



---

Cour II  
B-1941/2023

## Arrêt du 2 octobre 2025

---

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),  
David Aschmann, Christian Winiger, juges,  
Yann Grandjean, greffier.

---

Parties

**X.** \_\_\_\_\_,  
représentée par Maître Madalina Diaconu, avocate,  
recourante,

contre

**Commission fédérale des maisons de jeu CFMJ,**  
autorité inférieure.

---

Objet

Jeux de hasard et maisons de jeu ; protection contre le jeu  
excessif.

**Faits :****A.**

La société X. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'intéressée ou la recourante) est titulaire d'une concession B pour l'exploitation d'une maison de jeu, accordée le (...) et renouvelée la dernière fois le (...).

**B.**

**B.a** Le 11 août 2022, la Commission fédérale des maisons de jeu CFMJ (ci-après : l'autorité inférieure) a conduit une inspection des locaux de l'intéressée. A la suite de cette inspection, le 23 août 2022, elle a ouvert une procédure administrative à l'encontre de l'intéressée en lien avec la protection des joueurs contre le jeu excessif. Elle a mené, le même jour, une nouvelle inspection des locaux.

**B.b** L'intéressée ayant exposé sa position par écrit le 26 septembre 2022, l'autorité inférieure a rendu, le 3 octobre 2022, une ordonnance de mesures provisionnelles l'invitant à examiner tous les dossiers de protection sociale depuis 2021, à lui transmettre ses conclusions et à réévaluer sans délai ses mesures organisationnelles et ses processus décisionnels en matière de protection sociale et à l'en informer.

Cette décision n'a pas été attaquée.

**B.c** L'intéressée s'est exécutée en date du 24 octobre 2022 et, à la demande de l'autorité inférieure, a complété son dossier le 31 octobre 2022.

**B.d** Le 9 décembre 2022, l'autorité inférieure a soumis à l'intéressée un projet de décision dans le cadre de son droit d'être entendue.

**B.e** L'intéressée a déposé ses observations au sujet de ce projet de décision le 7 février 2023.

**B.f** L'autorité inférieure a rendu sa décision finale (ci-après : la décision attaquée) le 10 mars 2023. Elle retient de la part de l'intéressée des infractions d'une gravité moyennement importante et fixe la sanction administrative à 4% du produit brut des jeux. Au terme de cette décision, une sanction administrative d'un montant de 570'850 francs est prononcée à l'encontre de l'intéressée (ch. 1 du dispositif). L'intéressée est enjointe de procéder au réexamen complet de l'intégralité de ses dossiers de protection sociale depuis 2021 et de prendre à l'égard de tous ceux pour lesquels cela s'imposera des mesures compatibles avec ladite décision

(ch. 2). Il lui est demandé d'amender ses procédures dans la mesure nécessaire au non-renouvellement d'incidents comparables (ch. 3). Les frais de procédure, s'élevant à 27'800 francs, sont mis à la charge de l'intéressée (ch. 4).

**C.**

Par acte du 7 avril 2023, l'intéressée a déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Elle conclut principalement à l'annulation de la décision attaquée, subsidiairement, en ce qui concerne le ch. 1, à ce que la sanction pécuniaire soit remplacée par un avertissement, subsidiairement à appliquer une sanction pécuniaire pour violation légère située entre 0.15% et 1% du produit brut des jeux du dernier exercice, alternativement, si une violation de degré moyen était maintenue, à réduire la sanction pécuniaire à un montant équivalent ou proche du minimum prévu de 1% du produit brut des jeux, à annuler le ch. 4 (*recte* : ch. 3) du dispositif et à réduire les frais de procédure mis à sa charge, plus subsidiairement encore, à renvoyer l'affaire devant l'autorité inférieure pour nouvelle décision dans le sens des considérants, toujours avec suite de frais et de dépens.

**D.**

En tête de sa réponse du 13 juin 2023, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours avec suite de frais et dépens.

