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

Commentaire du 22 octobre 2018

Table des matières

1 Introduction....3
2 Evaluation des résultats de la procédure de consultation....4
3 Questions choisies....4
3.1 Remarques préalables....5
3.2 Définitions....5
3.3 Collaboration entre exploitants en Suisse et exploitants à l'étranger....5
3.4 Jeux de petite envergure....6
3.5 Lutte contre la manipulation de compétitions sportives....7
3.6 Exploitation en ligne de jeux d'argent....7
3.7 Protection sociale....8
3.8 Impôts et redevances....8
4 Ordonnance du Conseil fédéral sur les jeux d'argent (OJAr)....8
4.1 Chapitre 1: Définitions....8
4.2 Chapitre 2: Maisons de jeu....9
4.2.1 Section 1: Concessions....9
4.2.2 Section 2: Offre de jeu....12
4.3 Chapitre 3: Jeux de grand envergure....13
4.3.1 Section 1: Autorisation d'exploitant....13
4.3.2 Section 2: Autorisation de jeu....14
4.3.3 Section 3: Qualification des jeux d'adresse....15
4.4 Chapitre 4: Jeux de petite envergure....15
4.5 Chapitre 5: Exploitation de jeux de casino et de jeux de grande envergure....16
4.5.1 Section 1: Dispositions communes....16
4.5.2 Section 2: Exploitation en ligne de jeux de casino et de jeux de grande envergure....16
4.5.3 Section 3: Exploitation de jeux de casino....18
4.5.4 Section 4: Exploitation de jeux de grande envergure....19
4.6 Chapitre 6: Protection des joueurs contre le jeu excessif....21
4.6.1 Section 1: Dispositions générales....21
4.6.2 Section 2: Dispositions spéciales....25
4.7 Chapitre 7: Restriction de l'accès aux offres de jeux d'argent en ligne non autorisées en Suisse....26
4.8 Chapitre 8: Autorités....26
4.8.1 Section 1: Organisation et fonctionnement de la CFMJ....26
4.8.2 Section 2: Émoluments de la CFMJ....26
4.8.3 Section 3: Taxe de surveillance des maisons de jeu....27
4.8.4 Section 4: Autorité intercantonale de surveillance et d'exécution....27
4.8.5 Section 5: Secrétariat de l'organe de coordination....27
4.9 Chapitre 9: Impôt sur les maisons de jeu....28
4.9.1 Section 1: Objet et taux de l'impôt sur les maisons de jeu....28
4.9.2 Section 2: Taxation et perception de l'impôt sur les maisons de jeu....29
4.9.3 Section 3: Comptabilisation et versement de l'impôt sur les maisons de jeu à l'AVS....29
4.10 Chapitre 10: Dispositions finales....29
4.10.1 Ordonnance sur l'encouragement du sport....29
4.10.2 Ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée....30
4.10.3 Ordonnance sur l'impôt anticipé....30
5 Ordonnances du département....31
5.1 Ordonnance sur les maisons de jeu....31
5.2 Ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent....33
5.2.1 Contexte....33
5.2.2 Vue d'ensemble....34
5.2.3 Commentaire des dispositions....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)[1] ;
- la loi du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (loi sur les maisons de jeu, LMJ)[2].

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)[3].

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)[4];
- 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)[5] ; ainsi que par
- le règlement du 6 décembre 2007 de la Commission fédérale des maisons de jeu[6] 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)[7].

La loi sur les jeux d'argent (LJAr), adoptée 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. La LJAr 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 pour la participation à des jeux de grande envergure et des jeux de casino en ligne 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

---

1 RS **935.51**
2 RS **935.52**
3 RS **935.511**
4 RS **935.521**
5 RS **935.521.21**
6 RS **935.524**
7 RS **955.021**

niveaux. Ici aussi, les domaines des maisons de jeu et des loteries et paris 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 et précise les dispositions de la loi qui nécessitent une concrétisation;
- une ordonnance du DFJP sur les maisons de jeu (OMJ-DFJP), 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 commentaire et ont fait l'objet d'une même procédure de consultation.

Le commentaire des principaux points figure au chiffre 3.

2 Evaluation des résultats de la procédure de consultation

Les projets d'ordonnance ont fait l'objet d'une procédure de consultation externe conformément à l'art. 3, al. 1, let. d de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation[8]. Cette consultation s'est déroulée du 2 mars au 15 juin 2018.

Les projets d'ordonnances ont été globalement bien accueillis en procédure de consultation, la grande majorité des participants ayant considéré que les projets soumis constituaient une base de discussion adéquate. La plupart des remarques ont porté sur l'ordonnance du Conseil fédéral. Quelques dispositions ont plus particulièrement attiré l'attention des participants à la consultation. Parmi les points fréquemment soulevés, on mentionnera la définition du cercle privé, les conditions de la collaboration entre exploitants de jeux d'argent en Suisse et à l'étranger, les conditions d'autorisation des petits tournois de poker, la somme maximale des mises admissible pour les tombolas, la réglementation de la publicité et la reprise de l'ancien registre des exclusions dans le nouveau.

La plupart de ces dispositions de l'ordonnance du Conseil fédéral sur les jeux d'argent ont été modifiées sur ces points, ainsi que sur d'autres qui nécessitaient des précisions ou des améliorations formelles. Pour le reste, la structure et l'essentiel des dispositions sont cependant restés essentiellement les mêmes que dans la version mise en consultation.

3 Questions choisies

Le présent chapitre présente, de manière sommaire, les points de l'ordonnance du Conseil fédéral matériellement ou politiquement les plus importants.

[8] RS **172.061**

3.1 Remarques préalables

La structure de l'ordonnance du Conseil fédéral sur les jeux d'argent 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 du droit actuel, en l'occurrence de l'ordonnance 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.

3.2 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 professionnel par exemple, pour autant que le nombre de participants au jeu reste petit. Ce nombre de participants doit même être très restreint si les joueurs n'ont entre eux pas de lien indépendamment du jeu. L'ordonnance précise en outre les autres conditions devant être réunies cumulativement pour qu'un jeu soit considéré comme se déroulant dans un cercle privé: exploitation non professionnelle, absence d'annonce publique, absence de coûts de participation et somme des gains modique.

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. 3 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.

3.3 Collaboration entre exploitants en Suisse et exploitants à l'étranger

Les possibilités de collaboration avec des exploitants à l'étranger revêtent une importance pratique considérable pour les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure en Suisse. Pour les maisons de jeu, ces collaborations sont envisagées principalement dans le domaine des jeux en ligne. En ce qui concerne les exploitants de jeux de grande envergure, l'intérêt existe surtout dans le domaine des jeux terrestres.

