuellement, ce sont environ 110 millions qui sont ainsi injectés dans l'économie sous forme d'investissements ou de commandes destinés au fonctionnement des entreprises.

3.4.3 Jeux de petite envergure

L'avant-projet n'aura pas de conséquences économiques significatives dans le domaine des jeux de petite envergure, à l'exception des petits tournois de jeux d'argent qu'il est prévu d'autoriser. Les associations et autres organisations poursuivant des buts d'utilité publique pourront encore organiser des jeux de petite envergure pour alimenter les caisses de l'association.

⁷⁸ Cf. <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative/ber-geldspielbesteuerung-f.pdf>.

4 Relation avec le programme de la législature

L'avant-projet a été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁷⁹.

5 Aspects juridiques: Constitutionnalité et légalité

Base constitutionnelle

Le projet se fonde sur l'art. 106, al. 1, Cst., qui habilite la Confédération à légiférer sur les jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons.

Liberté économique

L'exploitation de maisons de jeu et de loteries et paris sportifs est une activité économique relevant de la liberté économique garantie aux articles 27 et 94 Cst.

L'art. 106, al. 2, Cst., prévoit qu'une concession de la Confédération est nécessaire pour ouvrir et exploiter une maison de jeu. La présente loi concrétise cette exigence en prévoyant, à son chapitre 2, que les concessions sont en nombre limité (art. 5, al. 3), ainsi qu'en réglant les conditions d'octroi des concessions (art. 8). Un tel système de concessions constitue une dérogation au principe de la liberté économique au sens de l'art. 94, al. 4 Cst., puisqu'il n'autorise pas la libre concurrence. Toutefois, dans la mesure où cette dérogation est prévue par la Constitution elle-même, elle respecte les conditions d'admissibilité imposées par l'art. 94, al. 4 Cst., et est donc conforme à la Constitution. Du point de vue matériel, cette dérogation se justifie car elle facilite le contrôle de l'offre et, partant, la protection des joueurs et de la société contre les dangers inhérents aux jeux d'argent.

Quant aux loteries et paris sportifs de grande envergure, l'art. 22 prévoit que les cantons fixent un nombre maximum d'exploitants. En principe, ce nombre maximum sera fixé dans un concordat intercantonal.

Ce système de limitation du nombre d'exploitants succède à l'art. 16 LLP, qui autorisait les cantons à restreindre ou interdire l'exploitation de grandes loteries et paris sur leur territoire. En se basant sur cette disposition de la LLP, la plupart des cantons ont limité l'exploitation des grandes loteries et paris sportifs sur leur territoire à un seul opérateur (à l'heure actuelle, Swisslos pour les cantons alémaniques et le Tessin, ainsi que la Loterie romande pour les cantons romands). Ce faisant, les cantons ont institué des exclusivités d'exploitation. L'art. 24 de la présente loi vise à permettre la poursuite de ce système: les cantons pourront désigner un seul exploitant ou plusieurs, mais dans tous les cas leur nombre sera limité. Le secteur sera donc, là également, soustrait à la libre concurrence, ce qui se justifie par les mêmes arguments que le système de concessions pour les casinos. Déjà sous l'ancien droit, l'admissibilité de telles exclusivités d'exploitation cantonales au regard de la liberté économique a été reconnue par la doctrine et la jurisprudence, notamment sous l'angle de la proportionnalité et de l'intérêt public, à condition cependant que l'exclusivité soit prévue par une base légale formelle dans le droit cantonal (concordat intercantonal de niveau législatif ou délégation dans une loi au sens formel). Le cadre constitutionnel étant resté le même sur ce

⁷⁹ FF 2012 349, ici 481.

point, il n'y a pas de raison de s'écarter de cette appréciation. Le système prévu par l'art. 22 de la présente loi doit donc être considéré comme conforme à la Constitution.

Imposition des maisons de jeu

A l'heure actuelle, l'art. 43 LMJ prévoit, pour les casinos B, une réduction de l'impôt fédéral sur les maisons de jeux si le canton d'implantation prélève un impôt de même nature. La réduction ne peut cependant dépasser 40% du total de l'impôt sur les maisons de jeux revenant à la Confédération. Ce mécanisme sera reconduit dans la nouvelle loi.