**E.**

La recourante a complété ses arguments dans sa réplique du 21 août 2023.

**F.**

L'autorité inférieure a fait de même et réitéré ses conclusions à l'issue de sa duplique du 11 septembre 2023.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

**Droit :****1.**

Le Tribunal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1).

**1.1** Le Tribunal est compétent pour connaître du présent recours (art. 31, 32 et 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32] et art. 5 al. 1 let. a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]).

**1.2** La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (art. 48 al. 1 PA).

**1.3** Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme du mémoire de recours, ainsi qu'à l'avance de frais (art. 11, 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

**1.4** Le recours est ainsi recevable.

**2.**

La procédure devant le Tribunal est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF ; en matière de maison de jeu : arrêt du TAF B-439/2020 du 30 novembre 2021 consid. 2.1, non publié in : ATAF 2023 IV/1).

**3.**

Après avoir exposé le droit applicable (consid. 5), il conviendra d'examiner les questions qui séparent les parties, à savoir le cas des neuf joueurs dont le traitement est reproché à la recourante (consid. 6), l'imputation de la responsabilité de ces cas à la recourante (consid. 7) et le montant de la sanction à lui infliger (consid. 8), avant de se prononcer sur la légalité de l'injonction qui lui est faite au ch. 3 du dispositif de la décision attaquée (consid. 9) et sur les frais de procédure de la première instance qui lui sont imputés (consid. 10).

Avant tout, il convient de traiter les griefs formels tirés de la violation du droit d'être entendu (consid. 4).

## 4.

### 4.1

**4.1.1** Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) comprend notamment le droit pour la personne intéressée de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et 143 V 71 consid. 4.1).

**4.1.2** La jurisprudence a également déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1, 134 I 83 consid. 4.1 et les arrêts cités). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral [ci-après : le TF] 7B\_1073/2024 du 8 janvier 2025 consid. 3.4 et 2C\_23/2009 du 25 mai 2009 consid. 3.1).

**4.1.3** Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 144 I 11 consid. 5.3 et 137 I 195 consid. 2.2). Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 145 I 167 consid. 4.4, 142 II 218 consid. 2.8.1 et les arrêts cités). Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est

admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte aux droits procéduraux de la partie lésée qui n'est pas particulièrement grave (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1).

**4.2** La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue dans la mesure où le projet de décision qui lui a été soumis ne contenait pas de proposition de sanction concrète. Elle se plaint de ce que le montant de la sanction n'était indiqué que par 3 lettres x (recours n° 8 ss ; réplique p. 3 s.).

#### **4.2.1**

**4.2.1.1** En règle générale, le droit d'être entendu ne donne pas le droit de s'exprimer sur un projet de décision pris à l'issue d'une procédure d'instruction (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et 132 II 257 consid. 4.2 ; arrêts du TF 2C\_21/2013 du 5 juillet 2013 consid. 3.1 et 2P.33/2006 du 18 avril 2007 consid. 2.1). Ce droit n'existe que si la législation spéciale prévoit que les participants à l'enquête peuvent communiquer leur avis par écrit sur la proposition de décision et accorde ainsi des garanties supplémentaires par rapport au droit d'être entendu consacré par la Constitution ou la PA (ATF 129 II 497 consid. 2.2 ; arrêt du TF 2C\_695/2014 du 16 janvier 2015 consid. 4.3).

**4.2.1.2** Le droit d'être entendu se rapporte surtout à la constatation des faits. Le droit des parties d'être interpellées sur des questions juridiques n'est reconnu que de manière restreinte (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du TF 4A\_525/2017 du 9 août 2018 consid. 3.1), lorsque l'autorité concernée entend se fonder sur des normes légales dont la prise en compte ne pouvait pas être raisonnablement prévue par les parties, lorsque la situation juridique a changé ou lorsqu'il existe un pouvoir d'appréciation particulièrement large (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et 132 II 257 consid. 4.2).