La LJAr prévoit différents types de collaboration avec, pour chaque cas, des conditions spécifiques, en fonction de l'étroitesse du lien entre l'exploitant en Suisse et son ou ses partenaires à l'étranger. En ce qui concerne les maisons de jeu, le lien le plus étroit est présent lorsque le partenaire à l'étranger est un partenaire commercial principal (art. 6) ou un ayant-droit économique (art. 7) de la maison de jeu en Suisse. Dans ces cas, le partenaire à l'étranger doit, notamment, satisfaire à l'exigence de la bonne réputation (art. 8 LJAr, art. 8 OJAr). Il s'agit là d'une condition d'octroi de la concession (voir art. 8 LJAr). L'examen de la bonne réputation, et en particulier les cas dans lesquels cette condition n'est pas remplie, sont précisés à l'art. 8 OJAr. Par rapport à la version mise en consultation, cette disposition a été complétée afin, notamment, d'établir le lien avec la liste de blocage. On notera qu'en ce qui concerne les exploitants de jeux de grande envergure, l'exigence de la bonne réputation

est uniquement applicable à l'exploitant lui-même, en tant que condition d'octroi de l'autorisation d'exploitant (art. 22, al. 1, let. b, LJAr et art. 24 OJAr).

Ensuite, les exploitants en Suisse peuvent collaborer avec des partenaires à l'étranger pour l'exploitation de certains jeux. En ce qui concerne les maisons de jeu, cette possibilité est limitée au poker en ligne (art. 18 OJAr). Afin de faciliter ces collaborations indispensables à une offre de poker en ligne attractive pour les joueurs, l'ordonnance prévoit des exigences atténuées: le partenaire étranger n'a pas à satisfaire au critère de la bonne réputation, mais doit posséder l'honorabilité et la compétence requises ("fit and proper test", voir art. 18, al. 1, let. b, OJAr). Les collaborations pour l'exploitation de jeux de grande envergure peuvent quant à elles potentiellement concerner tous les types de jeux. Dans ce domaine, le partenaire étranger doit cependant satisfaire à l'exigence de la bonne réputation (art. 31, al. 1, let. b, OJAr). Par ailleurs, les articles régissant la collaboration avec des partenaires étrangers pour l'exploitation de jeux (art. 18 OJAr pour les maisons de jeu, et 31 OJAr pour les exploitants de jeux de grande envergure) contiennent une liste exhaustive de conditions, destinées à assurer que l'autorité de surveillance compétente en Suisse pourra effectivement exercer sa tâche de surveillance et que les joueurs bénéficieront de garanties similaires à celles qu'ils auraient en Suisse. Selon la conception qui sous-tend toutes les dispositions de la LJAr concernant l'autorisation, l'exploitation et la surveillance des jeux, l'essentiel des jeux proposés par des exploitants suisses doit être effectivement exploité en Suisse. Cela implique que les étapes principales du jeu (mise, déroulement du jeu et/ou tirage, notamment) doivent avoir lieu en Suisse. Des exceptions à ce principe sont admissibles (c'est le propos des art. 18 et 31 OJAr) mais ne doivent pas devenir la règle.

3.4 Jeux de petite envergure

Au sens de la LJAr, les jeux de petite envergure sont les petites loteries, desquelles font partie les "tombolas", les paris sportifs locaux et les petits tournois de poker. Les jeux de petite envergure ne peuvent être exploités ni de manière automatisée ni en ligne ni au niveau intercantonal. Ils ne peuvent être autorisés que s'ils présentent un faible risque de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent (art. 33 LJAr). Ce sont les cantons qui sont compétents pour délivrer les autorisations d'exploiter de tels jeux. L'ordonnance concrétise les exigences auxquelles sont soumis les jeux de petite envergure et met en oeuvre un certain nombre de délégations législatives au Conseil fédéral. Tel est le cas, tout d'abord, en ce qui concerne les petits tournois de poker.

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. 39 les limite à 200 francs pour le premier et à 20 000 francs pour le second. Ces montants sont restés les mêmes que dans la version mise en consultation.

L'ordonnance fixe ensuite les sommes totales maximales des mises (valeur d’émission) pour les petites loteries ainsi que pour les "tombolas". Les "tombolas" constituent une catégorie particulière de petites loteries, réglée à l'art. 41, al. 2 et 3, LJAr. Il s'agit de "petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, lorsque l'émission, le tirage des billets et la distribution des lots sont en corrélation directe avec la réunion récréative et que la somme totale maximale des mises est peu élevée" (art. 41, al. 2, LJAr). Selon les régions, ces "tombolas" sont aussi appelées "loto" ou "bingo". En vertu de l'art. 41, al. 2, LJAr, les "tombolas" ne sont pas soumises aux obligations légales valables pour les autres jeux de petite envergure. En particulier, l'obligation d'obtenir une autorisation

de la part du canton ne leur est pas applicable. Les tombolas constituent ainsi un domaine non harmonisé. Les cantons règlent à quelles conditions ils autorisent ces jeux.

Au vu des critiques reçues lors de la procédure de consultation, la somme totale maximale des mises pour les tombolas a été relevée à 50'000 francs. La limite de 50'000 francs n'est pour autant pas une limite générale maximale pour l'exploitation de tombolas. Elle désigne plutôt un seuil en dessous duquel des règles allégées s'appliquent pour ce genre de petites loteries. Des jeux de petite envergure organisés à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, lorsque l'émission, le tirage des billets et la distribution des lots sont en corrélation directe avec la réunion récréative mais dont la somme totale maximale des mises dépasserait 50'000 francs pourront être autorisés par le canton en tant que petite loterie selon l'art. 37 OJAr.

3.5 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. 29 précise les compétitions ou événements sportifs pour lesquels des paris ne peuvent être proposés. L'ordonnance explicite par ailleurs certains points relatifs notamment à la transmission de données et aux compétences des autorités (art. 109 OJAr, art. 78*a* de l'ordonnance sur l'encouragement du sport). Ainsi, l'art. 110 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.

3.6 Exploitation en ligne de jeux d'argent

La LJAr 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. Elles parlent dès lors de "jeux exploités en ligne"[9].

En ce qui concerne l'exploitation en ligne des jeux d'argent, l'ordonnance du Conseil fédéral prévoit, à son chapitre 5 (art. 47 à 52), 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 auprès 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. Le retrait des gains et des avoirs sur le compte de joueur ne peut s'effectuer que par un versement de ces valeurs sur un compte de paiement libellé au nom du joueur.

---

[9] Les règles concernant les 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 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. 87 à 91), 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 (art. 80 LJAr), sont applicables également aux jeux exploités en ligne.

3.7 Protection sociale

Les dispositions du chapitre 6 de la loi concernant la protection des joueurs contre le jeu excessif étant déjà passablement détaillées, l'ordonnance du Conseil fédéral se contente, pour l'essentiel, d'introduire les précisions qui s'imposent, notamment pour les jeux exploités en ligne. Le chapitre correspondant a fait l'objet de peu de remarques en procédure de consultation, à l'exception notable de la disposition prévoyant une obligation pour les exploitants de collaborer avec des institutions spécialisées dans la prévention des addictions. Suite à la consultation externe, cette obligation a été supprimée pour des raisons juridiques. En lieu et place de cette obligation, deux nouvelles dispositions visant à favoriser la cohérence des mesures de protection sociales des différents acteurs impliqués ont été introduites (art. 83 et art. 86, al. 4, OJAr). L'absence de disposition concrétisant l'art. 74 de la loi à propos de la publicité a également été critiquée. Ce manque est comblé par l'introduction dans l'ordonnance de deux nouveaux alinéas précisant ce qu'il faut entendre par une publicité outrancière ou induisant en erreur (voir art. 77, al. 1 et 2).

