



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP  
Office fédéral de la justice OFJ

---

# **Ordonnances relatives à la loi sur les jeux d'argent: avant-projets**

Rapport explicatif du 2 mars 2018

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Questions choisies .....</b>	<b>4</b>
2.1	Remarques préalables.....	4
2.2	Objet et définitions .....	4
2.3	Petits tournois de poker hors des maisons de jeu.....	5
2.4	Lutte contre la manipulation de compétitions sportives .....	5
2.5	Exploitation en ligne de jeux d'argent .....	5
2.6	Impôts et redevances.....	6
<b>3</b>	<b>Ordonnance du Conseil fédéral sur les jeux d'argent (AP-OJAr) .....</b>	<b>6</b>
3.1	Chapitre 1: Objet et définitions .....	6
3.2	Chapitre 2: Maisons de jeu .....	7
3.2.1	Section 1: Concessions .....	7
3.2.2	Section 2: Offre de jeu .....	9
3.3	Chapitre 3: Jeux de grand envergure .....	11
3.3.1	Section 1: Autorisation d'exploitant .....	11
3.3.2	Section 2: Autorisation de jeu .....	11
3.3.3	Section 3: Qualification des jeux d'adresse .....	12
3.4	Chapitre 4: Jeux de petite envergure.....	12
3.5	Chapitre 5: Exploitation de jeux de casino et de jeux de grande envergure.....	13
3.5.1	Section 1: Dispositions communes .....	13
3.5.2	Section 2: Exploitation en ligne de jeux de casino et de jeux de grande envergure.....	14
3.5.3	Section 3: Exploitation de jeux de casino .....	15
3.5.4	Section 4: Exploitation de jeux de grande envergure.....	16
3.6	Chapitre 6: Protection des joueurs contre le jeu excessif .....	18
3.6.1	Section 1: Dispositions générales .....	18
3.6.2	Section 2: Mesures de protection sociale incombant aux exploitants proposant des jeux en ligne .....	21
3.7	Chapitre 7: Restriction de l'accès aux offres de jeux d'argent en ligne non autorisées en Suisse .....	22
3.8	Chapitre 8: Autorités .....	23
3.8.1	Section 1: Organisation et fonctionnement de la CFMJ .....	23
3.8.2	Section 2: Émoluments de la CFMJ .....	23
3.8.3	Section 3: Taxe de surveillance des maisons de jeu .....	23
3.8.4	Section 4: Autorité intercantonale de surveillance et d'exécution.....	24
3.8.5	Section 5: Secrétariat de l'organe de coordination.....	24
3.9	Chapitre 9: Impôt sur les maisons de jeu.....	24
3.9.1	Section 1: Objet et taux de l'impôt sur les maisons de jeu .....	24
3.9.2	Section 2: Taxation et perception de l'impôt sur les maisons de jeu .....	25
3.9.3	Section 3: Comptabilisation et versement de l'impôt sur les maisons de jeu à l'AVS .....	26
3.10	Chapitre 10: Dispositions finales .....	26
3.10.1	Ordonnance sur l'encouragement du sport.....	26
3.10.2	Ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée .....	27
3.10.3	Ordonnance sur l'impôt anticipé.....	27
<b>4</b>	<b>Ordonnances du département.....</b>	<b>28</b>
4.1	Ordonnance sur les maisons de jeu .....	28
4.2	Ordonnance sur le blanchiment d'argent .....	30
4.2.1	Contexte.....	30
4.2.2	Vue d'ensemble.....	31
4.2.3	Commentaire.....	33
<b>5</b>	<b>Conséquences .....</b>	<b>34</b>
5.1	Conséquences pour le personnel de la Confédération et des cantons .....	34
5.2	Conséquences pour les recettes de la Confédération et des cantons .....	35

## 1 Introduction

Le secteur des jeux d'argent est actuellement régi par deux lois fédérales:

- la loi du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (loi sur les loteries, LLP)<sup>1</sup> ;
- la loi du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (loi sur les maisons de jeu, LMJ)<sup>2</sup>.

La loi sur les loteries est concrétisée par l'ordonnance du 27 mai 1924 relative à la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels (OLLP)<sup>3</sup>.

La loi sur les maisons de jeu est concrétisée par plusieurs ordonnances :

- l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (ordonnance sur les maisons de jeu, OLMJ)<sup>4</sup>;
- l'ordonnance du DFJP du 24 septembre 2004 sur les systèmes de surveillance et les jeux de hasard (ordonnance sur les jeux de hasard, OJH)<sup>5</sup> ; ainsi que par
- le règlement du 6 décembre 2007 de la Commission fédérale des maisons de jeu<sup>6</sup> et
- l'ordonnance du 24 juin 2015 de la Commission fédérale des maisons de jeu concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent, OBA-CFMJ)<sup>7</sup>.

Le projet de loi sur les jeux d'argent (LJAr), adopté le 29 septembre 2017 au Parlement, réunit en un seul acte les deux lois précitées, pour établir une réglementation cohérente de l'ensemble du secteur. Son contenu correspond en grande partie aux règles et à la pratique actuelle. Tel est le cas en particulier pour le secteur des maisons de jeu. Pour le secteur des loteries et paris, les principes de base, actuellement consacrés par les concordats, les législations cantonales ou la pratique, ont été maintenus pour l'essentiel et transcrits dans la loi fédérale. Le projet contient par ailleurs un certain nombre de nouveautés matérielles : suppression de l'interdiction des jeux de casino en ligne, blocage de l'accès aux offres en ligne non autorisées, ouverture à de nouvelles formes de paris sportifs, modernisation des dispositions pénales, autorisation des petits tournois de poker hors des casinos, adaptation des mesures de protection des joueurs, lutte contre la manipulation des compétitions sportives et exonération fiscale des gains des joueurs jusqu'à 1 million de francs sont les principales.

Selon la répartition des compétences instaurée par l'art. 106 Cst., les cantons sont compétents pour l'autorisation et la surveillance des jeux de grande envergure, des paris sportifs et des jeux d'adresse. Le projet de loi délègue aussi aux cantons la compétence en matière d'autorisation pour les jeux de petite envergure. Pour ces domaines, l'adoption de dispositions de mise en œuvre relève également des cantons, à l'exception des compétences expressément déléguées par la loi au Conseil fédéral. Les dispositions nécessaires, essentiellement organisationnelles et de procédure, devront être adoptées par le biais du concordat intercantonal ou des législations cantonales.

En ce qui concerne la Confédération, il s'agit d'adopter les ordonnances de mise en œuvre de la future loi sur les jeux d'argent. Actuellement, il existe plusieurs ordonnances de divers

---

<sup>1</sup> RS 935.51

<sup>2</sup> RS 935.52

<sup>3</sup> RS 935.511

<sup>4</sup> RS 935.521

<sup>5</sup> RS 935.521.21

<sup>6</sup> RS 935.524

<sup>7</sup> RS 955.021

niveaux. Ici aussi, les deux domaines seront fusionnés mais plusieurs niveaux normatifs restent adéquats.

L'architecture est la suivante :

- Une ordonnance du Conseil fédéral sur les jeux d'argent (OJAr) qui regroupe les actuelles ordonnances sur les loteries et sur les maisons de jeu, règle les points qui font l'objet d'une délégation au Conseil fédéral dans la loi et précise les dispositions de la loi qui nécessitent une concrétisation.
- Une ordonnance du DFJP sur les maisons de jeu (OMJ), qui contient les règles de nature technique concernant uniquement les maisons de jeu.
- Deux ordonnances (de la Commission fédérale des maisons de jeu [CFMJ] et du DFJP) sur le blanchiment d'argent. L'ordonnance du DFJP concernant les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent, OBA-DFJP) concerne les exploitants de jeux de grande envergure. L'ordonnance de la CFMJ concerne les maisons de jeu. Ce dernier projet, qui consiste en une révision de l'ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent, ne fait pas partie du présent paquet.

L'ordonnance du Conseil fédéral sur les jeux d'argent, l'ordonnance du DFJP sur les maisons de jeu et l'ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent sont traitées ensemble dans le présent rapport explicatif et font l'objet d'une même procédure de consultation.

Le commentaire des principales normes figure au chiffre 3.

## **2 Questions choisies**

Le présent chapitre présente, de manière sommaire, les points de l'ordonnance du Conseil fédéral matériellement importants ou qui ont fait l'objet de discussions au Parlement au cours des débats relatifs à la LJAr.

### **2.1 Remarques préalables**

La structure de l'ordonnance du Conseil fédéral suit celle de la LJAr. Les numéros et les titres de chapitres sont ainsi largement parallèles dans l'ordonnance et dans la loi.

Pour cette ordonnance comme pour la loi, les principes suivants ont été appliqués. Les dispositions tirées de l'ordonnance actuelle sur les maisons de jeu ont été reprises dans la mesure où elles sont toujours d'actualité et n'ont pas donné lieu à des difficultés dans la pratique. Par ailleurs, partout où cela a été possible, les dispositions ont été rédigées de manière commune pour les maisons de jeu et pour les jeux de grande envergure.

### **2.2 Objet et définitions**

Le chapitre 1 de l'ordonnance sur les jeux d'argent précise les notions de cercle privé et de jeux de casino.

L'art. 1, al. 2, let. a, LJAr, dispose que la loi ne s'applique pas aux jeux d'argent pratiqués dans un cercle privé. Ces derniers ne nécessitent donc pas d'autorisation. Lors des débats relatifs à la loi au sein de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, on a estimé que cette notion juridique importante pour la pratique méritait d'être explicitée dans l'ordonnance. L'art. 1 de l'ordonnance précise ainsi que les jeux d'argent restent praticables sans autorisation dans un cercle familial ou amical. Les critères tels que l'exploitation non professionnelle et le faible nombre de participants doivent être remplis cumulativement pour qu'un jeu d'argent échappe au champ d'application de la loi.

En vertu de l'art. 3, let. g, LJAr, les jeux de casino sont des jeux d'argent réservés à un nombre restreint de personnes. Ce critère sert à distinguer les jeux de casino des grandes loteries. L'art. 2 de l'ordonnance précise ce qu'il faut entendre par «nombre restreint»: le nombre des participants aux jeux de casino doit ainsi être au maximum de 1000. En revanche, les grandes loteries doivent être ouvertes à plus de 1000 personnes par tirage. Ce nombre de 1000 personnes figurait déjà dans le message du Conseil fédéral comme limite probable.

### **2.3 Petits tournois de poker hors des maisons de jeu**

L'art. 36 LJAr dispose que les petits tournois de poker hors des maisons de jeu sont autorisés et donne suite à la motion 12.3001 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national «Autoriser les tournois de poker dans des conditions clairement définies».

L'ordonnance fixe les conditions cadres des petits tournois de poker de manière à ce que pour les joueurs, les tournois soient à la fois sans danger et attrayants. À cet égard, les montants maximaux des mises de départ et de la somme des mises de départ sont essentiels: l'art. 37 les limite à 200 francs pour le premier et à 20 000 francs pour le second.

### **2.4 Lutte contre la manipulation de compétitions sportives**

La LJAr renforce les possibilités de lutter contre la manipulation de compétitions sportives. L'ordonnance contient les dispositions d'exécution correspondantes. L'art. 27 précise les compétitions ou événements sportifs pour lesquels des paris sportifs ne peuvent être proposés. L'ordonnance explicite par ailleurs certains points relatifs notamment à la transmission de données et aux compétences des autorités (art. 106 AP-OJAr, art. 78a de l'ordonnance sur l'encouragement du sport). Ainsi, l'art. 107 désigne l'autorité intercantonale plateforme nationale au sens de l'art. 13 de la Convention du Conseil de l'Europe du 18 septembre 2014 sur la manipulation de compétitions sportives.

### **2.5 Exploitation en ligne de jeux d'argent**

La LJAr a introduit la possibilité, pour les maisons de jeu, d'exploiter des jeux de casino en ligne. Les exploitants de loteries et paris disposaient déjà de cette possibilité. Les jeux en ligne, qu'ils soient proposés par les maisons de jeu ou par les exploitants de jeux de grande envergure, doivent satisfaire aux prescriptions générales de la LJAr en matière de protection contre le jeu excessif, de sécurité et de lutte contre le blanchiment d'argent. La présente ordonnance du Conseil fédéral concrétise les exigences de la LJAr de manière spécifique pour les jeux exploités en ligne. Deux volets sont particulièrement concernés: l'exploitation de jeux en ligne et la protection des joueurs contre le jeu excessif. L'aspect blanchiment d'argent est réglé dans les deux ordonnances spécialisées du DFJP et de la CFMJ.

Les ordonnances reprennent la terminologie de la loi. Comme dans cette dernière, les règles particulières applicables aux jeux exploités en ligne s'appliquent dans deux types de cas. D'un côté, l'exploitant a certaines obligations touchant l'organisation des jeux en ligne eux-mêmes. De l'autre côté, il est soumis à des obligations qui ne concernent pas le jeu lui-même mais l'exploitation du jeu par ce canal particulier (voir par ex. l'art. 68 LJAr). Certes, ces deux aspects ne sont pas toujours entièrement distincts en pratique. La formulation « jeu exploité en ligne » doit cependant toujours être interprétée de manière restrictive lorsqu'il s'agit simplement de savoir quel canal de distribution emprunte le joueur. Ce n'est que lorsqu'un joueur participe effectivement en ligne à un jeu que les règles plus strictes relatives à l'exploitation en ligne s'appliquent. Si un joueur prend part au même jeu, mais hors ligne, sa participation est régie par les règles applicables aux jeux exploités hors ligne.

En ce qui concerne l'exploitation en ligne des jeux d'argent, l'ordonnance du Conseil fédéral prévoit, à son chapitre 5 (art. 45 à 50), des règles communes aux maisons de jeu et aux exploitants de jeux de grande envergure. Les principes généraux sont les suivants. Il faut un compte de joueur pour pouvoir jouer en ligne. Un joueur ne peut ouvrir qu'un seul compte

après d'un même exploitant. Les personnes exclues des jeux ainsi que les mineurs ne doivent pas pouvoir jouer en ligne. Il faut en revanche, dans toute la mesure du possible, que les autres joueurs puissent commencer à jouer sans attendre, dès leur inscription.

En ce qui concerne la protection des joueurs contre le jeu excessif pour les jeux exploités en ligne, l'ordonnance du Conseil fédéral prévoit, à son chapitre 6 (art. 83 à 87), des règles communes aux maisons de jeux et aux exploitants de jeux de grande envergure. Dans ce domaine, les dispositions de l'ordonnance concrétisent, pour les jeux exploités en ligne, les règles générales de protection des joueurs prévues au chapitre 6 de la LJAr, en prévoyant un certain nombre de mesures de protection que les exploitants sont tenus de prendre. Les mesures prévues par l'ordonnance du Conseil fédéral concernent les points suivants:

- la mise à disposition du joueur d'informations sur son comportement de jeu;
- la fixation par le joueur de limites de dépenses, obligatoires ou volontaires selon les cas;
- la mise à disposition des joueurs d'informations sur le jeu excessif;
- la sortie temporaire du jeu, décidée par le joueur;
- le repérage précoce des joueurs à risques.

Il va de soi que les autres mesures de protection des joueurs prescrites par la LJAr, en particulier l'exclusion, sont applicables également aux jeux exploités en ligne.

## **2.6 Impôts et redevances**

L'ordonnance du Conseil fédéral règle la progression de l'impôt sur les maisons de jeu, à partir des taux minimaux et maximaux prescrits par la LJAr. En ce qui concerne les maisons de jeu terrestres, le régime actuel est conservé. Pour les maisons de jeu qui exploitent des jeux de casino en ligne, le système d'imposition retenu par l'ordonnance reprend les propositions contenues dans un rapport d'expertise de 2017. Le taux minimal de 20 % prévu par la LJAr est appliqué jusqu'à un seuil de 3 millions de produit brut des jeux (PBJ). A partir de 3 millions de PBJ, le taux d'imposition progresse, d'abord fortement, puis plus lentement. Le taux maximal de 80 % prévu par la LJAr est atteint à partir de 500 millions de PBJ. Selon les prévisions, l'impôt prélevé sur les jeux de casino en ligne devrait générer un bénéfice annuel supplémentaire pour l'AVS/AI se situant entre 40 et 75 millions.