**4.2.1.3** En règle générale, les parties n'ont pas le droit d'être informées de manière précise de la mesure finalement prise ni des motifs juridiques qui la justifient (arrêts du TAF A-1129/2022 du 30 juin 2023 consid. 3.3 et A-3436/2015 du 30 décembre 2015 consid. 4.1.2). Le droit d'être entendu ne couvre pas non plus l'appréciation des preuves. En ce sens, l'autorité n'est pas tenue d'informer la personne concernée de la manière dont elle entend apprécier les faits (arrêt du TAF E-4275/2012 du 25 mars 2014 consid. 6.2). Le droit d'être entendu n'exige pas non plus qu'une partie ait la possibilité de s'exprimer sur tous les résultats possibles envisagés par

l'autorité décisionnelle. La portée du droit de s'exprimer ne peut être appréciée de manière générale, mais uniquement en fonction des intérêts concrets en présence. L'idée directrice doit être de permettre à une partie de faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 132 II 485 consid. 4.2 ; arrêts du TAF A-1129/2022 du 30 juin 2023 consid. 3.3 et A-3436/2015 du 30 décembre 2015 consid. 4.1.2 avec référence ; voir aussi arrêt du TF 8C\_183/2015, consid. 4.2 ; BOVAY/KILANI, in : CORO 2024, art. 29 PA n° 24).

**4.2.2** Le droit des maisons de jeu ne contient aucune règle qui contraindrait l'autorité inférieure à soumettre à la partie concernée son projet de décision (cp. art. 30 al. 2 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence [loi sur les cartels, LCart, RS 251). Par conséquent, en donnant à la recourante la possibilité de se prononcer sur son projet de décision, l'autorité inférieure est allée au-delà du minimum requis par le droit fédéral (consid. 4.2.1.1).

**4.2.3** La recourante n'avait en l'espèce pas à être informée de manière précise sur la sanction finalement prononcée (consid. 4.2.1.3). Par conséquent, même si le pourcentage de la sanction n'était indiqué que par 3 lettres x dans le projet de décision, cela n'a en rien atteint les droits de procédure de la recourante. C'est d'autant moins le cas que le projet de décision annonçait déjà une infraction de gravité moyenne (projet n<sup>os</sup> 12 et 21). Ainsi, il ressortait sans ambiguïté de ce projet que le montant de la sanction s'établirait entre 1% et 5% et que les circonstances retenues placeraient la sanction dans une fourchette haute (projet n° 21). Il s'ensuit que le projet de décision n'a pas induit la recourante en erreur au point que celle-ci puisse se dire avoir été surprise lorsqu'elle a pris connaissance d'une sanction de 4% du produit brut des jeux. Comme le relève l'autorité inférieure, la recourante a eu la possibilité de s'exprimer sur les éléments de fait retenus, ainsi que d'exprimer son point de vue, déjà avant la remise du projet de décision (réponse p. 3). Sous cet angle déjà, son droit d'être entendue a été respecté.

**4.3** La recourante reproche ensuite à l'autorité inférieure de ne pas avoir eu l'occasion de se prononcer sur le ch. 3 du dispositif de la décision attaquée l'enjoignant d'amender ses procédures dans la mesure nécessaire au non-renouvellement d'incidents comparables (recours n° 21). Il est vrai que le projet de décision ne contenait pas cette injonction (projet p. 22). Il suffit cependant de renvoyer aux considérants traitant de la portée du droit d'être entendu (consid. 4.2.1.3). L'autorité administrative n'avait pas à exposer en détail les mesures qu'elle compte prendre.

**4.4** La recourante se plaint enfin de ce que la décision finale attaquée ne contient pas de motivation au sujet de cette injonction.