3.8 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 (PwC, Besteuerung von Online-Spielbankenspielen, rapport du 11 août 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 revenu annuel supplémentaire pour l'AVS/AI se situant entre 40 et 75 millions (PwC, Besteuerung von Online-Spielbankenspielen, rapport du 11 août 2017, p. 31).

4 Ordonnance du Conseil fédéral sur les jeux d'argent (OJAr)

4.1 Chapitre 1: 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[10]. L'art. 1 OJAr précise ce qu'il faut entendre par cercle privé.

[10] Pour les détails, cf. le message concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent du 21 octobre 2015 (FF **2015** 7627 7671).

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 nombre petit de participants. Ce nombre doit même être très petit si les participants n'entretiennent pas des relations indépendamment du jeu lui-même, comme des relations de parenté ou professionnelles. Par exemple, dans le cadre d'une entreprise, 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 et que les autres conditions sont remplies. 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 pratiqué dans un cercle privé, il faut encore que les gains soient modiques et que les participants ne doivent s'acquitter d'aucun frais de participation au jeu autre que leur mise. 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 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. 2, 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.

L'art. 3 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 jackpots: dans le cas contraire, ces jeux 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).

4.2 Chapitre 2: Maisons de jeu

4.2.1 Section 1: Concessions

Cette section précise, aux art. 4 à 15, 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 en-

gendrés par le jeu excessif dans le domaine socio-sanitaire (dépenses de santé publique et dépenses sociales assumées par la collectivité).

L'art. 6 précise ce qu'il faut entendre par principal partenaire commercial. Il peut s'agir, 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 (voir également ch. 3.3, ci-dessus). 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, notamment en renforçant l'effet dissuasif de la «liste noire», et 4. après une période transitoire, (r)ouvrir le marché suisse (par le biais de collaborations) aux grands exploitants internationaux qui ont par le passé été actifs sur ce marché sans avoir d'autorisation. Il appartient à l'autorité de surveillance compétente (in casu la CFMJ) de trancher la question de la bonne réputation. Pour ce faire, elle dispose d'un pouvoir d'appréciation assez large. L'art. 8 (de même que l'art. 24 applicable aux jeux de grande envergure) se contente d'énumérer de manière non exhaustive les cas dans lequel le critère de la bonne réputation n'est pas rempli. Le principe général est statué à l'al. 1, première phrase: si la maison de jeu requérante, ou l'un de ses principaux partenaires commerciaux, ou encore l'un de ses ayants droit économiques exploite ou a 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, deuxième phrase, vise un cas particulier d'exploitation sans autorisation. La situation principalement visée est celle dans laquelle des sites internet de jeux en ligne, proposés à partir d'un serveur situé à l'étranger, sont non seulement accessibles aux joueurs en Suisse, mais encore s'adressent à ceux-ci de manière explicite et délibérée (par exemple dessin d'un drapeau suisse, prix indiqués en francs suisses) ou pour lesquels de la publicité ciblant les joueurs suisses est faite. Si le cas principalement visé est celui des jeux en ligne offerts depuis l'étranger, cette disposition pourra néanmoins parfois s'appliquer à d'autres catégories de jeux, par exemple à des loteries étrangères proposées via un démarchage téléphonique en Suisse. L'al. 2 établit le lien entre l'exigence de bonne réputation et la liste de blocage au sens de l'art. 86, al. 3, LJAr: celui qui figure ou a figuré pendant plusieurs mois sur cette liste ne peut pas remplir le critère de la bonne réputation. Par cette clause, il s'agit d'éviter que les acteurs qui se sont retrouvés sur la liste de blocage pendant une brève période «par accident» (par exemple parce qu'ils n'avaient pas réalisé que le droit suisse avait changé et qu'ils n'ont pas pu en être avertis) ne soient excessivement pénalisés. L'al. 3 introduit 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 ses ayants droit économiques. Généralement, elle examinera le comportement dans les cinq ans qui précèdent le dépôt de la requête d'octroi de la concession, mais elle pourra remonter plus loin lorsque le comportement incriminé est particulièrement grave. En revanche, dans les cas mentionnés à l'al. 1, deuxième phrase (offres ciblant le marché suisse), elle ne pourra en aucun cas remonter plus loin que cinq ans. L'al. 4 est consacré au cas particulier des fournisseurs de jeux d'argent, en particulier de jeux en ligne, lorsque ceux-ci sont des principaux partenaires commerciaux de la maison de jeu (ce qui ne sera pas toujours le cas). 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 des al. 1 à 3. 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. 4 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. L'al. 7 prévoit une obligation pour la requérante de fournir à la CFMJ les documents servant à établir sa bonne réputation. Il s'agit en particulier d'une liste des condamnations et procédures pénales actuelles ou passés, qui ont concerné la requérante elle-même ou ses dirigeants. Enfin, les al. 5 et 8 précisent 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, respectivement les activités, 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 vidéosurveillance 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. 2 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. 12, 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. 13 à 15, quelques dispositions procédurales qui existent déjà en droit actuel. L'art. 15 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 une autorisation de jeu de la CFMJ soient proposés aux joueurs. Si un ou plusieurs jeux de la maison de jeu n'ont pas, ou pas encore, obtenu cette autorisation, cela n'empêche pas la maison de jeu de commencer son exploitation, pour autant que le nombre minimal de jeux de tables prescrit par l'art. 19 ait été autorisé. Les autres jeux ne pourront être offerts aux joueurs qu'après avoir obtenu l'autorisation de la CFMJ.

4.2.2 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.

L'art. 16 prévoit la possibilité pour le DFJP d'édicter des dispositions sur l'offre de jeux de casino et sur l'exploitation de jeux de casino dans les casinos. L'al. 3 confère au DFJP la compétence d'édicter des règles qui précisent la procédure et les conditions d'autorisation pour les jeux d'adresse exploités dans les casinos en vertu de l'art. 62 al. 1 LJAr, ainsi que des règles permettant la détermination du produit brut des jeux généré par cette catégorie de jeux.

Les art. 17 et 18 concernent la collaboration entre deux ou plusieurs maisons de jeu, en Suisse ou à l'étranger, pour le poker en ligne. Ils concrétisent la délégation contenue à l'art. 16, al. 4, LJAr. Ces collaborations représentent une chance pour les maisons de jeu, puisqu'elles leurs permettent de présenter une offre plus attractive aux joueurs de poker, 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. 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 de sécurité et de transparence des jeux doivent notamment être de niveau équivalent à ceux du droit suisse (art. 18, al. 1, let. d). Les art. 17 et 18 imposent dès lors 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. 18, al. 1, 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. 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. La CFMJ doit également approuver le mode de répartition du produit brut des jeux entre les maisons de jeu collaborant ensemble. 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 Groupe d'action financière (GAFI ; http://www.fatf-gafi.org/fr/pays/#high-risk) ou qui

font l'objet de sanctions internationales. On notera que si les art. 17 et 18 OJAr concernent uniquement le poker en ligne, des collaborations entre maisons de jeu en Suisse sont autorisées pour l'exploitation d'un jackpot en vertu de l'art. 19 LJAr.