## **3 Ordonnance du Conseil fédéral sur les jeux d'argent (AP-OJAr)**

### **3.1 Chapitre 1: Objet et définitions**

La loi dispose à l'art. 1, al. 2, let. a, que les jeux d'argent pratiqués dans un cercle privé sont exclus du champ d'application<sup>8</sup>. L'art. 1 AP-OJAr précise ce qu'il faut entendre par cercle privé. Les critères énumérés sont en principe cumulatifs. Les jeux d'argent exploités professionnellement ou faisant l'objet d'une communication publique relèvent systématiquement du champ d'application de la loi. Dans le cadre d'une appréciation globale du cas particulier, deux autres critères doivent être pris en compte. Pour qu'un jeu soit réputé pratiqué dans un cercle privé, il doit rassembler un faible nombre de participants. Indépendamment du jeu lui-même, les participants doivent entretenir des relations, notamment de parenté ou professionnelles, ce qui est le cas en particulier des familles ou des personnes partageant un même bureau. Par exemple, dans le cadre d'un bureau partagé, les paris sur un tournoi de football échappent au champ d'application de la loi pour autant que l'organisateur n'en tire pas un avantage financier. En revanche, ne sont pas réputés jeux d'argent pratiqués dans un cercle privé les jeux opposant les participants sur une plateforme exploitée à titre professionnel ou dans le cadre d'une offre automatisée. Pour qu'un jeu d'argent soit réputé prati-

---

<sup>8</sup> Pour les détails, cf. le message concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent du 21 octobre 2015 (FF 2015 7627 7671).

qué dans un cercle privé, il faut encore que les mises et les gains soient modiques. La notion de cercle privé implique en effet que peu d'argent soit en jeu et que le jeu d'argent ne présente par conséquent pas de danger.

L'art. 2 précise la notion de jeux de casino au sens de l'art. 3, let. g, LJAr: il ne peut s'agir que de jeux réunissant simultanément au maximum 1000 participants. Le qualificatif « simultanément » (gleichzeitig) ne signifie pas que tous les participants jouent exactement en même temps. Cela se réfère au nombre de joueurs qui prennent part à une partie, autrement dit au nombre de joueurs pour lesquels le verdict du jeu tombe simultanément. Le nombre maximal de 1000 joueurs ne s'applique pas aux systèmes de jackpot: dans le cas contraire, ces systèmes deviendraient inintéressants et ne pourraient plus être organisés sous leur forme actuelle. Une énumération des jeux de casino, avec notamment les différents types de jeux de table, figure dans l'ordonnance du département sur les maisons de jeu (art. 4).

L'art. 3 donne la définition du jeu d'adresse. Il s'agit notamment de jeux dans lesquels les joueurs plus adroits obtiennent des gains plus élevés que d'autres sur un grand nombre d'unités de jeu (art. 3, let. a), une unité de jeu débutant en principe par une mise et se terminant par l'attribution ou la répartition d'un gain. Les autres caractéristiques (let. b à d) sont des critères auxiliaires. Toutefois, tous les critères doivent être remplis cumulativement pour que le jeu soit réputé jeu d'adresse.

## **3.2 Chapitre 2: Maisons de jeu**

### **3.2.1 Section 1: Concessions**

Cette section précise, aux art. 4 à 14, certaines des conditions d'octroi de la concession énumérées à l'art. 8 LJAr. Pour quelques-unes de ces dispositions, il existe une norme parallèle au chapitre 3, qui concerne les exploitants de jeux de grande envergure. Tel est le cas pour les critères de la bonne réputation, de la gestion indépendante et de l'activité commerciale irréprochable. Le contenu des dispositions du chapitre 2 et du chapitre 3 n'est cependant pas toujours matériellement identique, en raison de bases légales un peu différentes (art. 8 LJAr pour les maisons de jeu, et art. 22 LJAr pour les exploitants de jeux de grande envergure).

L'art. 4 est consacré au critère de la viabilité économique, qui existait déjà en droit actuel. Il précise que la viabilité économique de l'offre en ligne doit s'apprécier indépendamment de l'offre terrestre. En d'autres termes, il ne faut pas que l'activité la plus profitable serve à subventionner l'autre.

L'art. 5 règle le contenu du rapport sur l'utilité économique pour la région d'implantation, lequel doit être joint à la demande de concession. Cette disposition reprend les critères qui doivent déjà être examinés en vertu du droit actuel (art. 8 OLMJ) et y ajoute les coûts engendrés par le jeu excessif dans le domaine de la santé publique.

L'art. 6 précise ce qu'il faut entendre par principal partenaire commercial. Il s'agit par exemple du bailleur de l'immeuble abritant la maison de jeu, des fournisseurs de prestations de maintenance du système électronique de décompte et de contrôle (SEDC), du dispositif d'enregistrement des données (DED) et des systèmes de vidéosurveillance, du concepteur du DED et des fournisseurs de services de conseil ou des fabricants ou fournisseurs de jeux.

L'art. 7, consacré aux ayants droit économiques, reprend, sans modification, la définition du droit actuel (art. 4 OLMJ).

L'art. 8 est une disposition importante. Elle concerne l'exigence de bonne réputation, qui doit être remplie à la fois par la maison de jeu qui sollicite la concession, par ses principaux partenaires commerciaux et par leurs ayants droit économiques. Comme déjà exposé dans le message du Conseil fédéral relatif à l'art. 8, al. 1, let. b, ch. 1 LJAr, l'un des enjeux principaux liés à cette exigence est la question de savoir avec quel partenaire la maison de jeu

peut collaborer, en particulier pour l'exploitation de jeux en ligne. Plus précisément, il s'agit de déterminer dans quelle mesure les maisons de jeu qui sollicitent l'octroi d'une concession en Suisse peuvent collaborer avec des partenaires étrangers qui, par le passé, ont été mêlés de près ou de loin à l'exploitation de jeux en ligne sans autorisation. Le principe général est statué à l'al. 1, let. a : si la maison de jeu requérante, ou l'un de ses principaux partenaires commerciaux, ou encore l'un de leurs ayants droit économiques a, par le passé, exploité des jeux d'argent sans autorisation, l'exigence de bonne réputation ne sera pas remplie et l'octroi d'une concession sera exclu. La notion centrale est celle d'exploitation sans autorisation. Celle-ci peut avoir eu lieu en Suisse ou à l'étranger, et concerner les jeux terrestres ou les jeux en ligne. L'al. 1, let. b, est consacré à une situation particulière, celle des jeux qui ne sont pas exploités en Suisse à proprement parler, mais qui sont proposés en Suisse depuis l'étranger, et ce de manière délibérée et ciblée. Cette situation correspondra le plus souvent à celle des jeux en ligne offerts depuis l'étranger, mais pourra aussi parfois s'appliquer à d'autres catégories de jeux, par exemple à des loteries étrangères proposées via un démarchage téléphonique en Suisse. Pour les jeux en ligne, le simple fait de mettre en ligne un site de jeux d'argent depuis l'étranger ne constitue pas encore une exploitation sans autorisation au sens de l'al. 1, let. a. Toutefois, si l'exploitant de ce site a délibérément ciblé le marché suisse, par exemple en s'adressant explicitement aux joueurs suisses sur son site (par exemple dessin d'un drapeau suisse, prix indiqués en francs suisses) ou en faisant de la publicité ciblant les joueurs suisses, alors l'exigence de bonne réputation ne sera pas remplie en vertu de l'al. 1, let. b. La lettre b introduit par ailleurs une limitation dans le temps: lorsqu'elle examinera les conditions d'octroi de la concession, l'autorité compétente devra s'intéresser au comportement passé de la requérante, de ses principaux partenaires et de leurs ayants droit économiques, mais elle ne pourra pas remonter plus loin que les cinq ans qui précèdent le dépôt de la requête d'octroi de la concession. La disposition vise quatre buts en particulier: 1. ouvrir l'accès au marché aux acteurs qui se sont par le passé conformés au droit suisse, 2. faciliter le travail des autorités de surveillance, 3. inciter les «moutons noirs» à renoncer à leurs pratiques, et 4. après une période transitoire, (r)ouvrir aux grands exploitants internationaux le marché suisse (par le biais de collaborations). À cet égard, on précise pour un domaine ce qui s'applique à tous les autres: dans l'appréciation de faits anciens, on retiendra non seulement la gravité de l'«infraction», mais aussi depuis quand la personne s'est comportée correctement. L'al. 2 est consacré au cas particulier des fournisseurs de jeux d'argent, en particulier de jeux en ligne. Pour ceux-ci, il faut distinguer deux situations: les fournisseurs de jeux qui sont en même temps des opérateurs qui exploitent eux-mêmes des jeux d'argent doivent être soumis au régime général résultant de l'al. 1, let. a et b. En revanche, pour les fournisseurs spécialisés, qui se contentent de fournir des jeux d'argent à des tiers mais n'en exploitent pas eux-mêmes, l'al. 2 précise que le simple fait d'avoir fourni des jeux à des exploitants qui ne remplissent pas l'exigence de bonne réputation ne suffit pas à priver ces fournisseurs de leur propre bonne réputation. Enfin, l'al. 5 précise qu'il incombe à la maison de jeu d'examiner la bonne réputation de ses principaux partenaires commerciaux et de ses ayants droit économiques. Sur demande de la CFMJ, elle doit lui fournir les documents nécessaires. Ceux-ci sont décrits dans l'ordonnance du département (art. 2).

L'art. 9, consacré au critère de la gestion indépendante, est une disposition nouvelle qui reprend la teneur du point 2.6 des actes de concession actuellement en vigueur. La disposition répond à la question de savoir quelles sont les tâches qui doivent, dans tous les cas, être accomplies par la maison de jeu elle-même, et, par opposition, quelles sont les tâches qui peuvent être déléguées à des tiers (outsourcing). Les activités centrales de la maison de jeu, en particulier celles qui impliquent un contact avec les clients, ne peuvent pas être déléguées à des tiers et doivent être accomplies par des collaborateurs de la maison de jeu liés à elle par un contrat de travail. Il s'agit par exemple des activités liées à la protection des joueurs ou à l'exploitation sûre et transparente des jeux. Les autres activités, que l'on ne

peut pas qualifier d'essentielles ou centrales et qui ne figurent pas dans la liste de l'al. 2, peuvent être déléguées à des tiers. On pourrait par exemple déléguer les tâches suivantes: la planification financière, la comptabilité, la gestion de la marque, l'installation et la maintenance de la bureautique (par ex. un réseau Office), la logistique et les achats, l'exploitation d'un bar ou d'un restaurant, les travaux de maintenance des systèmes de jackpot, de vidéo-surveillance et du SEDC, les opérations de change, la protection des objets, la formation et le perfectionnement professionnel du personnel, la gestion de la plateforme en ligne et du DED, ou encore la mise à disposition de la plateforme de jeux en ligne. Le modèle du « *white labelling* », qui consiste pour la maison de jeu à acheter une solution « clés en mains » dans laquelle non seulement la conception mais également l'intégralité de l'exploitation de la plateforme de jeux en ligne est confiée à un tiers, ne sera pas autorisé. Dans les cas où la maison de jeu délègue une activité à un tiers, elle n'en demeure pas moins responsable du respect des obligations légales et doit prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect de celles-ci par son partenaire.

L'art. 10 constitue une disposition nouvelle et décrit dans les grandes lignes en quoi consiste l'activité commerciale irréprochable de la maison de jeu requérante, de ses principaux partenaires commerciaux et de ses ayants droit économiques, et comment doit se dérouler l'examen de ce critère. La requérante qui, dans la plupart des cas, n'aura pas encore d'activité avant ou durant la procédure d'octroi de la concession, doit démontrer de façon plausible qu'elle respectera les conditions mentionnées à l'al. 1. L'al. 4 précise que c'est en première ligne à la maison de jeu de vérifier que ses principaux partenaires commerciaux et ses ayants droit économiques présentent les garanties réclamées par la loi. Elle doit demander à ses partenaires de lui fournir les documents nécessaires, en particulier les rapports de révision. Il ne s'agit pas pour la maison de jeu de mener des enquêtes approfondies, mais de se procurer les documents aisément accessibles et de les analyser. Ceux-ci sont énumérés dans l'ordonnance du département sur les maisons de jeu (art. 2). Sur demande de la CFMJ, la maison de jeu lui communique ces documents. Pour limiter la charge pesant sur la maison de jeu, celle-ci doit vérifier uniquement l'activité commerciale irréprochable de ses principaux partenaires commerciaux et de ses propres ayants droit économiques. En revanche, elle n'a en principe pas à contrôler les ayants droit économiques de ses principaux partenaires commerciaux.

L'art. 11, qui traite du critère des moyens financiers propres suffisants, reprend en substance le droit actuel (art. 2 OLMJ).

La section 1 contient ensuite, aux art. 12 à 14, quelques dispositions procédurales qui existent déjà en droit actuel. L'art. 14 précise quelles étapes doivent encore être franchies, une fois la concession octroyée, pour que la maison de jeu puisse effectivement commencer son exploitation. Il faut notamment (let. c) que seuls les jeux ayant obtenu l'autorisation de jeu de la CFMJ soient proposés aux joueurs. Si un ou plusieurs jeux de la maison de jeu n'ont pas obtenu cette autorisation, cela n'empêche pas la maison de jeu de commencer son exploitation, mais le ou les jeux en question ne peuvent pas être offerts aux joueurs tant qu'ils n'ont pas obtenu l'autorisation.

### **3.2.2 Section 2: Offre de jeu**

Cette section concrétise les art. 16 à 20 de la LJAr. Ces dispositions de la loi contiennent en particulier un certain nombre de délégations législatives au Conseil fédéral. Celles-ci sont mises en œuvre dans la présente section. Pour certaines de ces dispositions, il existe une disposition parallèle au chapitre 3, avec cependant quelques différences matérielles.

En ce qui concerne les modifications apportées après l'octroi de l'autorisation de jeu, l'art. 15 instaure un régime particulier pour les systèmes informatiques servant à l'exploitation des jeux en ligne, en particulier à l'exploitation de la plateforme. Pour ces systèmes, toutes les modifications doivent être soumises à l'approbation préalable de la CFMJ. Les modifications

de la plateforme qui influencent le déroulement du jeu sont très critiques puisqu'elles pourraient entraîner une modification d'éléments qui ont été validés lors de la certification, raison pour laquelle une approbation préalable de la CFMJ est nécessaire. Les modifications de maintenance et de sécurité courantes de la plateforme ne sont en revanche pas concernées par cet article, puisqu'ils n'ont d'influence ni sur le jeu, ni sur l'interaction avec les joueurs. Elles peuvent donc être exécutées immédiatement, sans autorisation.