Le Tribunal ne peut que constater avec la recourante que les considérants de la décision attaquée restent muets au sujet de cette injonction, qui n'apparaît que dans le dispositif. Cependant, dans sa réponse devant le Tribunal (p. 4), l'autorité inférieure explique qu'il s'agit de la conclusion logique et nécessaire du constat que la recourante a contrevenu à ses obligations et que les dispositions prises par elle à date de la décision n'étaient pas suffisantes. Il ressort que l'autorité inférieure a pu, au moins au stade du recours, fournir les motifs qui ont sous-tendu sa décision (consid. 4.2.1.2). Sous cet angle, force est de constater que le défaut de motivation de la décision attaquée a été réparé au cours de l'échange d'écritures (consid. 4.1.3).

Autre est la question de savoir si cette mesure est conforme au droit (consid. 9).

**4.5** Le grief tiré de la violation du droit d'être entendu doit, sous les trois angles soulevés, être écarté.

## **5.**

**5.1** En tant qu'exploitante d'une maison de jeu, la recourante est soumise à la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr, RS 935.51 ; voir les art. 1 ss et 5 ss LJAr).

**5.2** Cette loi règle l'admissibilité des jeux d'argent, leur exploitation et l'affectation de leurs bénéfices (art. 1 al. 1 LJAr). Elle a notamment pour but de protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent (art. 2 let. a LJAr). Il s'agit notamment du risque de jeu excessif qui comprend à la fois le jeu pathologique et le jeu problématique (message du 21 octobre 2015 concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent ; FF 2015 7627 ss, 7641 et 7648 ; arrêts du TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre 2023 consid. 2.1, confirmé par l'arrêt du TF 2C\_172/2024 du 21 novembre 2023).

**5.3** Selon l'art. 97 LJAr, l'autorité inférieure a pour tâches de surveiller le respect des dispositions légales relatives aux maisons de jeu, notamment la mise en œuvre du programme de mesures de sécurité et du programme de mesures sociales (art. 97 al. 1 let. a ch. 3 LJAr). Dans l'accomplissement de ses tâches, elle tient dûment compte de l'exigence de protection des joueurs contre le jeu excessif (art. 97 al. 2 LJAr).

**5.4** Le titulaire de la concession qui a contrevenu aux dispositions légales, à la concession ou à une décision ayant force de chose jugée est tenu au paiement d'un montant pouvant aller jusqu'à 15% du produit brut des jeux réalisé au cours du dernier exercice (art. 100 al. 1 LJAR). Les infractions sont instruites par le secrétariat et jugées par l'autorité inférieure (art. 100 al. 2 LJAR).

**5.5** Les exploitants de jeux d'argent sont tenus de prendre des mesures appropriées pour protéger les joueurs contre la dépendance au jeu et l'engagement de mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune (jeu excessif ; art. 71 LJAR). Les mesures que les exploitants de jeux d'argent prennent pour protéger le joueur contre le jeu excessif doivent être adaptées au danger potentiel que présente le jeu considéré (art. 73 al. 1 LJAR). Ces mesures doivent répondre à des exigences d'autant plus élevées que le danger potentiel du jeu est grand. Lors de l'appréciation du danger potentiel et de la définition des mesures, l'exploitant doit tenir compte en particulier des caractéristiques du jeu et du canal de distribution (art. 73 al. 2 LJAR).

**5.6** Les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure élaborent un programme de mesures sociales. En tenant compte du danger potentiel et des caractéristiques du canal de distribution des diverses offres de jeux, ils y définissent les mesures qu'ils entendent prendre pour protéger les joueurs ; ces mesures comprennent en particulier l'information des joueurs, le repérage précoce des joueurs à risques, l'autocontrôle des joueurs, les limitations de jeu et les modérateurs de jeu ainsi que l'adoption et l'application des mesures d'exclusion (art. 76 al. 1 let. a à d LJAR). Si cela est indiqué au vu du danger potentiel et des caractéristiques du canal de distribution d'un jeu particulier, les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure fixent des critères de repérage précoce des joueurs à risques et prennent les mesures adéquates (art. 78 al. 1 LJAR). Ils documentent leurs observations et les mesures qu'ils ont prises (art. 78 al. 2 LJAR). Si cela est indiqué au vu du danger potentiel et des caractéristiques du canal de distribution d'un jeu particulier, les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure mettent à la disposition des joueurs des moyens de contrôler leur comportement de jeu afin qu'ils puissent notamment contrôler et limiter la durée pendant laquelle ils jouent, la fréquence à laquelle ils jouent ou leurs pertes nettes (art. 79 LJAR).