L'obligation, statuée à l'art. 19, d'exploiter un nombre minimal de jeux de table et pendant une durée donnée, a pour but d'éviter l'émergence de maisons de jeu qui ne proposeraient que des jeux d'argent automatisés. Cette exigence a été quelque peu assouplie par rapport au droit actuel.

Les art. 20 et 21 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. 21). 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.

En ce qui concerne les modifications apportées après l'octroi de l'autorisation de jeu, l'art. 22 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 validé 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.

Enfin, l'art. 23 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.

4.3 Chapitre 3: Jeux de grand envergure

4.3.1 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 indépendante et irréprochable, 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. 24) est en grande partie parallèle à celle statuée à l'art. 8 pour les maisons de jeu. Nous renvoyons, mutatis mutandis, au commentaire de cet article.

La gestion indépendante (art. 25) 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 l'exigence de la garantie d'une gestion irréprochable est remplie (art. 26). Elle tient compte pour ce faire de la situation des personnes morales concernées et des personnes physiques qui sont membres de la direction ou des or-

ganes du requérant. De plus, le requérant doit examiner si la gestion de ses principaux partenaires commerciaux offre les garanties exigées par la loi et documenter le résultat de ses vérifications. Selon les circonstances, l'autorité intercantonale peut procéder à un examen restreint auprès des exploitants de jeux d'adresse ou les exempter de l'obligation de contrôler leurs partenaires commerciaux.

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. 27). 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. 2, LJAr).

4.3.2 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. 28).

L'exploitation sûre des paris sportifs fait l'objet d'une disposition spécifique (art. 29). 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, LJAr, la section 2 précise dans quelle mesure l'autorité intercantonale peut autoriser un 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 autorisés en Suisse (art. 30) peut être autorisée lorsque cela est compatible avec les buts fixés à l'art. 2 LJAr, plusieurs conditions doivent être remplies pour une collaboration avec des exploitants étrangers de jeux de grande envergure (art. 31), dans le but notamment de protéger les joueurs et de garantir une exploitation sûre et transparente des jeux (voir le ch. 3.3). 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. 32), cette section comporte une disposition relative à la procédure de consultation prévue à l'art. 27 LJAr 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. 33). Enfin, la section règle la procédure en cas de modifications ultérieures du jeu (art. 34). 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.

4.3.3 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. 35), 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. 36). Cette liste correspond en grande partie à l'art. 2 OJH.

4.4 Chapitre 4: Jeux de petite envergure

Les jeux de petite envergure comprennent les petites loteries, les paris sportifs locaux et les petits tournois de poker. Ils ne peuvent receler qu'un faible risque en matière de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent, sans quoi leurs exploitants n'obtiennent pas l'autorisation requise (voir l'art. 33, al. 1, let. b, LJAr). Le risque émanant de ces jeux étant faible, ils ne requièrent pas ou peu de mesures de protection des joueurs.

Le chapitre 4 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 LJAr. Plusieurs des chiffres que le Conseil fédéral a déjà évoqués dans son message concernant la loi sur les jeux d'argent[11] ont été repris dans l'OJAr. Ainsi, pour les petites loteries, la somme maximale de toutes les mises ne peut excéder 100 000 francs (art. 37, 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, LJAr): l'OJAr fixe à cet égard une somme maximale de 500 000 francs (art. 37, al. 2). En ce qui concerne les paris sportifs locaux, la somme maximale de toutes les mises est de 200 000 francs (art. 38, al. 1, let. b); elle est limitée à 50 000 francs pour les tombolas (art. 40). En ce qui concerne les tombolas et leurs conditions d'organisation, nous renvoyons aux développements ci-dessus, sous chiffre 3.4.

Entrent également dans la catégorie des jeux de petite envergure au sens de la LJAr 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. 39 OJAr) de manière à ce qu'ils ne présentent qu'un faible danger potentiel[12] 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 quatre tournois par jour (= par jour de jeu = par tranche de 24h) et par lieu ; un joueur qui participe à plusieurs tournois en 24 heures 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 pas 20 000 francs, puis un deuxième et un troisième tournois 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 quatre 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. Les

[11] FF **2015** 7627 7686 ss

[12] Cf. FF **2015** 7627 7689

règles du jeu doivent néanmoins être conçues de telle manière qu'un tournoi dure au moins trois heures. L'al. 7 prévoit en outre 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.

4.5 Chapitre 5: Exploitation de jeux de casino et de jeux de grande envergure

4.5.1 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. 41 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. 42 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. 43, 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. 44).

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 s'exposent (art. 45). 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. 46 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.

4.5.2 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. 47 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[13]. 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)[14]. 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 que le joueur doit transmettre à l'exploitant au moment de l'ouverture du compte de joueur sont énumérées à l'art. 48. 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. 49). 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. 52 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 attendre 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. 52, 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 exploitant 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. 50 et 51. Les mises, les gains et les crédits de jeux gratuits transitent 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

[13] RS **210**

[14] RS **291**

ce faire, indiquer un compte de paiement 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. 51 règle en outre les conséquences d'une inactivité prolongée du compte de joueur.

4.5.3 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. 53 reprend le droit actuel (art. 27, let. d, OLMJ). L'art. 54 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[15]. Du point de vue de la protection des joueurs, il s'agit là du critère le plus pertinent.

L'art. 55 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. 56 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. 57, consacré à la vidéosurveillance, correspond pour l'essentiel au droit actuel. Par vidéosurveillance, on entend l'enregistrement d'images accompagnées, si nécessaire, d'un enregistrement sonore. 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. 58 reprend l'actuel art. 30*a* OLMJ avec quelques changements de nature formelle. 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.

L'art. 59 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. Font également partie de ces jeux les jeux d'adresse que les maisons de jeu peuvent exploiter dans leurs locaux en vertu de l'art. 61, al. 2, let. a, LJAr. Le but du SEDC 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. 60. Son but est un peu plus large que

[15] FF **2015** 7677

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 lacune 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. 61, 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. 62 détermine quels organismes d'évaluation de la conformité peuvent établir des certificats et des attestations. Conformément à l'art. 63, la CFMJ édicte des directives concernant la procédure d'examen et le contenu du rapport d'examen.

L'art. 64 reprend le droit actuel (art. 24, al. 3, OLMJ).

L'art. 65 impose aux maisons de jeu qui exploitent des jeux en ligne de disposer de la certification ISO idoine pour leur sécurité informatique.

L'art. 66 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.

Les art. 67 et 68 concernent la tenue de la compatibilité. L'art. 67 est nouveau, l'art. 68 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. 69 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. 49, al. 5, LJAr impose aux organes de révision de faire rapport régulièrement à la CFMJ. L'art. 98, let. e, LJAr prévoit que la CFMJ peut confier des mandats spéciaux à l'organe de révision des maisons de jeu. La CFMJ peut fixer des exigences minimales quant au contenu du rapport.