Les art. 16 et 17 concernent la collaboration entre deux ou plusieurs maisons de jeu, en Suisse ou à l'étranger, et concrétisent la délégation contenue à l'art. 16, al. 4, LJAR. Ces collaborations représentent une chance pour les maisons de jeu, puisqu'elles leur permettent de présenter une offre plus attractive à leurs clients, par exemple avec un pool de joueurs plus important. Mais ces collaborations présentent également des risques, puisqu'elles peuvent rendre la surveillance plus difficile. Tel sera le cas en particulier si la collaboration a lieu avec une maison de jeu à l'étranger. Pour cette raison, ces collaborations doivent rester une exception, le principe général demeurant que toutes les étapes du jeu doivent se dérouler au sein de la maison de jeu. Le but des dispositions sur la collaboration entre maisons de jeu est donc de permettre aux exploitants de développer une offre légale attractive, tout en imposant les garde-fous nécessaires. La collaboration ne doit pas entraîner d'abaissement du niveau de protection des joueurs. Les standards de protection sociale, de sécurité et de transparence des jeux et de lutte contre le blanchiment d'argent doivent être de niveau équivalent à ceux du droit suisse. Les collaborations entre maisons de jeu, en Suisse ou à l'étranger, ne seront autorisées que pour le poker. Dans ce domaine en effet, ces collaborations sont nécessaires afin de proposer aux joueurs un pool de joueurs attractif. Les art. 16 et 17 imposent ensuite un certain nombre de conditions qui doivent être réunies pour que la CFMJ puisse autoriser la collaboration. Ces conditions sont plus nombreuses et restrictives quand la collaboration concerne une maison de jeu à l'étranger. Dans ce cas, le partenaire étranger doit posséder l'honorabilité et la compétence requises (art. 17, let. b). Cette exigence de «*fit and proper*» est moins restrictive que celle de bonne réputation prévue à l'art. 8, le but étant de permettre la collaboration avec les grands opérateurs internationaux de poker en ligne. Par ailleurs, la surveillance de la CFMJ doit être garantie et le partenaire étranger doit empêcher les joueurs situés en Suisse d'accéder à son site internet. La traçabilité des opérations permet d'assurer la surveillance (a posteriori) et les rentrées fiscales. Il va de soi que les autorités de surveillance devront veiller à ce que les exigences légales ne soient pas contournées au moyen d'opérations du type création d'une nouvelle société ou d'une filiale. Enfin, toute collaboration est exclue avec des exploitants situés dans les États figurant sur la liste des juridictions à haut risque ou non coopératives publiée par le GAFI (<http://www.fatf-gafi.org/fr/pays/#high-risk>) ou qui font l'objet de sanctions internationales.

Les art. 18 et 19 concernent les exigences techniques auxquelles doivent répondre les jeux et tous les systèmes qui y sont liés afin d'assurer une exploitation sûre et transparente. En principe, toutes ces exigences font l'objet d'un contrôle et d'une certification par un organisme d'évaluation de la conformité agréé. Il incombe par ailleurs à la maison de jeu de vérifier que ses jeux fonctionnent effectivement et qu'ils remplissent les exigences légales (art. 19). Ces vérifications doivent être documentées de manière appropriées afin que la maison de jeu et, le cas échéant, les autorités puissent s'assurer de l'état des installations.

L'obligation, statuée à l'art. 20, d'exploiter un nombre minimal de jeux de table pendant une durée donnée, a pour but d'éviter l'émergence de maisons de jeu qui ne proposeraient que des automates de jeu. Cette exigence a été quelque peu assouplie par rapport au droit actuel.

Enfin, l'art. 21 décrit la manière dont doit se dérouler la consultation entre la CFMJ et l'autorité intercantonale à propos de la qualification d'un jeu comme jeu de casino, prévue à l'art. 20 LJAR.

### **3.3 Chapitre 3: Jeux de grand envergure**

#### **3.3.1 Section 1: Autorisation d'exploitant**

Cette section précise plusieurs des conditions auxquelles un exploitant au sens de l'art. 22, al. 1, let. a à i, LJAr, doit répondre pour obtenir une autorisation d'exploitant de la part de l'autorité intercantonale. Il s'agit de la bonne réputation, de la gestion irréprochable et indépendante, et du rapport approprié entre les frais d'exploitation et les moyens affectés à des buts d'utilité publique.

L'exigence de bonne réputation (art. 22) n'est pas satisfaite lorsqu'un requérant exploite ou a exploité des jeux d'argent sans l'autorisation nécessaire. Il en va de même de l'exploitation de jeux d'argent depuis l'étranger en l'absence de l'autorisation requise. Mais l'autorité intercantonale peut également tenir compte d'autres éléments du comportement du requérant, par exemple des violations des dispositions suisses ou étrangères de lutte contre le blanchiment d'argent.

La gestion indépendante (art. 23) présuppose que le requérant accomplisse lui-même les tâches essentielles au sens de la LJAr. Il doit notamment exercer lui-même les activités centrales relevant de la surveillance de l'exploitation des jeux, de la gestion des comptes clients, de la gestion des relations avec les joueurs, de la surveillance de ces derniers, et de la mise en œuvre des mesures de protection sociale et des devoirs de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Les exploitants de jeux de grande envergure peuvent certes confier en partie ces tâches à leurs distributeurs, mais ils restent responsables de la surveillance.

L'autorité intercantonale examine ensuite si la gestion irréprochable est garantie (art. 24). Elle tient compte pour ce faire de la situation des personnes morales concernées et des personnes physiques membres de leur direction, de leurs organes et de leur personnel. De plus, le requérant doit examiner si la gestion irréprochable de ses principaux partenaires commerciaux est garantie et documenter le résultat de ses vérifications.

Pour permettre à l'autorité intercantonale de vérifier qu'il existe un rapport approprié entre les frais d'exploitation, notamment les charges publicitaires et de personnel, et les moyens affectés aux buts d'utilité publique, le requérant doit fournir un document synoptique établissant ce rapport (art. 25). Les frais doivent être détaillés en diverses catégories (par ex. publicité, communication, parrainages ou salaires de la direction). Cette obligation ne concerne toutefois que les exploitants de loteries et de paris sportifs, mais non les exploitants de jeux d'adresse (cf. art. 22, al. 1 et 2, LJAr).

#### **3.3.2 Section 2: Autorisation de jeu**

Cette section précise d'abord l'une des conditions auxquelles un jeu de grande envergure au sens de l'art. 25, al. 1, let. a à c, LJAr, doit répondre pour que l'autorité intercantonale puisse délivrer une autorisation de jeu. On explique ainsi comment l'exploitant doit veiller à une exploitation sûre des jeux (art. 26).

L'exploitation sûre des paris sportifs fait l'objet d'une disposition spécifique (art. 27). Les paris sportifs sur des événements comportant un risque élevé de manipulation ne sont pas admissibles. Des compétitions à faible valeur sportive peuvent par exemple comporter un risque élevé: il s'agit de compétitions ou d'événements sportifs présentant pour les participants et pour le public un enjeu sportif si faible qu'une manipulation reste pour les participants sans conséquences sportives notables. L'autorité de surveillance peut par exemple interdire pour cette raison des paris sur certaines rencontres amicales ou sur des rencontres de ligues inférieures. Comportent également des risques de manipulation des paris sur des événements peu significatifs pour l'issue de la compétition, par exemple des paris en direct

sur la question de savoir quelle équipe bénéficiera de la première remise en jeu ou du premier coup franc.

À propos de la compétence législative déléguée au Conseil fédéral par l'art. 25, al. 3, LJA, la section 2 précise dans quelle mesure l'autorité intercantonale peut autoriser l'exploitant de jeux de grande envergure à collaborer avec d'autres exploitants de jeux de grande envergure en Suisse et à l'étranger. Alors qu'une collaboration avec des exploitants de jeux de grande envergure en Suisse (art. 28) peut être autorisée lorsque cela est compatible avec les buts fixés à l'art. 2 LJA, plusieurs conditions doivent être remplies pour une collaboration avec des exploitants étrangers de jeux de grande envergure (art. 29), dans le but notamment de protéger les joueurs et de garantir une exploitation sûre et transparente des jeux. La collaboration doit permettre comme aujourd'hui la mise en commun des mises pour des jeux tels que l'Euro Millions et le Pari mutuel urbain. Outre une énumération non exhaustive des indications que doit contenir la demande d'autorisation (art. 30), cette section comporte une disposition relative à la procédure de consultation prévue à l'art. 27 LJA entre l'autorité intercantonale et la CFMJ visant à déterminer si le jeu concerné doit être qualifié de jeu de grande envergure ou non (art. 31). Enfin, la section règle la procédure en cas de modifications ultérieures du jeu (art. 32). Dans la pratique, il s'agit notamment de modifications mineures du jeu (par ex. du plan des lots) et de modifications des paramètres de déroulement du jeu au sens large (par ex. un changement de fournisseurs de lots ou des retraits prématurés du jeu). Il peut toutefois s'agir également de modifications de l'infrastructure (par ex. des systèmes informatiques ou des appareils de tirage) pour autant qu'elles aient une incidence sur le jeu lui-même ou son déroulement.

### **3.3.3 Section 3: Qualification des jeux d'adresse**

Cette section comporte des dispositions sur la qualification des jeux d'adresse. Il ne s'agit pas d'une procédure indépendante, mais d'une partie de la procédure d'autorisation. Outre l'exigence d'un test statistique des divers critères de qualification (art. 33), on trouve dans cette section une énumération des documents et autres éléments que le requérant doit produire ou mettre à la disposition de l'autorité intercantonale sur demande de cette dernière (art. 34). Cette liste correspond en grande partie à l'art. 2 OJH.

## **3.4 Chapitre 4: Jeux de petite envergure**

Ce chapitre contient les conditions d'autorisation de jeux de petite envergure que le Conseil fédéral est appelé à fixer en vertu des art. 34 à 36 LJA. Lorsque le Conseil fédéral a déjà évoqué des chiffres dans son message<sup>9</sup>, ils sont le plus souvent repris dans l'AP-OJA. Ainsi, pour les petites loteries, la somme maximale de toutes les mises ne peut excéder 100 000 francs (art. 35, al. 1, let. b). Le message ne prévoyait pas encore la possibilité d'autoriser une somme maximale plus élevée pour les petites loteries destinées à financer un événement d'importance suprarégionale (art. 34, al. 4, LJA): l'AP-OJA fixe à cet égard une somme maximale de 400 000 francs (art. 35, al. 2). En ce qui concerne les paris sportifs locaux, la somme maximale de toutes les mises est de 200 000 francs (art. 36, al. 1, let. b); elle est limitée à 25 000 francs pour les tombolas (art. 38).

Entrent également dans la catégorie des jeux de petite envergure au sens de la LJA les petits tournois de poker hors des maisons de jeu, ce qui répond à la motion 12.3001 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national «Autoriser les tournois de poker dans des conditions clairement définies». Les conditions cadres pour les petits tournois de poker sont dès lors définies (à l'art. 37 AP-OJA) de manière à ce qu'ils ne présentent qu'un faible

---

<sup>9</sup> FF 2015 7627 7686 ss

danger potentiel<sup>10</sup> et que, dans le sens de la motion, ils puissent être organisés de façon économiquement supportable.

Pour chaque tournoi, la mise de départ ne peut excéder 200 francs et la somme des mises de départ ne peut excéder 20 000 francs. Il est interdit d'exploiter plus de trois tournois par jour (= par jour de jeu = par tranche de 24h) et par lieu ; un joueur qui participe à plusieurs tournois ne peut engager des mises de départ pour plus de 300 francs au total, et la somme des mises de départ pour l'ensemble des tournois est limitée à 30 000 francs. L'exploitant peut par exemple organiser, un soir, un premier tournoi avec des mises de départ qui sont limitées à 200 francs et dont le total n'excède par 20 000 francs, puis un deuxième et un troisième tournoi dans lesquels les mises de départ sont de 50 francs au maximum et leur somme de 5 000 francs au plus. Il ne pourrait pas, par contre, exploiter deux tournois avec des mises maximums de 200 francs ou trois tournois avec des mises maximums de 150 francs. Les conditions sont donc plus souples que ce qui avait été annoncé dans le message, puisqu'il sera possible d'organiser trois tournois en un même jour et un même lieu, au lieu de deux. En outre, le « caractère d'évènement » que devaient revêtir les tournois de poker selon le message ne prend pas forme directement dans l'ordonnance. L'al. 6 prévoit toutefois des exigences renforcées quant à la documentation à fournir pour les exploitants qui souhaitent organiser régulièrement de petits tournois de poker. Cette documentation devra être fournie à l'autorité cantonale à l'occasion de la demande d'autorisation, et vise à démontrer que les mesures prévues pour lutter contre le jeu excessif et contre le jeu illégal à l'intérieur des locaux de l'exploitant sont suffisantes.

### **3.5 Chapitre 5: Exploitation de jeux de casino et de jeux de grande envergure**

#### **3.5.1 Section 1: Dispositions communes**

Cette section contient les dispositions sur l'exploitation destinées à s'appliquer tant aux maisons de jeu qu'aux jeux de grande envergure.

L'art. 39 contient un certain nombre de précisions concernant le programme de mesures de sécurité prévu à l'art. 42 LJAr. Il complète notamment la liste exemplative figurant à l'art. 42, al. 2, LJAr, en prévoyant que les exploitants de paris sportifs doivent y présenter la manière dont ils luttent contre les manipulations de compétitions sportives. Pour les maisons de jeu, les exigences relatives au programme de mesures de sécurité seront traduites, comme à l'heure actuelle, dans un système de gestion de la qualité (QMS) et dans un système de contrôle interne.

L'art. 40 prévoit la possibilité, pour les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure, de refuser des joueurs qui ont triché ou qui perturbent d'une autre manière le déroulement des jeux. Contrairement au droit actuel, un tel comportement ne constitue plus un motif d'exclusion au sens de l'art. 80 LJAr. Toutefois, les exploitants ont la possibilité de refuser de telles personnes. Pour ce faire, ils peuvent tenir un registre et se communiquer les informations (al. 2). Les al. 3 et 4 concrétisent les règles générales en matière de protection des données. L'information prévue à l'al. 4 pourra être donnée oralement.

En vertu de l'art. 41, les joueurs doivent pouvoir accéder facilement aux règles du jeu. Celles-ci précisent la manière de jouer et dans quelles conditions on peut gagner, et combien.

Pour des raisons de comparabilité des comptes, il a été décidé de prescrire aux exploitants de jeux d'argent de présenter leurs comptes annuels selon une norme uniforme (art. 42).

Les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure doivent en outre disposer des liquidités nécessaires pour faire face à leurs obligations, selon les risques auxquels ils

---

<sup>10</sup> Cf. FF 2015 7627 7689

s'exposent (art. 43). En effet, les maisons de jeu ont un avantage statistique par rapport aux joueurs. Par conséquent plus le nombre de mises moyennes est important, moins leur exposition au risque est grande. Par contre, lorsqu'une maison de jeu permet des mises importantes que seul un petit nombre de joueurs vont utiliser, elle s'expose à de fortes pertes dans le cas où ces joueurs auraient de la chance. Afin d'éviter que de tels cas ne la mettent en danger financièrement, la maison de jeu doit adapter son exposition au risque à sa capacité financière.

L'art. 44 prévoit que les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure peuvent traiter des données sensibles dans un but de protection sociale et de lutte contre la criminalité et le blanchiment d'argent. Cela leur est nécessaire pour répondre à leurs obligations légales en matière de protection sociale et de programme de sécurité.

### **3.5.2 Section 2: Exploitation en ligne de jeux de casino et de jeux de grande envergure**

Cette section traite, pour les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure, de la manière d'administrer les jeux exploités en ligne.

L'exigence centrale est celle d'un compte de joueur. Les joueurs ne doivent pouvoir accéder aux jeux offerts en ligne que s'ils créent un compte de joueur auprès de l'exploitant. Pour l'ouverture de ce compte, le joueur doit communiquer à l'exploitant un certain nombre d'informations, destinées à l'identifier. Les joueurs exclus et les mineurs ne doivent pas pouvoir accéder aux jeux.

L'art. 45 consacre l'exigence générale du compte de joueur et précise qui peut ouvrir un tel compte. En plus d'être majeur et de ne pas être exclu ou interdit de jeu, il faut disposer d'une adresse de domicile ou de résidence en Suisse. Cette exigence découle de l'art. 4 LJAr. Ces notions de domicile et de résidence habituelle sont celles du droit privé. Le domicile est défini aux art. 23 ss du code civil<sup>11</sup>. La notion de résidence habituelle est définie par exemple à l'art. 20 de la loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé (LDIP)<sup>12</sup>. Ainsi, une personne a sa résidence habituelle dans l'Etat dans lequel elle vit pendant une certaine durée, même si cette durée est de prime abord limitée. Les exploitants de jeux devront veiller à informer les joueurs de cette exigence et de sa signification.