## 5.7

**5.7.1** Les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure exploités en ligne excluent des jeux les personnes dont ils savent ou devraient présumer, sur la base de leurs observations ou des informations provenant de tiers, qu'elles sont surendettées ou ne remplissent pas leurs obligations financières (art. 80 al. 1 let. a LJAr) ou qu'elles engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune (art. 80 al. 1 let. b LJAr).

**5.7.2** Selon la jurisprudence rendue sous l'ancien droit, mais encore pertinente, une maison de jeu ne doit pas savoir avec certitude que les mises d'une personne sont disproportionnées par rapport à sa situation financière. L'exclusion des jeux doit être prononcée *de manière impérative* dès lors que de simples indices fondent le soupçon suffisamment étayé que la personne effectue des mises qui paraissent disproportionnées par rapport à ses revenus et à sa fortune (arrêts du TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre 2023 consid. 3.4.2, B-4830/2011 du 26 juin 2013 consid. 5.3.1 et B-4024/2010 du 8 novembre 2010 consid. 6.1). A partir du moment où la maison de jeu doit admettre, sur la base de ses propres constatations, que le joueur risque des mises disproportionnées par rapport à ses revenus et à sa fortune, il incombe au joueur de prouver, par exemple au moyen d'extraits bancaires récents, de certificats de salaire ou de déclarations d'impôts, qu'il peut se permettre de jouer ces mises (arrêts du TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre 2023 consid. 3.4.2, B-5937/2016 du 18 décembre 2018 consid. 5.4.3 et B-4830/2011 du 26 juin 2013 consid. 5.3.2).

**5.7.3** Sur la base de données statistiques, le Tribunal a jugé que l'on peut en tout cas partir du principe que très peu de personnes disposent d'un revenu ou d'une fortune leur permettant des pertes nettes de 100'000 francs ou plus par an. Conformément à cette probabilité statistique, la maison de jeu doit avoir un soupçon initial au sens de l'art. 80 LJAr bien avant que cette limite de pertes ne soit dépassée (arrêts du TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre 2023 consid. 3.4.4).

**5.7.4** Selon le Tribunal fédéral, en tant qu'instrument d'autorégulation, le programme de mesures sociales (ou concept social ; consid. 5.6) est axé sur les prescriptions légales. La nécessité d'un contrôle périodique souligne toutefois que le concessionnaire ne peut pas compter sur le fait que ce programme, une fois édicté, permette de respecter les prescriptions légales (arrêt du TF 2C\_175/2024 du 30 avril 2025 consid. 5.4.2).

**5.7.5** Dans ce contexte, le Tribunal fédéral a retenu qu'un extrait du registre des poursuites n'est en principe pas apte à prouver l'origine des liquidités et à réfuter une disproportion manifeste entre le revenu, la fortune et les mises de jeu. En conséquence, un extrait du registre des poursuites ne peut pas servir à dissiper un soupçon qui existe en soi, conformément à l'art. 80 al. 1 LJAr (arrêts du TF 2C\_175/2024 du 30 avril 2025 consid. 5.5.1 et 2C\_949/2010 du 18 mai 2011 consid. 5.3.3).