Cette possibilité offerte aux cantons d'implantation de casinos de type B de prélever un impôt cantonal sur le produit des maisons de jeu venant en réduction de l'impôt fédéral peut soulever des questions du point de vue de sa conformité à la Constitution. En effet, l'art. 106, al. 2, Cst., prévoit que la Confédération prélève un impôt "qui ne doit pas dépasser 80% du produit brut des jeux. Cet impôt est affecté à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité". On peut se demander si la disposition constitutionnelle n'impose pas d'affecter la totalité de l'impôt calculé en fonction du produit brut des jeux à l'AVS et à l'AI, ce qui empêcherait de fait le prélèvement d'un impôt cantonal sur le produit brut des jeux. Cette question s'était déjà posée au moment de l'adoption de la LMJ. Dans son message du 26 février 1997 relatif à la LMJ⁸⁰, le Conseil fédéral était arrivé à la conclusion que la disposition constitutionnelle de l'époque autorisait une telle réglementation dans la mesure où elle ne prévoit qu'un taux maximum (80%). Ce faisant, elle laissait au législateur une large marge de manœuvre dans la fixation du taux d'imposition. Celui-ci pouvait en particulier choisir de ne pas épuiser cette marge de manœuvre afin de permettre aux cantons de percevoir leur propre impôt sur le produit des maisons de jeu. La situation constitutionnelle n'ayant pas fondamentalement changé depuis lors, il n'y a pas de motif objectif de modifier cette appréciation.

Les cantons d'implantation de casinos B peuvent donc, s'ils le souhaitent, prévoir le prélèvement d'un impôt sur les maisons de jeu calculé en fonction du produit brut des jeux. Cet impôt cantonal, s'il est prélevé, vient en réduction de l'impôt fédéral jusqu'à concurrence de 40% de celui-ci. Dans la pratique actuelle, c'est la CFMJ qui prélève l'impôt cantonal en même temps que l'impôt fédéral, les cantons ayant tous fait usage de la possibilité offerte par l'art. 44, al. 2 LMJ de déléguer à la CFMJ la taxation et la perception. Cette possibilité existera toujours avec la nouvelle loi. Cependant, dans sa nature, l'impôt cantonal doit rester un impôt cantonal. Il faut veiller à ce que ce système ne se transforme pas en une rétrocession aux cantons d'une partie de l'impôt fédéral, ce qui irait à l'encontre de l'art. 106, al. 2.

Dans le cadre des travaux préparatoires, une variante consistant à abandonner la distinction entre casinos A et B, de sorte que tous les casinos seraient traités de la même manière d'un point de vue fiscal, a été examinée mais non retenue en raison des réticences fortes et unanimes exprimées par les cantons. La possibilité de réduire l'impôt sur les maisons de jeu en cas de prélèvement par le canton d'implantation d'un impôt cantonal de même nature (cf. art. 43 LMJ) serait maintenue. Dans cette variante, comme les casinos A pourraient eux aussi être soumis à l'impôt cantonal, la masse imposable serait considérablement accrue. Dans la mesure où la somme totale du produit des impôts cantonaux sur les casinos ne doit pas augmenter, mais rester la même qu'à l'heure actuelle, le plafond maximal de l'impôt cantonal devrait alors être abaissé. Pour assurer aux cantons la même somme globale que celle per-

⁸⁰ FF 1997 III 189.

que actuellement, un taux maximal de 14,5%, au lieu des 40% actuels, serait suffisant. Il appartiendrait aux cantons d'implantation des casinos, en particulier des casinos A, pour qui la possibilité de percevoir un impôt serait nouvelle, de créer une base légale ad hoc dans leur législation. Avec la disparition de la distinction fiscale entre casinos A et casinos B, tous les cantons d'implantation de casinos auraient la possibilité de prélever un impôt sur le ou les casinos se trouvant sur leur territoire et de s'en attribuer les profits. Les cantons qui n'ont pas de casinos sur leur territoire ne recevraient rien. Cette inégalité de fait entre cantons existe certes également avec la solution proposée dans l'avant-projet (entre les cantons d'implantation de casinos B et les autres), mais elle deviendrait plus difficile à motiver avec la variante, puisque la justification historique (compensation de la perte de l'apport que représentaient les kursaals pour les cantons concernés) du privilège accordé aux cantons d'implantation des casinos B disparaîtrait. La variante présenterait l'avantage de supprimer l'inégalité de traitement existant actuellement, d'un point de vue fiscal, entre les casinos cantons d'implantation des casinos B et les autres cantons.

Par ailleurs, comme le bénéfice des casinos est généré par des joueurs en provenance de tous les cantons, ceux-ci auraient dans tous les cas la possibilité de prévoir, par la voie du concordat, une répartition du produit de l'impôt entre tous les cantons ou entre les cantons d'implantation de casinos de type A et B (par exemple au prorata de la population de résidence).

Le 17 mai 2013, la conférence des directeurs cantonaux des finances s'est prononcée à l'unanimité pour le maintien des casinos de type B et le prélèvement d'un impôt cantonal par leurs cantons d'implantation.