Les informations à transmettre à l'exploitant au moment de l'ouverture du compte de joueur sont énumérées à l'art. 46. Il s'agit d'informations de base, le temps nécessaire à l'ouverture du compte devant être le plus court possible. Il incombe à l'exploitant de vérifier ces informations (art. 47). Cela signifie qu'il est tenu de mettre en œuvre tous les moyens raisonnablement exigibles pour s'assurer que les informations fournies par le joueur sont conformes à la réalité. Suivant les cas et l'avancée de la technologie, cette vérification pourra être immédiate ou demander un certain délai. Ainsi, la vérification de l'identité du joueur (nom, prénom, date de naissance) a lieu par l'entremise de l'envoi d'une copie de la carte d'identité ou du passeport, ce qui nécessite un certain temps. Si les joueurs disposent d'une identité électronique officielle ou s'il existe d'autres moyens de procéder à une vérification immédiate, la vérification de l'identité pourra avoir lieu sans délai. Les exploitants doivent également vérifier que les conditions générales pour ouvrir un compte de joueur sont remplies. Ainsi, une fois l'identité du joueur vérifiée, ils doivent encore contrôler que celui-ci ne figure pas sur le registre des joueurs exclus. Tant que ces vérifications n'ont pas été faites, le compte de joueur ne peut pas être ouvert et le joueur ne peut pas jouer. Pour éviter que les joueurs soient découragés par ce délai d'attente et ne partent vers des sites de jeux non autorisés, l'art. 50 prévoit la possibilité d'une ouverture provisoire. Lorsqu'un exploitant ouvre provisoirement un compte de joueur, il peut se baser sur les déclarations du joueur, sans devoir at-

---

<sup>11</sup> RS 210

<sup>12</sup> RS 291

tendre leur vérification. Pour l'ouverture provisoire, l'exploitant pourra se limiter à contrôler que les indications fournies par le joueur (nom, âge, adresse) permettent de conclure qu'il s'agit bien d'une personne réelle, qu'il est majeur et domicilié en Suisse. La seule vérification qui devra être faite déjà à ce stade est la comparaison avec le registre des joueurs exclus. La véritable vérification de l'identité aura lieu le plus rapidement possible mais au plus tard dans un délai d'un mois. Ce n'est qu'à partir de cette vérification que le joueur aura la pleine disposition de son compte. Tant que la vérification n'a pas été faite, le joueur ne peut pas retirer ses gains de son compte de joueur, et ses versements ne peuvent dépasser 1 000.- francs (art. 50, al. 3). L'ouverture provisoire d'un compte de joueur n'est qu'une des manières possibles de permettre au joueur de jouer sans délai. Les exploitants peuvent utiliser cette possibilité mais n'y sont pas obligés. Ils sont libres de mettre en œuvre d'autres procédures, si celles-ci permettent une vérification complète et immédiate de l'identité du joueur.

La gestion et la clôture du compte de joueur sont régies par les art. 48 et 49. Toutes les mises, les gains et les crédits de jeux gratuits transitent forcément par le compte de joueur. Le joueur peut en tout temps retirer ses gains ainsi que les avoirs déposés sur son compte de joueur. Il doit, pour ce faire, indiquer un compte bancaire libellé à son nom, sur lequel l'exploitant versera l'argent. Le joueur peut également, en tout temps, demander la clôture de son compte. L'art. 49 règle en outre les conséquences d'une inactivité prolongée du compte de joueur.

### **3.5.3 Section 3: Exploitation de jeux de casino**

Cette section contient des règles propres à l'exploitation des jeux de casino, qui ne sont pas pertinentes pour les jeux de grande envergure. Les règles figurant dans cette section sont le plus souvent concrétisées par des dispositions techniques figurant dans l'ordonnance du département sur les maisons de jeu.

L'art. 51 reprend le droit actuel (art. 27, let. d, OLMJ). L'art. 52 traite des limitations imposées aux maisons de jeu bénéficiant d'une concession B. Alors que le droit actuel limite à la fois le montant maximal des mises (25 francs) et le montant maximal des gains (25'000 francs), seul le montant maximal des mises est conservé, conformément à la volonté exprimée par le Conseil fédéral dans le message relatif à la LJAr<sup>13</sup>. Du point de vue de la protection des joueurs, il s'agit là du critère le plus pertinent.

L'art. 53 reprend en substance le droit actuel (art. 71 OLMJ), mis à part un allongement du délai pour le versement du jackpot au gagnant.

L'art. 54 reprend également en substance le droit actuel (art. 28 OLMJ). En vertu de cette disposition, les maisons de jeu terrestres doivent contrôler l'identité de leurs clients avant de laisser entrer ceux-ci. Ce contrôle est notamment destiné à garantir que les personnes interdites de jeu au sens de l'art. 52 LJAr (soit en particulier les mineurs et les personnes exclues) ne pourront pas accéder aux jeux.

L'art. 55, consacré à la vidéosurveillance, correspond pour l'essentiel au droit actuel. Pour mémoire, l'art. 59 LJAr prévoit la possibilité, pour les maisons de jeu titulaires d'une concession B implantées dans une région dépendant d'une activité touristique fortement saisonnière (casinos de montagne) et qui, malgré une saine gestion, n'obtiennent pas un rendement approprié, de déléguer la vidéosurveillance à une autre maison de jeu. Pour les maisons de jeu ne remplissant pas ces critères, cette possibilité de déléguer la vidéosurveillance n'existe pas.

L'art. 56 reprend tel quel l'actuel art. 30a OLMJ. Cette disposition permet d'imposer par exemple la mise en place de compteurs automatiques de billets ou de jetons pour prévenir les fraudes en améliorant la sécurité des flux d'argent.

---

<sup>13</sup> FF 2015 7677

L'art. 57 reprend en substance et actualise le droit en vigueur (art. 23 OLMJ). Cet article concerne un dispositif qui joue un rôle important dans l'exploitation des maisons de jeu: le système électronique de décompte et de contrôle (SEDC). Ce système enregistre et conserve toutes les données des jeux d'argent automatisés dans les casinos. Son but est essentiellement de permettre une détermination du PBJ, d'assurer la traçabilité des transactions financières et de permettre un contrôle de la sécurité et de la transparence du jeu (al. 2).

Le SEDC concerne uniquement les jeux d'argent automatisés dans les casinos terrestres et est conçu pour fonctionner avec de tels jeux. Les maisons de jeu pouvant désormais exploiter des jeux de casino en ligne, il est donc nécessaire de mettre en place un système comparable au SEDC pour les jeux en ligne. Ce nouveau système, appelé dispositif d'enregistrement des données (DED), est prévu à l'art. 58. Son but est un peu plus large que celui du SEDC et inclut aussi la protection sociale (al. 2), puisque l'exploitation en ligne d'un jeu permet d'enregistrer une quantité de données supérieure à celle disponible pour les jeux terrestres, et d'assurer un suivi sans lacunes du joueur. En effet, on sait toujours qui joue, puisque le joueur doit s'enregistrer et ouvrir un compte pour pouvoir jouer en ligne.

En vertu de l'art. 59, toutes les données enregistrées dans le SEDC et dans le DED doivent être conservées par la maison de jeu en lieu sûr pendant cinq ans.

L'art. 61 reprend le droit actuel (art. 24, al. 3, OLMJ).

L'art. 62 impose aux maisons de jeu qui exploitent des jeux en ligne de disposer de la certification ISO pour leur sécurité informatique.

L'art. 63 contient une délégation au département afin de préciser les exigences techniques concernant notamment l'interconnexion des systèmes mis en place par les maisons de jeu avec ceux de la CFMJ. Les normes correspondantes se trouvent dans l'ordonnance sur les maisons de jeu.

Les art. 64 et 65 concernent la tenue de la compatibilité. L'art. 64 est nouveau, l'art. 65 reprend le droit actuel tout en le simplifiant (art. 74, al. 4, OLMJ). Il s'agit là de décrire la manière dont doivent être comptabilisées les activités annexes de la maison de jeu, telles que l'exploitation d'un restaurant, d'une salle de spectacle ou d'une piscine.

Enfin, l'art. 66 traite du rapport explicatif relatif à la révision. Les dispositions concernant les obligations particulières de rapport des organes de révision figuraient aux art. 75 et 76 OLMJ. L'art. 98, let. e, LJA r prévoit que la CFMJ peut confier des mandats spéciaux à l'organe de révision des maisons de jeu. L'art. 49, al. 5, LJA r impose aux organes de révision de faire rapport régulièrement à la CFMJ. L'art. 66 de l'ordonnance précise les points sur lesquels les organes de révision doivent prendre régulièrement position dans leur rapport explicatif à la CFMJ. Cette dernière peut fixer des exigences minimales quant au contenu du rapport.

#### **3.5.4 Section 4: Exploitation de jeux de grande envergure**

Les art. 67 et 68 fixent les exigences spécifiques à l'exploitation des jeux de grande envergure exploités de manière automatisée. Il s'agit notamment de la Loterie électronique de la Loterie Romande et des automates de jeux d'adresse homologués jusqu'ici par la CFMJ et à l'avenir par l'autorité intercantonale. L'art. 67, al. 1, let. a à c, énumère exhaustivement les lieux dans lesquels des automates de jeux d'argent peuvent être mis à disposition: premièrement dans les maisons de jeu, deuxièmement dans les lieux publics de restauration et de loisirs, et troisièmement dans les salles de jeux destinées à l'exploitation d'automates de jeux d'adresse.

- Art. 67, al. 1, let. a: en vertu de l'art. 61, al. 2, let. b, LJA r, des jeux de grande envergure peuvent être proposés dans les maisons de jeu terrestres.

- L'art. 67, al. 1, let. b, s'inspire de la pratique actuelle d'autorisation de la Comlot. Les lieux publics proposant une offre de restauration sont par exemple des restaurants, des pubs et des cafés. Quant aux lieux de loisirs, il s'agit de lieux publics proposant durant les heures d'ouverture une offre de loisirs payante, par exemple les centres de bowling ou de billard.
- L'art. 67, al. 1, let. c, confirme l'admissibilité des salles de jeu destinées à l'exploitation d'appareils automatiques de jeux d'adresse (cf. art. 61, al. 2, let. a, LJAr).

L'art. 67, al. 2, dispose que les appareils en libre-service ne sont pas considérés comme des automates de jeux d'argent. Ces appareils peuvent servir par exemple à se procurer un billet de loterie ou à s'inscrire à un jeu qui ne se jouera pas sur l'appareil. Ils peuvent servir également à constater un gain après le tirage, éventuellement à encaisser. Sont par exemple typiquement des appareils en libre-service les distributeurs de gains du Tribolo et les appareils permettant de parier au PMU. Les appareils en libre-service ne permettent aucun déroulement automatisé du jeu: l'essentiel de ce dernier ne se déroule pas de manière automatisée au sein de l'appareil. A contrario, dans le cas des automates de jeux d'argent, l'essentiel du jeu se déroule dans l'appareil, qui détermine ou régule lui-même le jeu, et le jeu prend rapidement fin par la décision de gain ou de perte.

L'art. 67, al. 3, interdit de mettre des automates de jeux d'argent à disposition dans des lieux inadaptés du point de vue de la protection des joueurs contre le jeu excessif. En particulier, des salles offrant des jeux d'adresse automatisés ne peuvent être ouvertes à proximité immédiate d'écoles ou de centre pour la jeunesse. L'important est de juger de la protection contre le jeu excessif et de la protection des mineurs en tenant compte de toutes les mesures d'accompagnement prévues (voir en particulier les art. 71 ss LJAr). L'art. 67, al. 3, doit être vu dans le contexte des autres mesures de protection sociale. Au moment de l'appliquer, on examinera notamment si la protection des joueurs et des mineurs est assurée d'une autre manière (par ex. par des contrôles d'accès au sens de l'art. 72, al. 3, LJAr).

L'art. 67, al. 4, reprend un principe de la pratique actuelle.

L'al. 5 dispose que les salles de jeux offrant des jeux d'adresse automatisés ne peuvent compter plus de 20 automates. La plupart des cantons appliquent aujourd'hui des restrictions plus sévères. Dans les salles de jeux, seuls sont autorisés des automates de jeux d'adresse, mais non des appareils tels que la Loterie électronique de la Loterie Romande.

L'al. 6 prévoit des règles moins sévères pour certains automates de jeux d'argent qui présentent un moindre danger, notamment ceux relevant de la catégorie des machines dites attrape-jouet.

L'art. 68, al. 1, exige que les automates de jeux d'argent soient signalés de manière appropriée. Le signalement facilite la distinction entre les appareils autorisés et ceux qui ne le sont pas. Il permet par ailleurs de vérifier plus facilement si les appareils déclarés à l'autorité intercantonale sont correctement situés. Le signalement doit être bien visible et incombe à l'exploitant. L'autorité intercantonale prête son concours à ce dernier: se fondant sur les indications fournies par l'exploitant, elle met par exemple à sa disposition une étiquette autocollante susceptible de préciser le numéro de l'appareil, le numéro de l'autorisation, le lieu d'implantation, etc.

L'art. 68, al. 2 et 3, prescrit certains devoirs d'information spécifiques. Pour que l'autorité intercantonale puisse exercer ses tâches de surveillance, elle doit avoir une vue d'ensemble des lieux d'implantation des appareils. Les exploitants sont tenus d'annoncer à l'autorité intercantonale toute mise en place, tout retrait et tout remplacement d'automates de jeux d'argent. Le devoir d'information au sens de l'al. 3 s'étend en particulier aux renseignements sur le nombre et le type d'appareils exploités offrant des jeux d'adresse automatisés, de

même qu'à l'existence d'éventuelles autorisations communales et cantonales (autorisation d'exercer une activité commerciale, etc.).

Les art. 69, 70 et 71 règlent la communication de données dans le but de lutter contre la manipulation de compétitions sportives. Ces dispositions autorisent de larges échanges de données entre les organisations et les autorités. En cas de paris suspects, les données relatives aux parieurs et aux personnes qui financent les paris doivent être échangées. Les données englobent des informations tirées de procédures pénales et administratives. Les organisateurs de paris sportifs communiquent notamment les paris offerts ou pris. Ils annoncent également d'éventuels comportements suspects des parieurs. L'énumération de l'art. 69, al. 2, let. c, doit être comprise dans un sens large. Toutes les personnes qui ont la possibilité d'influer sur une compétition sportive ou un championnat sont potentiellement corruptibles, en particulier les joueurs, les arbitres, les entraîneurs et les fonctionnaires. Les autorités de poursuite pénale participent également à l'échange d'informations.

### **3.6 Chapitre 6: Protection des joueurs contre le jeu excessif**

#### **3.6.1 Section 1: Dispositions générales**

Cette section contient les dispositions de protection sociale qui s'appliquent tant aux maisons de jeu qu'aux exploitants de jeux de grande envergure. La LJAr étant déjà très complète en ce qui concerne la protection des joueurs, les dispositions de l'ordonnance consistent avant tout à préciser certains points particuliers

Les premières dispositions traitent des mesures de marketing au sens large (art. 72 à 75). Il s'agit de nouvelles normes.

L'art. 72, sur la publicité indirecte, vise le modèle d'affaire suivant: un exploitant de jeux en ligne non autorisés exploite un site ou une application mobile de jeux avec un nom de domaine en .net ou en freeXYZ.com, sur lequel il propose des jeux gratuits. Une fois les joueurs inscrits sur ce site, ils font l'objet de mesures de marketing personnalisées (courriels, etc.) pour les attirer sur le site portant le suffixe .com, qui comprend des jeux payants. Dans un tel cas de figure, l'art. 72 prescrit que les restrictions imposées par l'art. 74 LJAr à la publicité pour les jeux d'argent s'appliquent aussi aux jeux gratuits. Dans la version allemande de la phrase introductive, le mot «*oder*» doit être interprété comme un «*und/oder*».