**5.7.6** "Teledata" présente notamment les relations ainsi que les mandats économiques des particuliers. Ces données fournissent des renseignements sur leur solvabilité. Selon le Tribunal fédéral, l'interrogation de "Teledata" s'avère également insuffisante au regard du montant des pertes nettes établies. Un extrait "Teledata" donne des informations sur la solvabilité d'une personne. Une telle information, qui se réfère à la situation des dettes et qui est donc statique, est insuffisante. Il est évident par exemple que l'obligation de protection sociale d'une maison de jeu va plus loin lorsque la perte nette est trois, quatre ou cinq fois supérieure au seuil qu'elle a elle-même défini (arrêt du TF 2C\_175/2024 du 30 avril 2025 consid. 5.5.2).

Il s'ensuit qu'en l'espèce le Tribunal peut sans autre écarter les arguments que la recourante tire du fait qu'elle a consulté le "Teledata" et versé dans les dossiers des joueurs en cause les extraits de ce système. Dans tous les cas, ces données, parce qu'elles ne sont pas actuelles, ne pouvaient pas servir de base pour renoncer à d'autres investigations, notamment la collecte auprès des joueurs concernés de données financières plus précises et plus actuelles.

**5.7.7** On arrive à la même conclusion à propos des extraits vidéo, dont la recourante estime qu'ils permettent de prouver ou d'infirmer l'existence d'une situation problématique (recours n° 38). La surveillance vidéo pratiquée par la maison de jeu fournit au mieux des informations sur le rythme des visites d'un joueur et sur ses comportements de jeu. Si elle peut également permettre d'évaluer le montant des mises et des pertes, elle ne donne pas de renseignements sur la situation financière du joueur. Dans ce sens, la recourante ne peut pas se prévaloir d'avoir consulté les extraits vidéo pour écarter une présomption de jeu excessif. Ces extraits apparaissent bien davantage comme un moyen de détecter d'éventuels cas problématiques qui appellent des clarifications, notamment par le dépôt de documents relatifs à la situation financière du joueur (voir aussi réponse p. 8).

**5.8** Les parties se divisent encore sur la pertinence des critères de "perte nette" et de "perte nette moyenne" comme moyens de détecter les comportements de jeu problématique.

**5.8.1** La recourante estime que les notions de "perte nette" et de "perte nette par visite" sont des indices suffisants pour détecter des cas de jeu problématique (recours n° 22 ss). Selon elle, celui qui mise 10 francs et en gagnerait 40, puis perdrait la totalité de ses gains (10 francs et un gain intermédiaire de 30 francs, pour un total de 40) n'aurait subi qu'une perte de 10 francs. Ce joueur n'aurait perdu que 10 francs sur le budget dont il disposait quand il est entré dans le casino. Pour elle, cela serait contraire au but de la loi qui est d'éviter le surendettement et des mises sans rapport avec les revenus mettant en péril la stabilité financière de la personne (recours n° 22). Elle estime qu'il faut d'autant plus tenir compte des gains intermédiaires que le taux de redistribution d'un casino se situe entre 80% et 100% selon la législation applicable (recours n° 27).

**5.8.2** Comme l'autorité inférieure (réponse p. 6), il faut rejeter ce raisonnement. Avant tout, la recourante ne peut rien tirer de concret de sa démonstration dès lors qu'elle ne prouve, pas plus qu'elle n'allègue, que les joueurs examinés par l'autorité inférieure auraient bien bénéficié de gains intermédiaires qui auraient réduit le montant de leurs pertes au point que l'on ne pourrait plus parler de jeu excessif en ce qui les concerne. Elle peut d'autant moins le faire dans les cas où, comme cela lui est reproché, elle n'a pas pris la peine de clarifier la situation financière des joueurs en cause. Il est vrai que le législateur parle de mises, et non de pertes, sans rapport avec leur revenu et leur fortune (art. 80 al. 1 let. b LJAr). De même, la notion de perte nette est expressément retenue par la loi (art. 79 LJAr). De plus, ni l'autorité inférieure (réponse p. 6 s.), ni la jurisprudence (ATF 140 II 384 consid. 5.1.1 et 5.2.2) n'exclut qu'un joueur puisse financer ses mises par des gains aux jeux. Telle n'est cependant pas la question. Le critère déterminant est celui de savoir si le joueur excède les possibilités que lui laissent ses revenus et sa fortune. Dans ce sens, il importe peu que ceux-ci proviennent du jeu ou non. Or, pour établir ou réfuter cet excès, la maison de jeu doit justement se renseigner plus avant sur la situation financière du joueur et s'enquérir notamment de ses revenus et de sa fortune, une fois les cas problématiques identifiés. Par ailleurs, la notion de jeu problématique recouvre aussi les cas de perte de contrôle du comportement de jeu (comportement addictif). Dans ce dernier cas, l'origine des mises est sans intérêt.