L'art. 70 prévoit l'affectation d'un éventuel montant de jackpot s'il est arrêté par la ou les maison(s) de jeu qui l'exploite(nt).

4.5.4 Section 4: Exploitation de jeux de grande envergure

Les art. 71 et 72 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 qualifiés jusqu'ici par la CFMJ et à l'avenir par l'autorité intercantonale. L'art. 71, al. 1, let. a à c, énumère exhaustivement les lieux dans lesquels des automates de jeux de grande envergure 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. 71, al. 1, let. a: en vertu de l'art. 61, al. 2, let. b, LJAr, des jeux de grande envergure peuvent être proposés dans les maisons de jeu terrestres.
- L'art. 71, 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. 71, 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. 71, al. 2, dispose que les appareils en libre-service ne sont pas considérés comme des automates de jeux de grande envergure. Ces appareils peuvent servir par exemple à se pro-

curer 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 l'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 de grande envergure, 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. 71, al. 3, interdit de mettre des automates de jeux de grande envergure 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 centres 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. 71, 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. 71, al. 4, reprend un principe de la pratique actuelle, en vertu duquel il ne doit pas y avoir plus de deux automates de jeux de grande envergure par lieu de restauration ou de loisir au sens de l'al. 1, let. b. Une dérogation à ce principe est cependant possible lorsqu'un exploitant souhaite installer à la fois des automates proposant des jeux de loterie et des paris sportifs et des automates de jeux d'adresse. Dans ce cas de figure, il pourra installer deux automates de chaque catégorie, soit au maximum quatre automates au total.

L'al. 71 al. 6 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. Dès lors, les cantons qui le souhaitent pourront prévoir, dans leur législation, un nombre inférieur d'automates. 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. 71 al. 7 prévoit des règles moins sévères pour certains automates de jeux de grande envergure qui présentent un moindre danger, notamment ceux relevant de la catégorie des machines dites attrape-jouet.

L'art. 72, al. 1, exige que les automates de jeux de grande envergure 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. 72, 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 de grande envergure. 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. 73, 74 et 75 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. 73, 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.

4.6 Chapitre 6: Protection des joueurs contre le jeu excessif

4.6.1 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. 76 à 79). Il s'agit de nouvelles normes.

L'art. 76, 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. 76 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*».

Les al. 1 et 2 de l'art. 77 précisent les notions de publicité outrancière et induisant en erreur utilisées à l'art. 74, al. 1, LJAr. Ces dispositions sont importantes du point de vue de la protection des joueurs. Les autorités de surveillance doivent disposer d'une base légale claire et précise afin de pouvoir prohiber les formes de publicité les plus pernicieuses et dommageables. Il s'agit de publicités dont le message renforce les croyances erronées des joueurs (al.1) ou de publicités qui sont communiquées sous une forme ou à des moments qui empêchent une réflexion sereine du joueur (al. 2). Tel est notamment le cas lorsque des jeux d'argent sont vendus dans le cadre d'activités de colportage, de type vente à domicile, dans les transports publics ou dans le cadre d'excursions à but publicitaire, autrement dit lorsque le joueur peut être considéré comme captif. En revanche, les activités publicitaires ou de vente qui ont lieu dans le cadre de foires commerciales ou autres événements similaires, ou dans des lieux publics au sens large (rues, halls de gare, centres commerciaux, etc.) ne sont pas, en soi, considérées comme outrancières. Les publicités adressées directement et personnellement aux joueurs par voie électronique (par exemple courriel, SMS, systèmes de messagerie inclus dans certains application ou réseaux sociaux) doivent indiquer un moyen simple de les refuser ou de se désinscrire de la liste d'adressage. Elles ne doivent pas cibler le joueur lorsque celui-ci se trouve dans des lieux particuliers en utilisant le service de géolocalisation de son appareil portable. Les notification push géolocalisées envoyées au joueur alors qu'il se trouve dans une zone géographique ou une situation susceptible de le rendre particulièrement réceptif (par exemple à proximité d'une banque, d'un casino ou lors de l'attente à un arrêt de bus) sont spécialement mentionnées car particulièrement nocives. Cela ne concerne toutefois pas toutes les publicités sur les applications de téléphone ou sur les

sites internet. Il faut que le joueur potentiel soit personnellement interpellé, soit par le biais de messages ou de notifications mises particulièrement en évidence. L'art. 77, al. 4, 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. 78 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. Il va de soi que les autres caractéristiques du jeu doivent également être identiques à celles du jeu réel.

L'art. 79 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 proposées. 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. 113). 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. Lors de l'examen des conditions énumérées à l'al. 2, 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 autorisée. 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 un joueur moyen 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. 79, 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. 113.

L'art. 80 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 LJAr, cette disposition interdit l'octroi de prêts et d'avances à l'intérieur de la maison de jeu 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. 81 complète la liste exemplative de l'art. 76, al. 1, LJAr, 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 confronté les personnes directement chargées de l'application des mesures de protection des joueurs (al. 1, let. b). Ils devront par conséquent intégrer à leur programme de mesures sociales un plan de gestion des conflits d'intérêts, lequel devrait aborder entre autre la question des conditions de travail du personnel concerné (cahier des charges, rémunération, degré d'indépendance et d'encadrement, circuits de prise de décision, etc.), et de sa formation continue, et indiquer les moyens alloués à la gestion des conflits d'intérêts. Ils doivent également décrire les modalités de la collaboration avec des prestataires au sens de l'art. 76, al. 2, LJAr, par exemple les institutions de prévention de la dépendance (al. 1, let.c). 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. 82 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'article 83 vise à favoriser la coordination entre les mesures de protection des joueurs prises par les exploitants (maisons de jeu et exploitants de loteries et paris), notamment au travers de leur programme de mesures sociales) et les mesures sociales prises par les cantons et les communes, notamment en vertu de l'obligation qui leur incombe en vertu de l'art. 85 LJAr.

Les art. 84 et 85 traitent de l'exclusion. L'art. 84 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. 85 règle quelles informations doivent figurer dans le registre des personne 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[16].

L'art. 86 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. L'al. 4 tend à garantir l'intégration des mesures de protection sociale des exploitants dans le dispositif mis en place au niveau cantonal et à favoriser la

[16] RS **235.1**

collaboration avec les institutions spécialisées dans le domaine des addictions ainsi qu'avec les services cantonaux en charge de la protection des joueurs et du surendettement.

4.6.2 Section 2: Dispositions spéciales

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 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. 91.

Les art. 87 à 90 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 (les gains moins les mises) de son activité de jeu durant cette même période (art. 87, al. 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. 87, 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. 87, 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. 88).
- La possibilité pour le joueur de sortir temporairement du jeu (période de *cooling off*) (art. 89). 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. 90). 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 présen-

tant 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.

4.7 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. 92 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. 93), en fonction notamment des possibilités techniques et des risques de blocage excessif. L'art. 94 est consacré à la coordination entre la CFMJ et l'autorité intercantonale lors de la publication des listes de blocage. Enfin, l'art. 95 donne quelques éléments pour la détermination de l'indemnisation des fournisseurs d'accès. Afin de contribuer à la transparence des coûts, les autorités de surveillance publieront annuellement, par exemple dans leur rapport annuel, le total des indemnités versées aux fournisseurs d'accès internet en vertu de l'art. 92, al. 1, LJAr.