L'art. 73 cherche à empêcher que les joueurs ne s'endettent pour jouer. La loi interdit déjà à un exploitant de faire crédit à ses joueurs (art. 75, al. 1, LJAr), et ce pour des raisons évidentes de protection contre le jeu excessif. La présente disposition relève du même ordre d'idée et poursuit le même objectif: il s'agit d'éviter qu'un joueur qui n'a pas ou plus les moyens financiers de jouer poursuive son jeu en ayant recours au crédit. Par exemple, une maison de jeu ne pourra pas exposer dans ses locaux une publicité pour un institut de petit crédit.

L'art. 74 concerne le cas particulier des jeux de démonstration en ligne, souvent utilisés pour permettre aux joueurs de s'exercer et de tester les jeux en ligne. Il s'agit de versions gratuites des jeux payants. Or ces jeux de démonstration ne doivent pas donner au joueur une fausse idée quant à ses chances de gains. Dès lors, la disposition prescrit que le taux de redistribution simulé du jeu gratuit doit être identique au taux de redistribution du jeu réel, payant.

L'art. 75 fixe les conditions auxquelles l'octroi de jeux et de crédits de jeu gratuits peut être autorisé. Cette disposition revêt une grande importance pour les jeux en ligne, car dans ce domaine, l'octroi de jeux et de crédits de jeu gratuits est un moyen promotionnel essentiel. En effet les exploitants des jeux en ligne utilisent abondamment cet instrument pour se distinguer de leurs concurrents et ainsi attirer de nouveaux joueurs, en particulier ceux de leurs concurrents. Lors de l'ouverture d'un nouveau marché, il est absolument indispensable de

permettre aux exploitants suisses de lutter à armes égales face à la concurrence étrangère bien installée et agressive dans ce domaine. Plus les exploitants légaux seront compétitifs dans ce domaine, plus leur offre de jeux sera attrayante et plus l'on incitera les joueurs en Suisse à recourir à l'offre légale. Pour les joueurs, l'octroi de jeux et de crédits de jeu gratuits présente également des risques sous l'angle de la protection sociale.

Le droit en vigueur règle les jeux et les crédits de jeu gratuits pour les maisons de jeu terrestres (art. 81 OLMJ). La situation dans le cas des jeux terrestres est cependant très différente de celle des jeux offerts en ligne puisque la proximité d'un joueur par rapport à une maison de jeu est bien plus déterminante que les offres gratuites éventuelles qui pourraient lui être offertes. La CFMJ a fixé des conditions à l'octroi de jeux et de crédits de jeu gratuits dans les maisons de jeu terrestres. La valeur annuelle des jetons de jeu gratuits peut être déduite de l'impôt sur les maisons de jeu à concurrence de 0,3 % du produit brut des jeux (PBJ). Les exploitants doivent financer le surplus par leur budget promotionnel. Cette limite de 0,3 %, mise en place pour éviter une trop grande largesse des maisons de jeu dans ce domaine au détriment de l'impôt et de la protection sociale, est reprise dans la présente ordonnance pour ce qui est des jeux terrestres (voir art. 114). Par contre, elle n'est pas reprise pour les jeux exploités en ligne, pour lesquels la situation se présente différemment.

Qu'entend-on effectivement par jeux et crédits de jeu gratuits ? Les jeux gratuits se réfèrent à un jeu (autorisé) spécifique et sont directement octroyés par l'exploitant. Les crédits de jeu gratuits peuvent concerner un jeu spécifique ou tout ou partie de l'offre d'un exploitant. Ils sont octroyés sous la forme d'un crédit qui permet une participation gratuite. Les jeux gratuits sont souvent désignés par leurs synonymes «bonus» ou «boni». Une partie des crédits de jeu est consentie dans le cadre d'actions durables: les joueurs ne peuvent profiter des jeux ou crédits de jeu gratuits que s'ils répondent à certaines conditions liées à leur comportement de jeu. Ces actions sont aussi nommées «programmes de bonus».

Les jeux et crédits de jeu gratuits sont traités comme des mises au sens de la LJAr. En ce qui concerne les jeux de grande envergure, ils sont financés par le budget promotionnel des exploitants. Pour ce qui est des maisons de jeu, ils entraînent une hausse du taux de redistribution.

L'octroi de jeux et de crédits de jeu gratuits doit plus particulièrement être réglé en regard de la protection des joueurs contre le jeu excessif. L'énumération des conditions à l'al. 2 n'est pas exhaustive: il ne s'agit que d'exemples ponctuels précisant les exigences de la loi, notamment des art. 71 à 75 LJAr, ce qui ressort aussi clairement de l'art. 75, al. 2, let. a. Lors de leur examen, les autorités de surveillance se penchent entre autres sur le type d'action dans lequel s'inscrivent les jeux et crédits de jeu gratuits, sur le danger potentiel que recèlent les jeux et canaux de distribution promus par l'action, de même que sur la signification de ces ventes promotionnelles pour contrer l'offre de jeux non autorisés. L'octroi de jeux ou crédits de jeu gratuits ne peut être autorisé s'il viole d'autres dispositions de la loi. Ce serait par exemple le cas si un jeu gratuit était offert à l'achat d'un bien surfacturé, car cela serait incompatible avec l'art. 2, let. c et d, LJAr.

La let. b confirme le principe selon lequel les jeux et crédits de jeu gratuits ne sauraient viser spécifiquement des mineurs ou d'autres personnes à risque ou interdites de jeu. Ces exigences dépassent celles de l'art. 74, al. 2, LJAr. La pratique devra déterminer ce que l'on entend exactement par joueurs à risque. La notion doit toutefois revêtir le même sens pour les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure, ou du moins avoir la même fonction. Il s'agit notamment d'empêcher que les actions assorties de crédits de jeu gratuits ciblent des joueurs à risque. En général, on ne peut éviter que les actions offrant des jeux ou des crédits de jeu gratuits les intéressent, mais dans tous les cas, toute action ciblant spécifiquement ces personnes est interdite.

La let. c traite en particulier de l'interdiction de la publicité outrancière. Par exemple, les crédits de jeu gratuits doivent pouvoir être utilisés par des joueurs dans la moyenne dans un délai raisonnable. Il serait trompeur qu'un crédit de jeu d'un certain montant ne soit libéré qu'à la condition que le joueur mise un multiple de ce crédit, alors que cette condition n'apparaît pas clairement.

Pour les maisons de jeu terrestres, l'art. 75, al. 3, confirme la pratique dérivée de l'art. 81 OLMJ.

L'obligation d'établir un décompte séparé pour les jeux et les crédits de jeux gratuits est nécessaire à la dissociation du PBJ des maisons de jeu terrestres au sens de l'art. 114.

L'art. 76 règle la question des moyens de paiement et de l'octroi de prêts et d'avances au sein de la maison de jeu. En conjonction avec l'art. 75 LJA, cette disposition interdit l'octroi de prêts et d'avances à l'intérieur de la maison de jeu, y compris par des usuriers professionnels. L'al. 2 autorise la CFMJ à interdire certains moyens de paiement s'il s'avère que ce sont des moyens de paiement qui entravent les maisons de jeu dans l'accomplissement de leurs obligations, notamment en matière de protection sociale ou de lutte contre le blanchiment d'argent.

L'art. 77 complète la liste exemplative de l'art. 76, al. 1, LJA, concernant le contenu du programme de mesures sociales. Les exploitants doivent ainsi consacrer une rubrique de leur programme de mesures sociales à la question des conflits d'intérêts potentiels auxquels pourraient se trouver confrontés les personnes directement chargées de l'application des mesures de protection des joueurs (al. 1). Ils doivent également décrire les modalités de la collaboration avec des prestataires au sens de l'art. 76, al. 2, LJA, par exemple les institutions de prévention de la dépendance (al. 2). En raison notamment de la nature différente des jeux proposés par les uns et les autres, l'ampleur et le degré de détail du programme de mesures sociales ne sera pas la même pour les maisons de jeu et pour les exploitants de jeux de grande envergure. Parmi ces derniers, il y aura également des différences entre ce qui est attendu de la part des exploitants de loteries et paris et ce qui est attendu de la part des exploitants de jeux d'adresse. Ainsi, le programme de mesures sociales des exploitants de jeux d'adresse pourra être très court et décrire sommairement les principales mesures de protection envisagées. Les exigences pour les exploitants de loteries et paris seront plus élevées, mais le programme pourra se limiter à décrire des mesures globales ainsi que les collaborations, dès lors que les mesures particulières à chaque jeu sont en principe décrites dans l'autorisation de jeu. Enfin, le programme de mesures sociales des maisons de jeu devra correspondre à ce qui leur est demandé actuellement.

L'art. 78 contient, au sujet du programme de mesures sociales, deux précisions qui concernent uniquement les maisons de jeu. L'al. 1 détaille les indications à fournir dans le programme de mesures sociales. L'al. 2 précise qu'une rubrique de ce programme doit être consacrée aux distributeurs d'argent situés dans la maison de jeu. En particulier, l'emplacement de ces distributeurs doit être indiqué, ainsi que la manière dont ceux-ci sont surveillés. En effet, les retraits d'espèces plus ou moins importants ou plus ou moins répétés de la part d'un joueur peuvent constituer un indicateur important d'un comportement de jeu problématique. Il s'agit notamment d'un critère qui doit être pris en compte dans la détection précoce du jeu excessif. L'existence de distributeurs de billets à l'intérieur des casinos représente donc certes un risque pour les joueurs, mais également une chance de pouvoir repérer tôt les comportements problématiques, pour autant qu'un dispositif adéquat soit mis en place par les maisons de jeu.

L'art. 79 traite de la collaboration des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure avec des prestataires externes, en vue de la mise en œuvre du programme de mesures sociales. L'art. 76, al. 2, LJA prévoit la possibilité, pour les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure, de collaborer avec différentes instances pour

l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures de protection des joueurs. Par rapport au droit actuel (art. 37, al. 2, OLMJ), la nouvelle loi a considérablement étendu l'éventail des partenaires possibles. En raison de cet élargissement, l'art. 76, al. 2, LJAr, ne prévoit pas, contrairement au droit actuel, d'obligation de collaboration. Cependant, pour ce qui est de la collaboration avec une institution spécialisée dans le domaine des addictions, l'art. 79 de la nouvelle ordonnance prévoit une telle obligation, afin d'assurer le niveau de qualification nécessaire à la prise en charge des joueurs problématiques.

Les art. 80 et 81 traitent de l'exclusion. L'art. 80 précise l'art. 81 LJAr à propos de la levée des exclusions. Selon l'art. 81 LJAr, l'exclusion est levée à la demande de la personne concernée dès que les motifs de l'exclusion n'existent plus. Pour l'exclusion volontaire, il n'y a en principe pas de motif autre que la volonté de la personne concernée. Elle pourrait donc théoriquement être levée dès que la personne concernée en manifeste la volonté. Il était donc nécessaire de préciser dans l'ordonnance une durée minimale pendant laquelle l'exclusion volontaire ne peut pas être levée, faute de quoi cette mesure perdrait tout son sens. Cette durée a été fixée à 3 mois. Trop longue, elle risquerait en effet de décourager les joueurs d'avoir recours à l'exclusion volontaire. Pour les exclusions volontaires, les exploitants peuvent prévoir une procédure de levée un peu allégée (al. 2). Cependant, ils ne peuvent déroger à l'art. 81 LJAr; ainsi, un spécialiste ou un service spécialisé reconnu par le canton devra dans tous les cas être associé à la procédure de levée de l'exclusion. L'art. 81 règle quelles informations doivent figurer dans le registre des personnes exclues. Les al. 3 et 4 relatifs à la tenue du registre sont déclaratifs : ils rappellent simplement le régime général de la protection des données et n'ajoutent rien aux obligations déjà imposées par la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)<sup>14</sup>.

L'art. 82 complète l'obligation de rapport évoquée à l'art. 84 LJAr à propos de l'efficacité des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif. Pour cet examen, les autorités de surveillance peuvent faire appel à des experts externes indépendants. Ces précisions concernant le rapport sur la protection sociale ont été introduites en lieu et place de l'obligation pour les exploitants de faire procéder périodiquement à une évaluation externe de leur programme de mesures sociales.

### **3.6.2 Section 2: Mesures de protection sociale incombant aux exploitants proposant des jeux en ligne**

Cette section concrétise le chapitre 6 de la loi pour les jeux exploités en ligne, qu'il s'agisse de jeux de casino ou de jeux de grande envergure. Elle prévoit les obligations minimales des exploitants et met en exergue certaines mesures d'une grande importance particulière pour les jeux exploités en ligne. Il va cependant de soi que l'ensemble des mesures prévues au chapitre 6 de la loi sont applicables aux jeux exploités en ligne, et que les exploitants restent libres de prévoir des mesures allant au-delà de celles prescrites dans l'ordonnance. Les autorités de surveillance conservent la compétence de prescrire des mesures supplémentaires si nécessaire, pour autant que celles-ci restent dans le cadre des mesures prévues par la loi. Ces principes généraux sont rappelés à l'art. 87.

Les art. 83 à 86 prévoient les mesures minimales de protection des joueurs qui doivent être mises en place par les exploitants :

- La mise à disposition du joueur d'informations sur son comportement de jeu: la somme des mises qu'il a engagées durant une période qu'il peut définir (jour, semaine, mois), la somme de ses gains ainsi que le résultat net de son activité de jeu durant cette même période (art. 83, al. 1).

---

<sup>14</sup> RS 235.1

- L'obligation pour le joueur de se fixer à l'avance des limites de jeu. Ces limites devront être définies dès l'ouverture définitive du compte de joueur. Il s'agit là d'une pièce centrale du dispositif de protection des joueurs en ligne. Il appartiendra à l'exploitant de décider quelles possibilités de limites il veut offrir au joueur parmi l'éventail mentionné à l'art. 83, al. 2. Par exemple, il pourra donner uniquement la possibilité de fixer une limite pour les mises journalières. Mais il pourra aussi donner la possibilité de fixer plusieurs limites, journalières et mensuelles par exemple. L'al. 3 prévoit une exception pour les jeux de grande envergure qui présentent un risque limité pour les joueurs, par exemple la loterie suisse à numéros. Pour ces jeux, la fixation à l'avance de limites par le joueur n'est que facultative. Par ailleurs, pour que les limites que se fixe le joueur à l'avance remplissent leur fonction, il ne faut pas que celui-ci puisse les modifier à la hausse «dans le feu de l'action». L'art. 83, al. 4 prescrit dès lors un délai de carence de 24h au minimum.
- La mise à disposition d'informations générales sur le jeu excessif, incluant une manière d'auto-évaluer son comportement de jeu (art. 84).
- La possibilité pour le joueur de sortir temporairement du jeu (période de *cooling off*) (art. 85). Il s'agit d'une mesure plus souple que l'exclusion volontaire prévue à l'art 80, al. 5, LJAr, et mieux adaptée aux jeux exploités en ligne. Le joueur peut ainsi choisir pour quelle durée il souhaite sortir des jeux (al. 1), et de quels jeux il souhaite sortir (al. 2). La sortie temporaire choisie pour les jeux d'un exploitant n'est valable que pour cet exploitant. Une fois que le joueur a choisi la durée de sa sortie temporaire, il ne peut plus modifier celle-ci de son propre chef. S'il souhaite réintégrer le jeu plus tôt, il doit en faire la demande à l'exploitant (al. 3).
- Le repérage précoce des joueurs à risques (art. 86). Théoriquement, les jeux exploités en ligne permettent un suivi sans lacune des joueurs, et offrent donc de larges possibilités de repérage précoce pour autant que les dispositifs automatisés adéquats soient mis en place. Ces dispositifs déclenchent une alerte si un ou plusieurs critères prédéterminés sont réalisés. Une fois un joueur à risques repéré, l'exploitant doit prendre les mesures qui s'imposent (al. 2). Généralement, cela impliquera de contacter personnellement le joueur concerné. Afin de ne pas contraindre les exploitants à mettre en place un suivi sans lacune des joueurs même pour des jeux pouvant être considérés comme présentant un risque limité pour les joueurs, comme la loterie suisse à numéros, l'al. 1 prévoit que les mesures peuvent être modulées en fonction de la dangerosité du jeu.