Taxe de prévention

A l'heure actuelle, sur la base de l'art. 18 CILP, les entreprises de loteries et paris versent aux cantons une taxe de 0,5 % du revenu brut des jeux pour la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu, ce qui représente un montant d'environ 5 millions de francs par année. Une taxe de ce type n'existe pas pour les casinos. Lors des débats parlementaires relatifs au nouvel article constitutionnel sur les jeux d'argent, l'introduction d'une taxe étendue à tous les jeux d'argent et destinée à financer la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu, avait été discutée⁸¹. La proposition de minorité correspondante avait cependant été rejetée, sans qu'il soit très clair si ce rejet était dû à des motifs matériels (principe même de la taxe) ou de forme (rang de la norme). Lors d'une première phase des travaux préparatoires de la présente loi, l'idée d'une taxe de prévention prélevée à la fois sur le produit brut des jeux de grande envergure et sur le produit brut des jeux exploités par les maisons de jeu a été reprise. Le but de cette taxe aurait été d'assurer le financement des mesures de prévention de la dépendance au jeu et de traitement des joueurs pathologiques prises par les cantons. Par la suite, on a finalement renoncé à prévoir une telle taxe dans le présent projet, en raison des problèmes de constitutionnalité qu'elle soulèverait, bien qu'il s'agisse d'une exigence des milieux de la prévention.

En effet, en droit fédéral, la perception d'impôts exige une base constitutionnelle expresse, à l'exception des contributions causales, pour lesquelles une base légale formelle est suffisante pour autant que la Constitution attribue à la Confédération la compétence de légiférer

⁸¹ BO 2011 N 1746ss.

dans le domaine en question. Or, le fait de prévoir dans une loi fédérale l'obligation, pour les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure, de verser une taxe permettant de financer des mesures de prévention, reviendrait à introduire une nouvelle contribution fédérale. Malgré la dénomination envisagée, la taxe proposée ne peut pas être qualifiée de taxe causale. En effet, les mesures de prévention financées grâce à la taxe ne bénéficieraient pas au cercle des assujettis (exploitants de jeux de grande envergure et maisons de jeu) mais à la collectivité dans son ensemble par le biais notamment de campagnes de prévention. Dès lors, elle devrait plutôt être considérée comme un impôt de couverture des coûts qui serait perçu auprès des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure. La perception par la Confédération d'une taxe de couverture des coûts devrait être expressément prévue dans la Constitution. Le constituant n'a toutefois pas prévu la perception d'une telle taxe, si bien qu'elle ne peut pas être introduite par la voie législative.

La situation est ici différente de celle qui prévaut en matière d'impôt similaires, par exemple d'impôt sur l'alcool. En effet, la perception d'un impôt sur l'alcool est spécifiquement prévue à l'art. 131, al. 1, Cst., et l'affectation d'un dixième de son produit à la lutte contre les causes et les effets des substances engendrant la dépendance est réglée à l'art. 131, al. 3, Cst., alors que rien de tel n'est prévu à l'art. 106 Cst. pour les jeux d'argent.

Si une taxe de prévention ne peut pas être introduite par la présente loi fédérale, il n'est cependant pas exclu que les cantons concernés décident d'affecter à la prévention, de manière contraignante ou non, une partie du produit de l'impôt cantonal qu'ils prélèvent sur les casinos B, comme l'art. 116 les y autorise. De cette manière, la part dévolue à l'AVS et à l'AI ne serait pas touchée. Si les cantons devaient aller dans cette direction, ils seraient libres de mettre en place, par voie concordataire, un mécanisme de répartition entre tous les cantons de la partie de l'imposition des casinos B affectée à la prévention. Dans la mesure où leur droit constitutionnel le permet, les cantons auraient également la compétence de prélever, sur les casinos A et B, une contribution affectée à la prévention. Une telle contribution devrait être intégralement supportée par les casinos, qui ne pourraient pas la déduire de l'impôt fédéral sur les maisons de jeu dès lors que, en dehors du cas prévu à l'art. 116 de la loi, la part dévolue à l'AVS et à l'AI ne doit pas subir de diminution. Il faudrait alors veiller à ce que la garantie d'une rentabilité minimale des casinos fixées à l'art. 114 ne soit pas réduite à néant.

Exonération fiscale des gains des joueurs

Selon le droit actuel, les gains provenant des jeux de hasard exploités dans les maisons de jeu sont exonérés fiscalement. Cette exonération fiscale est principalement motivée par le fait qu'il est impossible de déterminer les gains effectivement obtenus par les joueurs. Elle vise par ailleurs à garantir la compétitivité des maisons de jeu suisses. Cette exonération est toutefois critiquée par la doctrine qui y voit, au sein même du domaine des jeux d'argent, une inégalité de traitement par rapport aux gains obtenus dans des loteries ou d'autres institutions semblables et, plus généralement, une violation des principes constitutionnels d'imposition, particulièrement de l'égalité de traitement et de l'imposition selon la capacité contributive (art. 127, al. 2 Cst.).