4.8 Chapitre 8: Autorités

4.8.1 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.

La disposition relative au recrutement du personnel du secrétariat (art. 96) correspondent à l'art. 98 OLMJ. Les art. 97 à 100 précisent le traitement des données par la CFMJ, y compris les données sensibles. Le délai de conservation des données prévu à l'art. 98 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. 100 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. 101 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.

4.8.2 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)[17], 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.

[17] RS **172.041.1**

L'art. 102 décrit le mode de calcul des émoluments. L'art. 103, al. 2, dispose que la CFMJ peut pratiquer des tarifs uniformes pour certains débours. Il s'agit de facturer les mêmes coûts à chaque maison de jeu pour certains tâches de surveillance de la CFMJ, quelle que soit la distance qui sépare la maison de jeu du siège de la CFMJ. L'art. 103, al. 1, précise que les frais de logement et de repas sont également des débours au sens de l'OGEmol. L'art. 104 règle les émoluments pour des investigations extraordinaires; il correspond à l'art. 115 OLMJ. L'art. 105, 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.

4.8.3 Section 3: Taxe de surveillance des maisons de jeu

Les art. 106 et 107 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. 107, 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. 106 dispose que les frais de surveillance du domaine en ligne sont mis à la charge des maisons de jeu disposant d'une extension de concession pour les jeux en ligne en proportion du PBJ réalisé en ligne. Les frais de surveillance de l'offre en ligne illégale sont 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.

4.8.4 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)[18]. Des informations ponctuelles en relation avec une manipulation de paris pourront être échangées par cette plateforme dès l'entrée en vigueur de la convention. 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 (OFSPO). 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'OFSPO 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.

4.8.5 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 LJAr.

L'art. 111 OJAr 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 LJAr

[18] 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.

et précise que les frais du secrétariat sont répartis pour moitié entre la Confédération et les cantons.

4.9 Chapitre 9: Impôt sur les maisons de jeu

4.9.1 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 allégement et le traitement fiscal des jeux et crédits de jeu gratuits.

L'art. 112 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.

L'art. 113 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. 113, al. 2.

L'art. 114 complète l'art. 120 LJAr 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. 115 est une disposition nouvelle, qui définit dans le cadre de l'art. 120 LJAr 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 pente raide jusqu'à 10 millions de francs de produit brut puis plus douce pour des produits bruts plus élevés. Le taux de l'impôt est conforme aux conclusions du rapport d'expertise (PwC, Besteuerung von Online-Spielbankenspielen, rapport du 11 août 2017).

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 bénéfices 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. 116 confirme la pratique actuelle de la CFMJ. La décision de principe quant au droit d'une maison de jeu à des allégements 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'allégement correspond à la pratique en vigueur: la réduction est fonction du ratio entre les investissements pour les projets d'intérêt général de la région et le produit net des jeux. L'annexe 1 à l'ordonnance comporte un tableau déterminant quel ratio entraîne quel allégement fiscal. La progression reprend la pratique actuelle, fondée sur la concession.

L'art. 116, 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. 116, 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

allégement fiscal, car le public pourrait penser que la maison de jeu tente d'acheter la bienveillance d'un parti politique.

L'art. 117, al. 1 et 2, correspond à l'art. 86, al. 1 et 2, OLMJ. L'al. 3 établit le principe selon lequel un allégement 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 allégement 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.

4.9.2 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. 119 à 121 recouvrent en 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 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, la CFMJ prélèvera un émolument en se fondant sur l'art. 99, al. 1, LJAr pour couvrir ses frais de taxation et de perception de l'impôt. Les maisons de jeu (art. 124) ou éventuellement les cantons (art. 126) s'acquitteront de cet émolument. En vertu de l'art. 126, les cantons peuvent en effet choisir de percevoir eux-mêmes l'impôt cantonal ou de déléguer cette tâche à la CFMJ.

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

Sur le fond, la réglementation de l'art. 127 correspond à l'art. 94 OLMJ.

4.10 Chapitre 10: Dispositions finales

L'art. 128 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.

L'art. 129 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. 129 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 LMJ). Conformément à la philosophie du nouveau droit, le champ d'application des exclusions sera, sur le principe, étendu aux jeux de casino exploités en ligne ainsi qu'aux jeux de grande envergure exploités en ligne ou désignés par l'autorité intercantonale.

Enfin, on précise que les automates de jeux d'adresse qualifiés en application de l'ancien droit sont considérés comme des jeux d'adresse exploités de manière automatisée au sens du nouveau droit (art. 130). Cette disposition ne vaut évidemment que pour les automates de jeux d'adresse qui n'ont pas été modifiés entretemps.

4.10.1 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. 78*a* confirme la répartition interne des tâches entre l'autorité intercantonale et l'OFSPO. 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'OFSPO. En vertu de l'art. 18 de la loi du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport[19], 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'OFSPO est avant tout pertinent au plan national.

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

4.10.2 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.

4.10.3 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)[20] définit, en renvoyant aux nouvelles dispositions de la loi du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct[21] (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^{ter}, 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.

---

19 RS **415.0**

20 RS **642.21**

21 RS **642.11**

Art. 41*a* : Dans la nouvelle conception de l'imposition des jeux d'argent, les gains en nature sont également soumis à l'impôt anticipé. Une procédure de déclaration est mise en place afin de faciliter la perception de l'impôt anticipé et de le calculer de manière plus juste. Les modifications de l'ordonnance à l'art. 41*a*et 41*c* sont dues à la modification de la LIA décidée par les Chambres fédérales le 28 septembre 2018.

Art. 41*b*: 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.

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'acquittement 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. Pour les gains en nature, une procédure de déclaration est aussi prévue (art. 41*c*),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.

5 Ordonnances du département

5.1 Ordonnance sur les maisons de jeu

L'ordonnance du département sur les maisons de jeu reprend majoritairement les éléments de l'ancienne ordonnance sur les jeux de hasard, 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 la documentation nécessaire lors de demande de concession, l'offre de jeux, l'exploitation, la protection des joueurs contre le jeu excessifet 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 jackpots. 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 jackpots ne sont pas obligatoirement raccordés au SEDC, selon l'art. 59 al. 3, let. b 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.

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 réglées 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. Des prix en argent ou en nature peuvent être proposés lors de ces tournois, sans quoi ils ne sont pas considérés comme des jeux d'argent soumis à la LJAr.

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 53 et 57 OJAr. En général, les règles actuelles restent majoritairement pertinentes. Parfois, les règles sont adaptées à la pratique (art. 32 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. 35).

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. 48 et 49 explicite le contenu du programme de mesures sociales et clarifie les besoins de la CFMJ en matière de documentation.

L'art. 50 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).

5.2 Ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent

5.2.1 Contexte

Avec l'entrée en vigueur de la LJAr, les exploitants de jeux de grande envergure seront soumis à la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)[22], de manière à couvrir les risques de blanchiment pouvant provenir des loteries (qu'elles soient automatiques, intercantonales ou en ligne), des paris sportifs ou des jeux d'adresse. Les maisons de jeu continueront bien entendu d'être soumises à la LBA.