### **3.7 Chapitre 7: Restriction de l'accès aux offres de jeux d'argent en ligne non autorisées en Suisse**

Ce chapitre met en œuvre le chapitre 7 de la loi consacré au blocage de l'accès aux offres de jeux en ligne non autorisées. Ce chapitre contient quelques notions indéterminées qui nécessitent une concrétisation au niveau de l'ordonnance.

L'art. 88 précise ainsi dans quel délai les fournisseurs d'accès internet doivent mettre en œuvre le blocage une fois que les autorités de surveillance leur ont communiqué la liste des offres non autorisées. La méthode de blocage (blocage de DNS ou d'adresse IP ou d'autre méthode) devra être déterminée par les fournisseurs d'accès d'entente avec les autorités de surveillance (art. 89), en fonction notamment des possibilités techniques et des risques de blocage excessif. L'art. 90 est consacré à la coordination entre la CFMJ et l'autorité intercantonale lors de la publication des listes de blocage. Enfin, l'art. 91 donne quelques éléments pour la détermination de l'indemnisation des fournisseurs d'accès.

## **3.8 Chapitre 8: Autorités**

### **3.8.1 Section 1: Organisation et fonctionnement de la CFMJ**

Cette section contient les dispositions de l'ordonnance relatives à la CFMJ en tant qu'autorité, à l'exception de celles régissant les émoluments et les tâches de surveillance, figurant respectivement dans les sections 2 et 3.

Les dispositions relatives aux frais (art. 92) et au recrutement du personnel du secrétariat (art. 93) correspondent aux art. 98 et 106 OLMJ. Les art. 94 à 96 précisent le traitement des données par la CFMJ, y compris les données sensibles. Le délai de conservation des données prévu à l'art. 95 court dès la fin de l'événement auquel la récolte de donnée est liée. S'il s'agit d'un événement qui dure dans le temps, comme une concession, le délai commence à courir dès la fin de la mesure prise ou à l'expiration de la concession. L'art. 97 prévoit que sur demande dûment motivée, la CFMJ peut transmettre, sous une forme anonymisée, les données qu'elle récolte dans le cadre de sa surveillance dans le domaine de la protection sociale, à des fins de recherche.

L'art. 98 règle les conventions de la CFMJ avec les cantons sur le recours à des experts cantonaux. Il pourra notamment s'agir de services spécialisés en matière de prévention ou d'addictions reconnus par le canton. Sur le fond, la disposition correspond à l'art. 122 OLMJ.

### **3.8.2 Section 2: Émoluments de la CFMJ**

La CFMJ perçoit des émoluments couvrant les coûts pour ses décisions et prestations. Ce principe est fixé à l'art. 99, al. 1, LJAr.

Par rapport au chapitre 11 de l'OLMJ, on a pu renoncer à certaines dispositions relatives aux émoluments de la CFMJ car l'ordonnance générale du Conseil fédéral du 8 septembre 2004 sur les émoluments (OGEmol)<sup>15</sup>, entrée en vigueur ultérieurement, règle cette matière de façon exhaustive. En d'autres termes, la perception d'émoluments par la CFMJ obéit en premier lieu à la LJAr, en second lieu aux dispositions de la présente section, puis à l'OGEmol sauf dispositions contraires de droit spécial.

L'art. 99 règle les émoluments pour des investigations extraordinaires; il correspond à l'art. 115 OLMJ. L'art. 100, consacré à la majoration des émoluments, reprend sur le fond l'art. 116 OLMJ, dont la teneur a été légèrement modifiée. La conjonction «ou» précise que les conditions des let. a et b ne sont pas cumulatives.

L'art. 101, al. 2, prévoit que la CFMJ peut facturer des débours aux maisons de jeu en appliquant des tarifs uniformes. Il s'agit de garantir que les mêmes tarifs seront appliqués aux maisons de jeu pour certaines tâches de surveillance indépendamment de la distance les séparant du siège de la CFMJ. L'al. 1 précise clairement que les frais de logement et de repas sont des débours au sens de l'OGEmol.

### **3.8.3 Section 3: Taxe de surveillance des maisons de jeu**

Les art. 103 et 104 concrétisent la délégation au sens de l'art. 99, al. 4, LJAr. La taxe de surveillance se fonde sur les coûts effectifs de l'année précédente. L'art. 104, al. 2 et 3, règle les taxes dues par les maisons de jeu pour la première année d'exploitation. Sur le plan matériel, les dispositions correspondent à l'ordonnance en vigueur (art. 109, al. 3, et 110, al. 2, OLMJ).

Comme jusqu'ici, les maisons de jeu s'acquittent de frais de surveillance pour la surveillance du domaine terrestre. L'art. 103 dispose que les frais de surveillance des maisons de jeu disposant d'une extension de concession pour les jeux en ligne sont mis à leur charge en proportion du PBJ réalisé en ligne. Les frais de surveillance de l'offre en ligne illégale sont

---

<sup>15</sup> RS 172.041.1

mis à la charge des maisons de jeu disposant d'une extension de concession. Il convient d'établir une distinction avec les frais en lien avec des procédures pénales ouvertes contre des exploitants fautifs, qui sont mis à la charge des participants à la procédure ou de la Caisse fédérale.

### **3.8.4 Section 4: Autorité intercantonale de surveillance et d'exécution**

A l'avenir, l'autorité intercantonale pourra être désignée plateforme nationale au sens de l'art. 13 de la Convention du 18 septembre 2014 du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives (Convention de Macolin)<sup>16</sup>. Des informations ponctuelles en relation avec une manipulation de paris pourront être échangées par cette plateforme dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Pour le reste, les compétences internes en matière de lutte contre les manipulations de compétitions sportives ne seront en principe pas remises en cause. Ainsi, l'autorité intercantonale n'aura pas pour attribution de coordonner la lutte contre les manipulations de compétitions sportives, ni de veiller d'une façon générale à la préservation et à la promotion de l'intégrité du sport: en vertu de la loi sur l'encouragement du sport, ces tâches de politique du sport resteront de la compétence de l'Office fédéral du sport (OFSP). La coordination globale des mesures de lutte contre la manipulation des compétitions sportives inscrite à l'art. 13, al. 1, let. b, de la Convention relève de la politique du sport et inclut notamment la prévention. Pour cet aspect, l'OFSP restera compétent même après l'entrée en vigueur de la Convention. Cette répartition des tâches sera encore plus explicite après la révision de l'ordonnance sur l'encouragement du sport.

### **3.8.5 Section 5: Secrétariat de l'organe de coordination**

L'art. 106, al. 7, Cst. prévoit que la Confédération et les cantons instituent un organe commun pour l'exécution de la législation sur les jeux d'argent. Ce mandat trouve son écho aux art. 113 à 118 LJA.

L'art. 108 AP-OJA dispose que l'organe de coordination est doté d'un secrétariat dirigé par l'autorité chargée de la haute surveillance. L'al. 3 reprend le principe énoncé à l'art. 117 LJA et précise que les frais du secrétariat sont répartis pour moitié entre la Confédération et les cantons.

## **3.9 Chapitre 9: Impôt sur les maisons de jeu**

### **3.9.1 Section 1: Objet et taux de l'impôt sur les maisons de jeu**

La section 1 du chapitre 9 fixe notamment le taux de l'impôt, les conditions d'un allègement et le traitement fiscal des jeux et crédits de jeu gratuits.

L'art. 109 définit les conditions auxquelles un gain est réputé réglementaire. Les tables de paiement sont un document indiquant quand quels gains sont versés. La disposition reprend la réglementation de l'art. 78, al. 2, OLMJ. Le complément «notamment» précise qu'il ne s'agit pas d'une définition exhaustive des conditions d'un gain réglementaire.

L'art. 110 complète l'art. 120 LJA et fixe le taux de l'impôt perçu sur le produit brut des jeux d'argent proposés dans les maisons de jeu terrestres. Ce taux ne change pas par rapport au droit en vigueur (art. 82 OLMJ).

L'art. 111 est une disposition nouvelle, qui définit dans le cadre de l'art. 120 LJA le taux de l'impôt sur le produit brut des jeux proposés en ligne. Le taux de base de l'impôt est de 20 % jusqu'à 3 millions de francs et progresse par incréments jusqu'au taux maximal de 80 %. Ce taux est atteint pour un produit brut total de 500 millions de francs. La progression suit une

---

<sup>16</sup> La Suisse a signé la Convention le 18 septembre 2014. Le message afférent a été approuvé par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018. Les divers projets en matière de lutte contre la manipulation de compétitions sportives doivent être coordonnés.

penne raide jusqu'à 10 millions de francs de produit brut puis plus douce pour des produits bruts plus élevés.

Pour les maisons de jeu titulaires d'une concession B, l'art. 121 LJAr prévoit deux motifs de réduction de l'impôt: d'une part lorsque les bénéficiaires de la maison de jeu sont investis dans des projets d'intérêt général pour la région, et d'autre part pour compenser les désavantages résultant de l'implantation de la maison de jeu dans une région dépendant d'une activité touristique fortement saisonnière.

Pour ce qui est de ses effets, l'art. 112 confirme la pratique actuelle de la CFMJ. La décision de principe quant au droit d'une maison de jeu à des allègements fiscaux au sens de l'art. 121, al. 1, LJAr, n'est toutefois pas prise dans le cadre de la concession. Au contraire, la CFMJ rend chaque année une décision sur demande. Le calcul de l'allègement correspond à la pratique en vigueur: la réduction est fonction du ratio entre les dons et le produit net des jeux. L'annexe à l'ordonnance comporte un tableau déterminant quel ratio entraîne quel allègement fiscal. La progression reprend la pratique actuelle, fondée sur la concession.

La notion de don au sens de l'art. 112, al. 2, s'inspire du droit fiscal (art. 33a de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct [LIFD])<sup>17</sup>. Les bénéficiaires de dons sont des personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique (art. 56, let. g, LIFD), de même que la Confédération, les cantons, les communes et leurs établissements (art. 56, let. a à c, LIFD). Les dons doivent bénéficier à la région.

L'art. 112, al. 3, contient une énumération non exhaustive des domaines susceptibles de bénéficier d'une aide. Les modifications par rapport à l'art. 85, al. 4, OLMJ, sont d'ordre légistique et n'entraînent aucun changement matériel. La possibilité de promouvoir le tourisme mentionnée dans le droit en vigueur n'a plus besoin d'être évoquée: elle relève des let. a et b, culture et sport. En d'autres termes, la suppression de la let. d n'a aucune incidence sur la pratique ou la situation juridique.

L'art. 112, al. 4, précise que les versements en faveur de partis politiques et les dons aux actionnaires de la maison de jeu ou à des institutions qui ne sont pas indépendantes de celle-ci n'entraînent pas d'allègement fiscal. La disposition reprend trois critères importants de la pratique en vigueur. Les dons à des partis politiques ne doivent pas donner droit à un allègement fiscal, car le public pourrait penser que la maison de jeu tente d'acheter la bienveillance d'un parti politique.

L'art. 113, al. 1 et 2, correspond à l'art. 86, al. 1 et 2, OLMJ. L'al. 3 établit le principe selon lequel un allègement fiscal ne peut être consenti que si le PBJ est effectivement soumis aux mêmes variations saisonnières que le tourisme dans la région qui abrite la maison de jeu. Seule cette situation peut justifier un allègement qui a pour but d'atténuer les désavantages subis par une maison de jeu implantée dans une région dans laquelle le tourisme joue un rôle essentiel et présente un caractère saisonnier marqué.

L'art. 114 dispose que les mises dont bénéficient les joueurs en raison des jeux ou crédits de jeu gratuits n'entrent pas dans la composition du PBJ. Le PBJ imposable correspondra ainsi à la différence entre les mises financées par les joueurs et les gains qui leur auront été versés. Pour les jeux terrestres, la pratique actuelle selon laquelle les maisons de jeu ne peuvent déduire les jeux gratuits du PBJ que jusqu'à concurrence de 0,3 % du PBJ au maximum est reprise à l'art. 114, al. 2.

### **3.9.2 Section 2: Taxation et perception de l'impôt sur les maisons de jeu**

La plupart des dispositions de cette section correspondent au droit en vigueur (art. 87 à 93 OLMJ). Les devoirs de documentation particuliers au sens des art. 116 à 118 recouvrent en

---

<sup>17</sup> RS 642.11

partie les obligations énumérées aux art. 79 et 80 OLMJ. L'insertion de la disposition dans cette section indique clairement que les devoirs de documentation servent avant tout une taxation correcte.

Sur le plan matériel, la réglementation concernant l'indemnisation de la CFMJ pour les frais de perception au sens des art. 123 et 124 est nouvelle. Actuellement, en vertu de l'art. 88, al. 5, OLMJ, le montant de l'indemnisation des frais de perception de l'impôt correspond à 20 % des frais de la commission non couverts par les émoluments visés aux art. 112 à 117 OLMJ. En lieu et place de cette réglementation, on introduit un système plus simple et plus transparent de calcul des frais en prévoyant un forfait de 0,5 % du montant que la maison de jeu verse au titre de l'impôt. Le droit fiscal cantonal connaît des indemnités comparables lorsque le canton perçoit des impôts pour le compte des communes. Sur la base des chiffres de 2015, les indemnités perçues par la CFMJ grâce au nouveau système seront du même ordre de grandeur que celles qu'elle perçoit par la procédure actuelle.

En vertu de l'art. 124, les cantons peuvent choisir de percevoir eux-mêmes l'impôt cantonal ou de déléguer cette tâche à la CFMJ. Là encore, par rapport à l'art. 93 OLMJ, le forfait de 0,5 % est nouveau.

### **3.9.3 Section 3: Comptabilisation et versement de l'impôt sur les maisons de jeu à l'AVS**

Sur le fond, la réglementation de l'art. 125 correspond à l'art. 94 OLMJ.

### **3.10 Chapitre 10: Dispositions finales**

L'art. 126 abroge l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les maisons de jeu et l'ordonnance du 27 mai 1924 relative à la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels. Selon les prévisions, la loi sur les jeux d'argent devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019, en même temps que les nouvelles ordonnances.

L'art. 127 règle, sous l'angle du droit transitoire, la question de savoir ce qu'il advient des exclusions prononcées par les maisons de jeu en application du droit actuel, à savoir l'art. 22 LMJ. En effet, une partie des motifs d'exclusion existant à l'heure actuelle sont repris dans le nouveau droit. L'art. 127 précise dès lors en substance que la plupart des personnes exclues des jeux sous l'ancien droit doivent rester exclues des jeux avec le nouveau droit. Tel sera le cas pour les personnes exclues en raison de leur situation financière (art. 22, al. 1, let. a et b, LMJ) ainsi que des personnes ayant demandé leur exclusion (art. 22, al. 4). Conformément à la philosophie du nouveau droit, le champ d'application des exclusions est étendu aux jeux de casino exploités en ligne ainsi qu'aux jeux de grande envergure exploités en ligne ou désignés par l'autorité intercantonale. Les joueurs malades ne doivent pas pouvoir jouer aux jeux les plus dangereux, quel que soit leur type. L'exclusion prononcée pour une catégorie de jeux s'étendra donc à toutes les autres.