Le projet de loi prévoit d'étendre l'exonération fiscale aux gains provenant de tous les jeux d'argent, rétablissant ainsi l'égalité de traitement dans ce domaine. La question de la compatibilité de cette exonération fiscale avec les principes constitutionnels d'imposition, particulièrement au regard de l'égalité de traitement par rapport aux autres types de revenus, reste en revanche actuelle.

En concrétisation des principes constitutionnels d'imposition, le principe du revenu global net exige en principe d'appréhender tous les revenus dans la base de calcul de l'impôt. Les revenus exonérés sont énumérés expressément dans la loi et reposent principalement sur des considérations d'ordre social. Le respect des principes de l'égalité de traitement et de l'imposition selon la capacité contributive n'est toutefois pas absolu. Ainsi, un traitement fiscal différent se justifie en présence d'un état de fait ou d'une constellation différents; c'est notamment le cas lorsque deux contribuables disposent de revenus de montants différents. Une distinction peut également être aménagée si elle est prévue expressément dans la Constitution (comme c'est le cas de l'art. 111, al. 4 Cst. qui permet l'exonération fiscale des institutions de prévoyance professionnelle). En l'absence d'une telle disposition constitutionnelle, un traitement fiscal différent peut enfin se justifier si le législateur, s'appuyant sur une compétence matérielle que lui attribue la Constitution, poursuit un objectif d'intérêt public pertinent (objectif extra-fiscal) et respecte, ce faisant, le principe de proportionnalité.

Les gains provenant des jeux d'argent ne se distinguent pas fondamentalement des autres types de revenus imposés – si ce n'est que les mises engagées en vue de l'obtention du gain sont globalement plus importantes que le gain effectivement réalisé et que le produit brut des jeux est en grande partie affecté à l'AVS et à l'AI ou à l'utilité publique. L'art. 106 Cst., approuvé en votation populaire le 11 mars 2012, est par ailleurs muet quant à une éventuelle exonération fiscale. Il fixe en revanche le cadre de l'exploitation des jeux d'argent. Ainsi, l'art. 106, al. 2 Cst. subordonne l'exploitation d'une maison de jeu à la perception d'un impôt sur le produit brut des jeux, impôt qui doit être affecté à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. L'art. 106, al. 6 Cst. prévoit quant à lui que les cantons veillent à ce que les bénéfices nets des loteries et paris soient affectés à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif.

L'obtention de recettes pour l'utilité publique, constitue un objectif important de l'art. 106 Cst. comme cela a été rappelé dans les explications de vote. Cet argument a pesé lourdement dans le vote des citoyens. Le législateur se doit dès lors de prévoir des conditions-cadres qui permettent aux maisons de jeu et aux jeux de grande envergure de générer des recettes permettant d'atteindre l'objectif poursuivi par le constituant. Comme mentionné plus avant dans le rapport, cela suppose une législation qui permette une offre de jeux attrayante. Dans un contexte de plus en plus globalisé, dans lequel les différents types de jeux sont également proposés en ligne, l'attractivité de l'offre n'est toutefois plus suffisante. Comme déjà relevé sous le ch. 4 de la modification d'autres actes, la compétitivité des exploitants de jeu suisses dépend également de la (dé)fiscalisation des gains. Sachant que dans la plupart des pays les gains de loteries et paris sportifs ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, le maintien de leur imposition en Suisse pousserait les joueurs à se tourner vers l'offre - légale ou illégale - proposée à l'étranger et remettrait, par là-même, en question l'objectif de lutte contre le jeu excessif poursuivi par la loi. Le même raisonnement s'impose pour les jeux de casinos qui seront proposés en ligne. S'agissant des maisons de jeu, l'imposition des gains des joueurs entraînerait une fuite des joueurs vers les maisons de jeu situées dans les pays limitrophes dans lesquels les gains ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, il resterait impossible de déterminer les gains effectivement obtenus par les joueurs, en l'absence de moyens de connaître les mises engagées (contrairement aux loteries et paris sportifs, le joueur ne reçoit aucun reçu lorsqu'il joue à un automate ou à un jeu de table dans une maison de jeu). L'exonération fiscale des gains des joueurs, ainsi que les autres mesures portant sur l'attractivité de l'offre et la lutte contre le jeu illégal, permettront, ensemble, de garantir la compétitivité de l'offre de jeux d'argent en Suisse et d'assurer dès lors des revenus pour l'utilité publique.

La conférence des directeurs cantonaux des finances s'est prononcée en faveur de l'exonération des gains des joueurs lors de sa séance du 17 mai 2013.