La LBA a été adaptée dans le cadre du projet d'élaboration de la LJAr de manière à ce que les exploitants de jeux de grande envergure deviennent eux aussi des intermédiaires financiers au sens de la LBA. Les devoirs de diligence auxquels ils seront soumis découlent tant des dispositions générales de la LBA que des dispositions spéciales de la LJAr. Il appartient au DFJP de déterminer le contenu précis de ces devoirs de diligence. La CFMJ étant compétente pour la concrétisation des devoirs de diligence applicables aux maisons de jeu, on parviendra de la sorte à un certain parallélisme dans le domaine des jeux d'argent[23]. Le nouvel art. 17 LBA renvoie au surplus à une éventuelle autorégulation des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure.

Sur le plan formel, et en partie aussi matériel, le projet d'ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent s'appuie sur l'ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent, laquelle a également subi des modifications dans le cadre de la révision totale de la législation sur les jeux d'argent. Il faut noter néanmoins que les risques de blanchiment ne sont pas les mêmes

[22] RS **955.0**

[23] Voir FF **2015** 7627 7751 s.

dans le domaine des jeux de grande envergure, d'une part, notamment des loteries et des jeux d'adresse, et dans celui des maisons de jeu, d'autre part.

L'ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent tient compte des caractéristiques des jeux de grande envergure et s'appuie sur les postulats suivants:

1. les risques de blanchiment se concentrent principalement sur les joueurs; ils sont faibles s'agissant des sociétés cantonales de loteries;
2. il y a un risque de blanchiment accru dans le cas des comptes joueurs en ligne et des jeux pour lesquels le taux de redistribution est élevé (notamment les paris sportifs, paris hippiques y compris); les devoirs de diligence, et en particulier les valeurs-seuils régissant l'obligation d'identification par l'exploitant (voir le ch. 5.2.2), sont conçus de manière à refléter la différence de risques entre les jeux de grande envergure;
3. dans le domaine des jeux en ligne, le débit de mises sur le compte joueur et l'inscription de gains au crédit du compte joueur ne sont pas des transactions;
4. la vente *indirecte* de jeux de grande envergure par des distributeurs constitue des «opérations de caisse»; la vente *directe* en ligne ou par le biais du compte joueur est une «relation d'affaires durable».

Certaines dispositions de l'ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent sont inspirées de l'ordonnance de la FINMA du 3 juin 2015 sur le blanchiment d'argent[24].

5.2.2 Vue d'ensemble

Les exploitants de *jeux de grande envergure hors ligne*[25] auront principalement des obligations de diligence en ce qui concerne le versement des gains.

L'ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent (art. 3) prévoit une obligation d'identification du joueur découlant de l'art. 3 LBA lors du versement des gains à partir des valeurs-seuils suivantes:

a) 5000 francs pour les billets électroniques mis en circulation pour les jeux de grande envergure automatisés et pour tous les paris sportifs;

b) 10 000 francs pour les billets imprimés (avec un taux de redistribution des gains compris entre 50 et 70 %);

c) 15 000 francs pour tous les jeux de grande envergure hors ligne qui ne relèvent pas des let. a), ou b).

Pour tous les jeux de grande envergure hors ligne qui ne relèvent pas des let. a, ou b, la valeur-seuil est fixée à 25 000 francs lorsque la relation d'affaires présente un risque réduit (voir l'art. 17).

Les exploitants devront procéder à des clarifications supplémentaires en application des obligations de diligence particulières prévues à l'art. 6 LBA lorsque des soupçons particuliers pèsent sur une relation d'affaires ou une transaction ou qu'elles recèlent un risque accru. Le risque est notamment accru dans le cas des jeux de grande envergure hors ligne lorsque le joueur, dans le cadre d'une ou plusieurs transactions sur une période de 365 jours, touche 100 000 francs ou plus de gains ou d'autres crédits (art. 15).

Pour les *jeux de grande envergure en ligne*, il faut noter que l'ordonnance du Conseil fédéral comporte des normes strictes concernant le compte de joueur (art. 47 ss OJAr). L'identification complète en application de l'art. 3 LBA aura lieu selon les dispositions de l'ordonnance

[24] RS **955.033.0**

[25] Concernant la terminologie, voir la remarque au ch. 3.6.

du DFJP sur le blanchiment d'argent uniquement si les valeurs-seuils suivantes sont atteintes (art. 4):

a) 15 000 francs pour les versements du joueur sur le compte joueur au sens de l'art. 50, al. 1, OJAr;

b) 25 000 francs pour l'inscription de gains au crédit du compte de paiement au sens de l'art. 50, al. 2, OJAr lorsque le joueur, au cours des 30 derniers jours, a consacré au maximum la moitié de ses mises à des jeux de grande envergure dont le taux de redistribution est de 70 % ou plus;

c) 10 000 francs pour l'inscription de gains au crédit du compte de paiement au sens de l'art. 50, al. 2, OJAr lorsque le joueur, au cours des 30 derniers jours, a consacré plus de la moitié de ses mises à des jeux de grande envergure dont le taux de redistribution est de 70 % ou plus;

d) 5000 francs pour les liquidations de comptes et le virement d'avoirs ne reposant pas sur des gains sur le compte de paiement au sens de l'art. 50, al. 2, OJAr.

Les exploitants devront procéder à des clarifications supplémentaires en application des obligations de diligence particulières prévues à l'art. 6 LBA lorsque des soupçons particuliers pèsent sur une relation d'affaires ou une transaction ou qu'elles recèlent un risque accru. Le risque est notamment accru pour les jeux de grande envergure en ligne à partir des valeurs-seuils suivantes (art. 16):

a) 30 000 francs pour les versements du joueur sur le compte joueur au sens de l'art. 50, al. 1, OJAr;

b) 100 000 francs pour l'inscription de gains au crédit du compte de paiement au sens de l'art. 50, al. 2, OJAr lorsque le joueur, au cours des 365 derniers jours, a consacré au maximum la moitié de ses mises à des jeux de grande envergure dont le taux de redistribution est de 70 % ou plus;

c) 40 000 francs pour l'inscription de gains au crédit du compte de paiement au sens de l'art. 50, al. 2, OJAr lorsque le joueur, au cours des 365 derniers jours, a consacré plus de la moitié de ses mises à des jeux de grande envergure dont le taux de redistribution est de 70 % ou plus;

d) 20 000 francs pour les liquidations de comptes et le virement d'avoirs ne reposant pas sur des gains sur le compte de paiement au sens de l'art. 50, al. 2, OJAr.