**5.8.3** L'autorité inférieure doit être suivie lorsqu'elle estime que la notion de "perte nette moyenne" est impropre (réponse p. 6). En effet, ce calcul fausse la vision que l'on se fait du comportement d'un joueur. Indiquer une perte par visite ne renseigne ni sur la somme totale perdue, ni sur le nombre de visites nécessaire pour perdre cette somme, ni sur le laps de temps sur lequel se sont réparties les visites. Comme on le verra plus loin, un joueur peut présenter une perte moyenne par visite de quelques dizaines de francs seulement, mais accumuler 90 visites en 60 jours, pour une perte de 8'200 francs. Son comportement peut passer pour excessif sans que les pertes moyennes (moins de 100 francs ici) ne le soient *a priori* (consid. 6.2). Ce seul critère de "perte nette moyenne" peut, dans le pire des cas, retarder la détection d'un cas problématique.

**5.8.4** Par ailleurs, le taux de redistribution des gains n'est pas pertinent en l'espèce. En effet, un gain redistribué ne signifie aucunement que le joueur quittera le casino avec le gain pour ne pas y revenir, tel que l'explique l'autorité inférieure (réponse p. 7). Pour le dire simplement, si un joueur gagne, puis perd la totalité de ses gains, le taux de redistribution restera positif sans que le joueur se trouve enrichi pour autant.

**5.8.5** Les règles dont la recourante se prévaut en lien avec les jeux en ligne (recours n° 24) ne sont pas pertinentes s'agissant d'une maison de jeu "physique".

## **6.**

Il convient à ce stade d'examiner le cas des neuf joueurs sur lesquels l'autorité inférieure s'appuie pour conclure à une infraction de la recourante au regard de la législation sur les jeux d'argent. Selon elle, la recourante n'a pas pris les décisions adaptées, notamment en les excluant en temps utiles. Au regard de la loi et de la jurisprudence, il convient ainsi de déterminer si la recourante disposait de preuves suffisantes quant à la situation financière des neuf joueurs considérés pour exclure un cas de jeu excessif ou si, dans le cas contraire, elle a prononcé une exclusion de jeu en temps utile (art. 78 al. 1 LJAr ; arrêt du TAF B-372/2021 du 21 novembre 2023 consid. 3.7 ; voir aussi arrêt du TF 2C\_175/2024 du 30 avril 2025 consid. 4.3).

Pour chacun des neuf cas, le Tribunal présentera les éléments du dossier avant de se prononcer sur ce qui divise les parties (décision attaquée p. 2 ss ; 9, 16 ss et 19 ss ; recours p. 21 ss).

### 6.1 Cas n° 5472

Le joueur présente des pertes nettes cumulées d'environ 40'000 francs sur un an (entre le 1<sup>er</sup> juillet 2020 et le 16 juillet 2021). A cette date, le personnel de la recourante signale des modifications frappantes dans son comportement de visite, émotionnel et social. Un renfermement est signalé. La recourante décide le 21 juillet 2021 de ne pas ouvrir de procédure de détection précoce. Ce n'est qu'après l'ordonnance de mesures provisionnelles du 3 octobre 2022 que la recourante décide le 14 décembre 2022 d'une exclusion provisoire qui deviendra définitive le 30 décembre 2022, le joueur n'ayant pas remis les documents financiers demandés.