Enfin, on précise que les automates de jeux d'adresse homologués en application de l'ancien droit sont considérés comme des jeux d'adresse exploités de manière automatisée au sens du nouveau droit (art. 128). Cette disposition ne vaut évidemment que pour les automates de jeux d'adresse qui n'ont pas été modifiés entretemps.

#### **3.10.1 Ordonnance sur l'encouragement du sport**

Le titre 4 de l'ordonnance sur l'encouragement du sport, consacré à l'éthique et à la sécurité dans le sport, est complété d'un chapitre 2 sur la manipulation de compétitions sportives dans la perspective de la mise en œuvre prochaine de la Convention de Macolin. Le nouvel art. 78a confirme la répartition interne des tâches entre l'autorité intercantonale et l'OFSP. L'autorité intercantonale, en tant que plaque tournante de l'information, est responsable de la circulation des renseignements en cas de soupçons fondés. La coordination des mesures de lutte contre la manipulation de compétitions sportives, évoquée aux art. 4, al. 1, et 13, al. 1,

let. b, de la Convention, relève en revanche de la politique du sport lorsqu'elle dépasse l'échange d'informations et restera de la compétence de l'OFSPPO. En vertu de l'art. 18 de la loi du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport<sup>18</sup>, ce dernier a pour tâche de lutter contre les dérives du sport, ce qui n'a fondamentalement aucune incidence sur la communication au sens de l'art. 13, al. 2, de la Convention. Pour éviter toute confusion, et du fait que, dans le contexte international, seule importe l'attribution du rôle de plaque tournante, l'autorité intercantonale pourra endosser le rôle de plateforme nationale dès l'entrée en vigueur de la Convention. Le rôle de l'OFSPPO est avant tout pertinent au plan national.

Outre la clarification des compétences, l'art. 78a proposé règle à son al. 3 les aides financières aux organisations sportives. La disposition doit garantir que l'OFSPPO n'aide que des organisations prenant des mesures appropriées de lutte contre la manipulation de compétitions sportives.

### **3.10.2 Ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée**

L'art. 10, al. 1, let. g, de l'ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée doit être adapté à la nouvelle terminologie du droit des jeux d'argent. Les notions actuelles de «jeux de hasard» et de «loteries» doivent être remplacées par celle de «jeux d'argent». Comme c'est déjà le cas, aucun jeu d'argent étranger ne pourra être offert en Suisse. Les entreprises qui violeraient cette interdiction et seraient repérées seraient rétroactivement redevables de la TVA sur les prestations fournies en Suisse jusqu'au début du délai de prescription de cinq ans du droit de taxation.

### **3.10.3 Ordonnance sur l'impôt anticipé**

Art. 39: depuis 2013, l'art. 6 de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA)<sup>19</sup> définit, en renvoyant aux nouvelles dispositions de la LIFD, les gains de jeux d'argent, de loteries et de jeux d'adresse servant à promouvoir les ventes qui sont soumis à l'impôt anticipé. Une description de l'objet de l'impôt au niveau de l'ordonnance n'est donc pas nécessaire. L'art. 6 LIA précise en outre que les gains unitaires sont imposables. Les réglementations des al. 1 et 2 relatives à la pluralité de gains pour un seul billet de loterie ou une seule mise ou aux gains réalisés sur des fractions de billets de loterie deviennent donc caduques.

La LJAr couvre les «opérations analogues aux loteries» par la notion de «jeux d'adresse et loteries destinés à promouvoir les ventes» pour autant qu'ils ne soient pas réputés jeux de grande envergure au sens du nouveau droit. Les «jeux d'adresse et loteries destinés à promouvoir les ventes» sont définis à l'art. 1, al. 2, let. d et e, LJAr. Le nouvel art. 1, al. 1, LIA, renvoie à cette disposition, de sorte que l'on peut également biffer l'al. 3.

L'art. 40 dans sa formulation actuelle a perdu toute signification et peut être abrogé.

Art. 41, al. 1: l'impôt est calculé sur les gains unitaires provenant des jeux d'argent. Sont imposables les gains non exonérés en vertu de l'art. 24, let. i à i<sup>ter</sup>, LIFD, c'est-à-dire ceux dépassant 1 million de francs provenant des jeux de grande envergure (art. 3, let. e, LJAr) et les jeux de casino en ligne. La notion de «montant» indique qu'il s'agit d'un montant franc d'impôt, en d'autres termes qu'en cas de gain supérieur, le premier million de francs sera toujours exonéré d'impôt.

Art. 41<sup>bis</sup>: en ce qui concerne les loteries et les jeux d'adresse destinés à promouvoir les ventes au sens de l'art. 1, al. 2, let. d et e, LJAr, l'impôt est calculé sur les gains unitaires de plus de 1000 francs. Il s'agit d'une franchise fiscale: si un gain unitaire excède la limite de 1000 francs, l'impôt est dû sur la totalité du gain.

---

<sup>18</sup> RS 415.0

<sup>19</sup> RS 642.21

Comme pour les gains provenant des jeux d'argent, l'impôt doit être acquitté dans les 30 jours après le tirage. La formule officielle doit être adressée spontanément à l'Administration fédérale des contributions. Sur cette formule doivent être déclarées à nouveau toutes les indications qui étaient délivrées jusqu'ici lors de l'annonce. Étant donné que la procédure se déroule en une seule étape (déclaration en même temps qu'acquiescement de l'impôt) au lieu de deux (annonce de l'organisation du jeu d'argent puis paiement ultérieur de l'impôt), la taxation est simplifiée sur le plan administratif.

Dans la nouvelle conception de l'imposition des jeux d'argent, les gains en nature sont également soumis à l'impôt anticipé. Pour leur imposition, la procédure de communication sera introduite dans le cadre d'une nouvelle révision de la LIA.

Art. 60, al. 2: la notion de «gain de loterie» est remplacée par celle de «gains» (sous-entendu de jeux d'argent). L'alinéa est complété des loteries et des jeux d'adresse destinés à promouvoir les ventes, auxquels plusieurs personnes peuvent participer conjointement. La participation aux loteries et aux jeux d'adresse destinés à promouvoir les ventes peut également être gratuite, de sorte que la notion de «mise commune» est remplacée par celle de «participation conjointe».

Art. 68, al. 2: la notion de «gains faits dans les loteries» est remplacée par celle de «gains provenant de jeux d'argent». L'attestation concernant la déduction de l'impôt doit également être jointe à la demande en remboursement de gains réalisés dans des loteries et des jeux d'adresse destinés à promouvoir les ventes. De plus, la disposition est simplifiée sur le plan rédactionnel.

## **4 Ordonnances du département**

### **4.1 Ordonnance sur les maisons de jeu**

L'ordonnance du département sur les maisons de jeu reprend majoritairement les éléments de l'ancienne ordonnance (ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard, OJH), ainsi que l'évolution de la pratique. Elle contient avant tout des normes techniques ayant pour but d'assurer un jeu sûr et transparent. De plus, elle vise à assurer le travail de la Commission fédérale des maisons de jeu afin que celle-ci puisse avoir accès à toutes les données dont elle a besoin pour exercer sa fonction de surveillance, notamment en prévoyant la mise à disposition, par les maisons de jeu, de certains documents importants.

La structure de l'ordonnance a fait l'objet d'un profond changement. En effet, la structure du projet actuel correspond, dans la mesure nécessaire, à la structure de la nouvelle loi sur les jeux d'argent et à celle de l'ordonnance du Conseil fédéral. Ainsi, de nombreuses dispositions de l'actuelle ordonnance se retrouvent dans le projet mais à un tout autre endroit du texte. L'ordonnance contient cinq chapitres concernant les concessions, l'offre de jeux, l'exploitation des jeux, la protection sociale et les dispositions finales.

L'ordonnance du département contient ensuite un certain nombre de nouvelles dispositions, en raison des modifications apportées à la loi. Une section comportant des règles spécifiques aux jeux en ligne a notamment été ajoutée.

Le premier chapitre est relativement court et contient surtout des normes sur les documents que les maisons de jeu doivent fournir lors du dépôt de leur demande de concession. Il y a peu de changements par rapport au droit actuel.

Le deuxième chapitre concerne l'offre de jeux. Il est divisé en six sections, en fonction des règles spécifiques concernant chaque type de jeux.

La première section contient des règles générales relatives à l'ensemble des jeux de casino. Le taux de redistribution théorique de ces jeux (art. 5) reste le même qu'actuellement, soit

80 % mais au maximum 100 %. Un taux de redistribution de 100 % est possible pour les tournois, notamment de poker, lorsque les joueurs jouent les uns contre les autres.

La deuxième section contient les règles pour les jeux de table et correspond largement au droit actuel. L'art. 10 prévoit que les chiffres sortants sont consignés pour les jeux dont le résultat dépend d'un générateur aléatoire mécanique, ceci afin de pouvoir vérifier que le résultat est tributaire du hasard. Cet article ne s'applique pas aux jeux de cartes, même lorsqu'il y a un mélangeur mécanique, ni lorsque c'est le joueur directement qui agit, par exemple en lançant des dés. En effet, cet article vise le cas où il n'y a pas d'intervention humaine dans la détermination du résultat.

La troisième section concerne les jeux d'argent automatisés dans les maisons de jeu terrestres. Là encore, les règles prévues ne changent pas du droit et de la pratique actuels. Elles sont simplement précisées dans certains contextes.

La section 4 concerne en particulier les systèmes de jackpot. Ces dispositions ont fait l'objet d'importantes simplifications formelles et structurelles mais les obligations à charge des maisons de jeu restent principalement les mêmes.

Ces jackpots, qui sont des jeux accessoires à un jeu principal et dont le financement est assuré par une partie de la mise du jeu principal ou par une mise séparée, font l'objet d'une réglementation dense car ils sont souvent exploités par plusieurs maisons de jeu simultanément. Il faut ainsi prévoir des règles spécifiques tenant à la sécurité du jeu, à la délivrance du gain et aux questions de prise en compte dans le PBJ.

L'art. 18, notamment, est nécessaire car les systèmes de jackpot ne sont pas obligatoirement raccordés au SEDC, selon l'art. 57 al. 3, let. b AP-OJAr. Ainsi, le système équivalent doit tout de même garantir un enregistrement de toutes les données nécessaires à la CFMJ pour accomplir ses tâches.

Pour ce dernier point, l'art. 20 prévoit une réglementation visant à s'assurer du décompte correct des montants du jackpot dans le PBJ. Pour les jackpots exploités en commun par plusieurs maisons de jeu, on décompte mensuellement la part des mises des joueurs versés au montant du jackpot mais lorsque le jackpot est déclenché, le montant versé au joueur ne doit pas être pris en compte dans le PBJ de la maison de jeu qui le verse, car cela reviendrait à décompter deux fois le montant des gains du jackpot.

De même, une règle spéciale (l'art. 24) prévoit l'affectation d'un éventuel montant de jackpot si ce système est arrêté par la ou les maison(s) de jeu qui l'exploite(nt). Le montant des mises des joueurs est versé au fond de compensation de l'AVS si une maison de jeu arrête l'exploitation du jackpot qu'elle gérait seule. Lorsque le jackpot est exploité par plusieurs maisons de jeu, si une seule cesse l'exploitation, le montant du jackpot reste en jeu pour les autres et les mises versées restent au sein de ce jackpot. Lorsque toutes les maisons de jeu cessent l'exploitation d'un jackpot, le montant de celui-ci est versé au fond de compensation de l'AVS. Ce cas ne doit pas être confondu avec celui prévu à l'art. 22 en cas de modification ou de transfert du montant du jackpot dans un autre jackpot (qui nécessite alors une autorisation de la CFMJ).

Une nouvelle section apparaît, la cinquième, afin de régler les problèmes spécifiques liés aux jeux en ligne. Il est notamment question de vérifier l'exploitation des jeux en ligne une fois que ceux-ci sont intégrés dans la plateforme en ligne de la maison de jeu. Toutes les questions sur le dispositif d'enregistrement des données sont réglés dans le chapitre trois.

Enfin, le chapitre deux se termine par la sixième section consacrée aux tournois. Elle reprend les dispositions actuelles tout en précisant, au vu des nouvelles normes de la loi, que les tournois ne s'entendent que pour les jeux de casino.

Le troisième chapitre concerne l'exploitation des jeux. Il définit les règles de sécurité et les systèmes de surveillance qui doivent être prévus dans les maisons de jeu.

La première section établit le contenu minimal des règles de jeux comme c'est déjà le cas dans l'ordonnance actuelle.

La deuxième section traite précisément de l'objet et des conditions de la vidéosurveillance et concrétise ainsi les art. 59 de la loi sur les jeux d'argent et 51 et 55 AP-OJAr. En général, les règles actuelles restent majoritairement pertinentes. Parfois, les règles sont adaptées à la pratique (art. 34 al. 3). Par exemple, si la caméra qui surveille une table s'arrête, l'exploitation de la table doit cesser, sauf si la maison de jeu peut assurer la sécurité avec une autre caméra (art. 37).

La troisième section du chapitre 3 concerne le SEDC ainsi que son pendant pour les jeux en ligne, le DED. Ces deux dispositifs constituent le cœur du système d'enregistrement des données pour assurer la sécurité des jeux d'argent et garantir le contrôle de la CFMJ, tant du point de vue du déroulement des jeux que de la perception de l'impôt. Ces systèmes doivent enregistrer en temps réel toutes les informations importantes liées au jeu, notamment les informations sur les montants misés et gagnés par les joueurs. Les dispositions prévues ne changent pas pour les maisons de jeu terrestres. Pour les offres en ligne, le projet prévoit des obligations analogues en matière d'enregistrement des données, tout en étant plus précis sur les données concernant les comptes de joueur car l'identification des joueurs est différente sur les jeux en ligne par rapport à une maison de jeu terrestre.

Les dispositions sur la documentation concernant les systèmes de données sont les mêmes que celles de l'ordonnance actuelle, augmentées de règles concernant les jeux en ligne.

Le quatrième chapitre concerne la protection sociale. Dans un premier temps, les art. 51 et 52 explicite le contenu du programme de mesures sociales et clarifie les besoins de la CFMJ en matière de documentation.

L'art. 53 décrit en quoi doit consister la formation et la formation continue du personnel des employés chargés de l'exécution du programme de mesures sociales (voir également art. 76, al. 1, let. e, LJAr).

L'art. 54 précise l'interdiction de la publicité auprès des joueurs exclus. En effet, selon l'art. 74 LJAr, la publicité ne doit pas viser les personnes exclues des jeux. Cela doit comprendre notamment la publicité pour l'offre de jeux mais aussi pour d'autres produits ou prestations offertes par la maison de jeu dans ses murs mais non directement lié au jeu (comme de la restauration par exemple).

Enfin, l'art. 55 prévoit une précision de la notion de publicité outrancière contenue dans la loi (art. 74 LJAr). Cette publicité ne doit pas exagérer les possibilités de gains sans opposer également les risques de pertes. La CFMJ a ainsi un outil plus précis pour interdire certaines campagnes publicitaires.

## **4.2 Ordonnance sur le blanchiment d'argent**

### **4.2.1 Contexte**

Avec quelques adaptations pour des raisons de praticabilité notamment, l'entrée en vigueur de la LJAr soumettra également les exploitants de jeux de grande envergure à la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)<sup>20</sup>. Il s'agit de prendre en compte les dangers inhérents aux loteries, aux paris sportifs et aux jeux d'adresse (automatisés, intercantonaux ou en ligne). Les maisons de jeu restent bien évidemment aussi soumises à la LBA.

---

<sup>20</sup> RS 955.0

La LJA r s'est accompagnée d'une adaptation de la LBA telle que les exploitants de jeux de grande envergure sont désormais également considérés comme des intermédiaires financiers au sens de la LBA. Les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure découlent aussi bien des dispositions générales de la LBA que des dispositions particulières de la LJA r. Le DFJP est compétent pour définir les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure. On obtient ainsi un certain parallélisme dans le domaine des jeux d'argent, mais la CFMJ reste compétente pour édicter des prescriptions sur les obligations de diligence des maisons de jeu<sup>21</sup>. L'art. 17 LBA renvoie par ailleurs à une éventuelle autorégulation des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure.