5.2.3 Commentaire des dispositions

Chapitre 1 Dispositions générales

L'ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent concrétise les obligations de diligence fixées dans la LBA et la LJar pour les exploitants de jeux de grande envergure, qui compteront à l'avenir parmi les intermédiaires financiers au sens de l'art. 2, al. 2, let. f, LBA. Les exploitants de jeux d'adresse au sens de l'art. 3, let. e, LJAr qui ne sont pas exploités en ligne ne seront pas assujettis à l'ordonnance pour autant que le montant de la mise unitaire n'excède pas 5 francs et le gain possible 5000 francs. Etant donné le faible montant des mises et les maigres possibilités de gains, il ne se justifie pas de soumettre les exploitants, souvent de petites entreprises, au champ d'application de l'ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent (art. 1). Le chap. 1 comporte aussi les définitions légales de quatre notions centrales de l'ordonnance (art. 2).

Chapitre 2 Obligations de diligence

Le chap. 2 concrétise les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure au sens du chap. 2 LBA et de la législation sur les jeux d'argent en application

de l'art. 17 LBA. Il tient compte des particularités des jeux de grande envergure visées aux art. 67 et 68 LJAr. Il faut en particulier rappeler 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. Conformément à l'art. 67, al. 3, LJAr, l'exploitant d'un jeu de grande envergure hors 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. Conformément à l'art. 68, al. 2, LJAr, l'exploitant d'un jeu de grande envergure exploité en ligne ne doit vérifier l'identité du joueur en application de l'art. 3, al. 1, LBA que lorsque certaines valeurs-seuils sont atteintes.

Section 1 Identification et enregistrement du joueur

La première section du chap. 2 concrétise l'art. 3 LBA concernant la vérification de l'identité du cocontractant. Comme l'explique en détail le ch. 5.2.2, l'obligation d'identification ne s'applique pour les jeux de grande envergure hors ligne (art. 3) et en ligne (art. 4) que lorsque certaines valeurs-seuils fondées sur le risque sont atteintes. Il faut aussi tenir compte de l'art. 3, al. 4, LBA, qui dispose que l'identité du cocontractant doit être vérifiée même si les sommes déterminantes ne sont pas atteintes lorsqu'il existe des indices de blanchiment. Les dispositions suivantes de cette section (art. 5 à 7) portent sur les informations à enregistrer pour l'identification et sur la vérification de l'identité. Cette dernière pourra se faire au moyen de l'original ou de la copie certifiée conforme d'un document d'identité officiel ou grâce à d'autres méthodes faisant appel aux nouvelles technologies. Enfin, la section 1 indique comment s'y prendre lorsque le joueur ne dispose d'aucun document d'identité (art. 8).

Section 2 Identification de l'ayant droit économique

Cette section précise l'art. 4 LBA concernant l'identification de l'ayant droit économique. L'exploitant devra toujours requérir du joueur une déclaration écrite indiquant l'identité de la personne physique qui est l'ayant droit économique des valeurs patrimoniales transférées ou à transférer lorsqu'il devra identifier le joueur selon l'art. 3 (voir notamment art. 4, al. 2, let. c, LBA). Si le joueur doit être identifié selon l'art. 4, alors l'exploitant doit requérir la déclaration seulement lorsque l'une des conditions supplémentaires est remplie (art. 9). La déclaration devra remplir certaines exigences (art. 10).

Section 3 Obligations de diligence particulières

Cette section concrétise l'art. 6 LBA concernant les obligations de diligence particulières. L'exploitant devra clarifier sans délai l'arrière-plan économique d'une relation d'affaires ou d'une transaction dans les cas visés à l'art. 6, al. 2, LBA, notamment lorsqu'il s'agira d'une relation d'affaires ou d'une transaction comportant un risque accru (art. 11). Pour déterminer les relations d'affaires qui comportent un tel risque, l'exploitant s'appuiera sur une liste de critères non exhaustive (art. 12). Il classera ses relations d'affaires en quatre catégories en fonction des risques (« risque fortement accru », « risque accru », « risque normal » ou « risque réduit »; art. 13). Il s'appuiera également sur une liste de critères non exhaustive pour déterminer quelles transactions comportent un risque accru (art. 14). La section 3 définit en outre les valeurs-seuils impliquant un risque accru pour les jeux de grande envergure hors ligne et en ligne (art. 15 et 16) à partir desquels l'exploitant devra clarifier l'arrière-plan économique (voir le ch. 5.2.2). Un jeu de grande envergure hors ligne peut comporter un risque réduit (art. 17), notamment lorsque le taux de redistribution théorique du jeu est calculable d'avance et représente moins de 70 %. Le contenu et la portée des clarifications en cas de risque accru (art. 18 et 19) correspondent en grande partie aux art. 11 et 12 de l'ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent ou 16 et 17 de l'ordonnance révisée de la CFMJ sur le blanchiment d'argent. Le contenu des vérifications sera réduit si, comme en cas de vente di-

recte, l'exploitant sait que le joueur n'a misé que 10 000 francs au plus sur une période de 365 jours et ne dispose pas d'indices laissant supposer que le joueur a misé plus de 10 000 francs sur une période de 365 jours (art. 18, al. 2). La disposition concernant la surveillance des relations d'affaires et des transactions (art. 20) reprend des éléments de l'art. 13 de l'ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent. La section 3 comporte aussi une disposition selon laquelle l'exploitant de jeux de grande envergure hors ligne verse directement les gains supérieurs à 1000 francs au crédit du compte de paiement au sens de l'art. 50, al. 2, OJAr (art. 21). Enfin, l'exploitant doit veiller à ce que ses distributeurs ne versent pas aux joueurs de montants supérieurs à 2000 francs par titre attestant du droit à un gain (art. 22).

Section 4 Obligation d'établir et de conserver des documents

Le seul article de cette section précise l'art. 7 LBA sur l'obligation d'établir et de conserver des documents. L'exploitant devra conserver la documentation en Suisse, en un lieu sûr et accessible en tout temps aux services autorisés. Les délais de conservation différents correspondent aux exigences du droit de la protection des données (voir les art. 7, al. 3, et 34, al. 4, LBA).

Section 5 Mesures organisationnelles

Cette section concrétise l'art. 8 LBA sur les mesures organisationnelles. Les exploitants de jeux de grande envergure devront édicter des directives internes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et les soumettre pour approbation à l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution. Les très petits exploitants seront dispensés d'édicter des directives internes, sauf si l'autorité intercantonale l'exige (art. 24). Les exploitants devront en principe aussi prévoir un service de lutte contre le blanchiment d'argent (art. 25) et dispenser une formation de base et des formations continues à leurs collaborateurs chargés des tâches en relation avec la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (art. 26).

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

La dernière section du chap. 2 comporte des dispositions concrétisant les art. 9 à 11*a* LBA relatifs aux obligations des exploitants en cas de soupçons de blanchiment d'argent et à la transmission d'informations (notamment l'art. 9 concernant l'obligation de communiquer). La systématique et le libellé des articles suivent de près l'ordonnance révisée de la CFMJ sur le blanchiment d'argent (chap. 2, section 5). Ces articles règlent notamment la procédure que doivent suivre les exploitants s'ils sont confrontés à des relations d'affaires douteuses (art. 27 et 28), les cas dans lesquels ils doivent refuser d'engager une relation d'affaires ou rompre une relation d'affaires déjà engagée et le comportement à adopter une fois qu'ils ont fait une communication au sens de l'art. 9, al. 1, au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (art. 29).