Le titre et la structure de l'ordonnance s'inspirent de l'OBA-CFMJ. Cette dernière se trouve également en révision, de sorte que selon les circonstances, une coordination sera encore nécessaire.

On retiendra toutefois toujours que les risques dans le domaine des jeux de grande envergure, notamment des loteries et des jeux d'adresse, doivent être appréciés différemment de ceux que comportent les jeux de casino. Ainsi, il n'existe aucune obligation d'appliquer aux loteries à vocation d'utilité publique les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI).

Certaines dispositions sont très proches de celles de l'ordonnance du 3 juin 2015 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier<sup>22</sup>.

#### 4.2.2 Vue d'ensemble

Le projet d'ordonnance se fonde sur **quatre prémisses** qui tiennent compte des spécificités des jeux de grande envergure:

1. Les joueurs présentent des risques de blanchiment d'argent. Les organisateurs ne présentent actuellement aucun risque notable.
2. Les comptes des joueurs en ligne et les jeux à fort taux de redistribution (notamment les paris sportifs, y compris les paris hippiques) présentent des risques élevés de blanchiment d'argent. L'échelonnement des obligations de diligence tient compte de la gradation des risques que comportent les divers types de jeux de grande envergure.
3. La transaction financière en matière de jeux en ligne consiste en un transfert financier entre le compte bancaire d'une personne et son compte de joueur. Lorsque les mises proviennent du compte de joueur, il ne s'agit pas d'une transaction financière.
4. En cas de vente *indirecte* de produits des jeux de grande envergure dans les points de vente des distributeurs (distribution manuelle par le personnel des points de vente ou appareils en libre-service et déroulement automatisé du jeu), il s'agit d'une opération de caisse. La vente *directe* en ligne ou par le truchement du compte de joueur est une «relation d'affaires durable».

**Pour les jeux exploités hors ligne**<sup>23</sup>, les obligations de diligence des exploitants concernent avant tout le paiement des gains.

L'exploitant a toutefois l'obligation de vérifier l'identité du joueur lors du versement des gains lorsque ceux-ci dépassent les valeurs-seuils suivantes:

---

<sup>21</sup> Cf. FF 2015 7627 7751

<sup>22</sup> RS 955.033.0

<sup>23</sup> Concernant la terminologie, voir la remarque au ch. 2.5.

- a) 5000 francs pour les billets électroniques des jeux de grande envergure automatisés et pour tous les paris sportifs, y compris hippiques;
- b) 10 000 francs pour les billets imprimés (taux de redistribution de 50 à 70 %);
- c) 15 000 francs pour les jeux qui ne relèvent pas des let. a, b ou d;
- d) 25 000 francs pour les jeux comportant un risque réduit.

Un jeu ou une relation de clientèle comporte un risque réduit lorsque:

- a) le taux de redistribution est inférieur à 70 %;
- b) sauf exception précisément définie, il n'existe aucun remboursement de mise ou de crédit;
- c) les attestations de gains ne sont valables que temporairement.

Des clarifications complémentaires sont prescrites pour des relations d'affaires ou des transactions suspectes ou comportant un risque accru à partir des valeurs-seuils suivantes:

- en cas de versement unique à un client: 100 000 francs;
- en cas de versements répétés au même client au cours d'une année civile: 100 000 francs.

**En cas d'exploitation en ligne**, l'identification intervient en deux étapes:

1. dans un premier temps, seule l'identité du client est saisie sur la base de sa déclaration (contrôle d'identité);
2. la vérification complète de l'identité est requise à partir des valeurs-seuils suivantes:
  - a) 25 000 francs pour l'inscription de gains au crédit du compte de joueur et lors du versement de gains au client;
  - b) 15 000 francs pour les dépôts du client sur le compte de joueur;
  - c) 10 000 francs pour les mises dans le cadre de jeux dont le taux de redistribution représente moins de 70 %;
  - d) 5000 francs pour les mises dans le cadre de jeux qui ne relèvent pas de la let. c, pour les liquidations du compte et pour les versements autres que de gains.

On notera qu'en matière de jeux exploités en ligne, l'ordonnance du Conseil fédéral sur les jeux d'argent établit déjà des normes sévères pour ce qui est du compte de joueur en général (art. 45 à 50 AP-OJAr) et de la protection des joueurs contre le jeu excessif (art. 83 à 87 AP-OJAr). Ainsi, l'art. 54 AP-OJAr exige une vérification de l'identité des joueurs indépendamment de toute valeur-seuil. Cette vérification de l'identité à des fins de protection des joueurs ne couvre toutefois pas entièrement celle visant à lutter contre le blanchiment d'argent.

Des clarifications complémentaires sont prescrites pour des relations d'affaires ou des transactions suspectes ou comportant un risque accru à partir des valeurs-seuils suivantes:

- a) 100 000 francs pour l'inscription de gains au crédit du compte de joueur;
- b) 100 000 francs pour les versements à un client;
- c) 50 000 francs pour le débit du compte de joueur pour des mises;
- d) 30 000 francs pour les dépôts du client sur le compte de joueur.

### 4.2.3 Commentaire

#### *Chapitre 1: Dispositions générales*

L'ordonnance définit les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure (art. 1) qui, en vertu de l'art. 2, al. 2, let. f, LBA, sont désormais réputés intermédiaires financiers (art. 2, al. 1). Sont exclus du champ d'application les exploitants de jeux d'adresse au sens de l'art. 3, let. e, LJAR qui ne sont pas exploités en ligne, pour autant que le montant maximal de la mise unitaire n'excède pas 5 francs et le gain possible 5000 francs. Eu égard à ces faibles mises et possibilités de gain, il se justifie de ne pas soumettre à l'ordonnance ces exploitants, qui sont généralement de petites entreprises (art. 2, al. 2). Enfin, ce chapitre fournit les définitions légales de quatre notions essentielles de l'ordonnance (art. 3); il précise notamment ce qu'il faut entendre par «relation d'affaires» au sens de la relation de *clientèle* qu'entretient l'exploitant de jeux de grande envergure.

#### *Chapitre 2: Obligations de diligence*

Conformément à l'art. 17 LBA, ce chapitre précise les obligations de diligence au sens du chapitre 2 LBA imposées aux exploitants de jeux de grande envergure tout en tenant compte des spécificités des jeux de grande envergure au sens des art. 67 et 68 LJAR (cf. ch. 4.2.1 supra). Il convient à cet égard de renvoyer à l'art. 67, al. 2, LJAR, selon lequel l'étendue des obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent dépend du risque et des caractéristiques du jeu et du canal de distribution. Ainsi, en vertu de l'art. 67, al. 3, LJAR, l'exploitant d'un jeu de grande envergure non exploité en ligne ne doit satisfaire aux obligations de diligence fixées aux art. 3 à 7 LBA que lorsqu'un gain atteignant une somme importante est versé à un joueur.

#### *Section 1: Vérification de l'identité du client et enregistrement*

Cette section contient les dispositions d'exécution de l'art. 3 LBA concernant la vérification de l'identité du cocontractant. L'obligation de vérifier l'identité vaut aussi bien pour un jeu de grande envergure exploité hors ligne (art. 4) que pour un jeu exploité en ligne (art. 6; cf. supra ch. 4.2.2 pour des explications complètes). En cas de jeux exploités en ligne, un contrôle d'identité intervient dès l'ouverture d'un compte de joueur (art. 5). Les autres dispositions de cette section (art. 7 à 10) concernent la forme des documents d'identification, notamment la copie certifiée conforme, et règlent la procédure applicable en l'absence des documents d'identification requis par l'ordonnance.

#### *Section 2: Identification de l'ayant droit économique*

La section 2 développe l'art. 4 LBA concernant l'identification de l'ayant droit économique. En principe, l'exploitant doit exiger du client une déclaration écrite indiquant l'identité de la personne physique qui est l'ayant droit économique des valeurs patrimoniales transférées ou à transférer lorsque le client n'est pas l'ayant droit économique ou lorsque l'exploitant doute qu'il le soit (art. 11, al. 1). Dans certaines circonstances, il est toutefois en droit de supposer que le client est l'ayant droit économique (art. 11, al. 2). La déclaration écrite du client quant à l'ayant droit économique doit répondre à des exigences matérielles et formelles très précises (art. 12).

#### *Section 3: Obligations de diligence particulières*

Cette section contient les dispositions d'exécution de l'art. 6 LBA concernant les obligations de diligence particulières. En principe, dans certains cas définis, l'exploitant doit procéder à des clarifications complémentaires, notamment lorsqu'une relation d'affaires ou une transaction comporte des risques accrus (art. 13). Pour qualifier des *relations d'affaires* comportant des risques accrus, l'exploitant dispose d'une liste de critères non exhaustive (art. 14). Il attribue simultanément ses relations d'affaires à l'une des quatre

catégories (risques fortement accrus, accrus, normaux ou réduits) (art. 15). Pour identifier les transactions comportant des risques accrus, l'exploitant se sert également d'une liste de critères non exhaustive (art. 16). De plus, l'ordonnance définit des valeurs-seuils (cf. ch. 4.2.2 supra) à partir desquelles les relations d'affaires sont considérées comme comportant des risques accrus, que l'exploitation des jeux de grande envergure soit en ligne ou hors ligne et exigent des clarifications complémentaires (art. 17 et 18). Un jeu de grande envergure exploité hors ligne comporte un risque réduit lorsque le taux de redistribution théorique est calculable d'avance et représente moins de 70 % (art. 19). Le contenu et la portée des clarifications complémentaires en cas de risques accrus (art. 20 et 21) correspondent largement à l'OBA-CFMJ. L'obligation de procéder à des clarifications complémentaires est toutefois assouplie lorsqu'il n'existe aucun indice que le client a misé plus de 10 000 francs par année civile (art. 20, al. 2). La surveillance des relations d'affaires et des transactions (art. 22) correspond aux art. 13 al. 2, et 3, OBA-CFMJ. Enfin, la section contient une disposition relative au compte de joueur (art. 23): l'exploitant ne peut pas tenir des comptes de joueurs anonymes ou des comptes aux titulaires fictifs, et ne peut mettre plus d'un compte de joueur à la disposition du client. De plus, il lui est interdit de créditer des apports en espèces sur le compte de joueur ou d'ordonner des versements en espèces depuis ce compte.

#### *Section 4: Obligation d'établir et de conserver des documents*

L'unique article de cette section contient les dispositions d'exécution de l'art. 7 LBA concernant l'obligation d'établir et de conserver des documents. Les documents et pièces justificatives doivent être conservés en Suisse, en un lieu sûr et accessible en tout temps.

#### *Section 5: Mesures organisationnelles*

La section 5 complète l'art. 8 LBA concernant les mesures organisationnelles. Les exploitants de jeux de grande envergure sont tenus d'édicter des directives internes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (art. 26) et d'instituer un service de lutte contre le blanchiment d'argent (art. 27). Ils doivent de plus veiller à ce que les membres de leur personnel suivent une formation et une formation continue régulière portant sur tous les aspects essentiels de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (art. 28).

#### *Section 6 : Communications, rupture ou maintien de la relation d'affaires*

Cette section contient les dispositions d'exécution des art. 9 à 11a LBA concernant les obligations en cas de soupçon de blanchiment d'argent et la communication d'informations, en complément notamment à l'art. 9 LBA relatif à l'obligation de communiquer. La section précise quel comportement doit adopter l'exploitant après avoir alerté le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (art. 29), comment il peut procéder en cas de relation d'affaires douteuse (art. 30) et comment ou à quelles conditions il peut rompre une relation d'affaires douteuse (art. 31). Enfin, la dernière disposition de la section (art. 32) précise l'art. 9a LBA concernant les ordres des clients portant sur les valeurs patrimoniales communiquées.

## **5 Conséquences**

### **5.1 Conséquences pour le personnel de la Confédération et des cantons**

La LJAr aura des répercussions sur les effectifs de la Confédération et des cantons, contrairement aux présentes ordonnances qui n'auront aucune incidence à cet égard.

## 5.2 Conséquences pour les recettes de la Confédération et des cantons

Les principales conséquences financières de la nouvelle législation sur les jeux d'argent ont été décrites dans le message du 21 octobre 2015.

Par rapport à ce qui a été dit dans ce message, on peut signaler deux éléments nouveaux.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'imposition des gains des joueurs prévue dans la LJA, la solution finalement approuvée par les Chambres fédérales diffère de celle proposée par le Conseil fédéral et décrite dans le message du 21 octobre 2015. Au lieu d'une exonération de tous les gains des joueurs, la LJA prévoit une imposition des gains provenant des jeux de grande envergure ou des jeux de casino en ligne supérieurs à un million de francs (voir notamment art. 24, let ibis, LIFD, tel qu'introduit par la LJA).

Par rapport au droit en vigueur, qui prévoit l'exonération des gains provenant des jeux de casino et l'imposition des gains provenant de loteries à partir de mille francs la solution initialement proposée par le Conseil fédéral représentait une perte de recettes annuelles au titre de l'impôt sur le revenu de l'ordre de 104 millions de francs (environ 35 millions pour la Confédération, et environ 69 millions pour les cantons). Cette perte temporaire de recette devait, à moyen terme, être intégralement compensée par une augmentation du produit des loteries.

Les conséquences financières de la solution adoptée par l'Assemblée fédérale n'ont pas été chiffrées de manière officielle. D'après les estimations, les recettes annuelles au titre de l'impôt sur le revenu se monteraient à 45 millions de francs environ. Autrement dit, par rapport à l'exonération complète initialement prévue par le Conseil fédéral, la perte de recettes fiscales serait diminuée d'environ 59 millions.

Ensuite, les art. 117 et 118 du projet d'ordonnance sur les jeux d'argent fixent la progression de l'impôt sur les maisons de jeu. Cette progression se meut à l'intérieur des taux minimaux et maximaux fixés à l'art. 120, al. 2, LJA. Conformément à la loi, l'ordonnance règle différemment la progression pour les jeux de casino en ligne et les jeux de casino se déroulant dans les maisons de jeu terrestres.

En ce qui concerne la progression de l'impôt sur le produit brut des jeux de casino proposés dans les maisons de jeu terrestres, rien ne change par rapport au droit actuel. Les recettes de l'impôt sur les maisons de jeu devraient donc se mouvoir dans le cadre actuel (rappel: 323 millions en 2016)

En ce qui concerne l'impôt sur le produit brut des jeux de casino proposés en ligne, la progression proposée à l'art. 118 du projet d'ordonnance est conforme aux conclusions du rapport d'expertise du 11 août 2017 (PwC, Besteuerung von Online-Spielbankenspielen, rapport du 11 août 2017). Selon le modèle proposé, le taux minimal de 20% est appliqué au produit brut jusqu'à 3 millions de francs. Ensuite le taux progresse fortement jusqu'à un PBJ de 40 millions, puis la progression ralentit fortement. Le taux maximal de 80% est atteint à partir d'un PBJ de 500 millions de francs.

L'ouverture du marché des jeux de casino en ligne apportera donc une augmentation des recettes de l'impôt sur les maisons de jeu. Ces recettes supplémentaires seront intégralement reversées à l'AVS. En effet, contrairement aux jeux terrestres, il n'y a pas, pour les jeux en ligne, une part du produit de l'impôt qui est reversée aux cantons (voir art. 122, al. 3, LJA).

Sur la base de plusieurs scénarios, le rapport d'expertise estime l'augmentation des recettes de l'impôt sur les maisons de jeu et, partant, l'augmentation du montant versé à l'AVS, à une fourchette entre 40 millions et 75 millions de francs à partir de 2023.