Le fait est qu'au moment de la décision de ne pas intervenir, prise le 21 juillet 2022, la recourante n'avait pas cherché les éléments de preuve nécessaires pour se prononcer. Elle s'est contentée de la réputation d'"entrepreneur connu de la place" de l'intéressé. Les extraits du registre du commerce et le "Teledata" ont été versés au dossier après que l'autorité inférieure a détecté ce cas. Par ailleurs, ces éléments sont insuffisants (consid. 5.7.7 et 5.7.8). Les sommes dépensées par le joueur, à savoir 40'000 francs sur 12 mois (312.48 francs par visite en moyenne), tout comme le fait qu'il était un entrepreneur connu de la place, sont sans réelle pertinence ici. C'est bien la passivité de la recourante après le signalement du joueur qui lui est reprochée. D'ailleurs, après l'ouverture de la présente procédure, le 14 décembre 2022, la recourante a demandé au joueur des preuves de sa situation financière. L'absence de réponse a entraîné l'exclusion définitive du joueur. La recourante admet que ce cas aurait pu être géré différemment et reconnaît qu'il pourrait être un cas problématique ; elle omet toutefois de relever que si aucune mesure immédiate ne s'est imposée à ses yeux, c'est en raison du fait qu'elle n'avait pas sollicité plus tôt les données financières du joueur.

### 6.2 Cas n° 5452

Ce joueur a fait 90 visites en 60 jours entre le 31 mars et le 31 mai 2021 (deux mois) pour une perte de 8'281 francs. La recourante a mené un entretien avec l'intéressé le 24 juin 2021, motivé par le nombre de visites jugé élevé. Lors de cet entretien, le joueur, accompagné de son épouse, s'est expliqué sur ces habitudes de jeu et a déclaré "avoir les moyens".

La recourante indique que le nombre de visites est surévalué car, en période de COVID-19, les joueurs devaient sortir de l'établissement pour fumer, chaque entrée étant comptée comme une visite. Elle prétend que

les pertes totales (8'281 francs) ne sont pas élevées. Avec l'autorité inférieure, il faut constater que la recourante, tout en estimant nécessaire de confronter le joueur à son comportement de jeu, s'est contentée de ses déclarations et de celles de son épouse, sans chercher à les vérifier. On voit mal ce que les déclarations de cette dernière avaient de pertinent dans ce cadre. La recourante n'a pas demandé au joueur de documenter ses explications, ce qui aurait été nécessaire au vu des raisons ayant motivé la confrontation. Comme dans le cas précédent, les pièces n'ont été versées au dossier qu'entre septembre et décembre 2022.

### **6.3 Cas n° 5471**

Il s'agit d'un joueur âgé de 21 ans. Le 14 juillet 2021, le personnel de l'autorité inférieure signale son cas. Il ressort des déclarations du joueur qu'il est apprenti et qu'il perçoit un salaire de 500 francs par mois. Il aurait alors découvert à la banque de 2'000 francs et évoque la possibilité de se faire interdire de casino. Il déclare alors avoir perdu 4'000 francs en une seule soirée. Placé en détection précoce 7 jours après le signalement, c'est-à-dire le 21 juillet 2021, le joueur ne fait l'objet d'aucune mesure, suivant la décision du 15 septembre 2021 de la recourante, au vu du faible nombre de visites.

L'autorité inférieure doit être suivie lorsqu'elle estime qu'au vu du jeune âge et du comportement de jeu du joueur incompatible avec ses déclarations, la recourante devait intervenir. Bien qu'elle se vante de son intervention rapide, la recourante ne saurait occulter qu'elle s'est en fait refusée à prononcer toute mesure. Elle a notamment renoncé à demander au joueur des précisions sur sa situation financière. Elle affirme ne pas avoir alors disposé des éléments nécessaires, mais les pertes déclarées par le joueur n'étaient pas compatibles avec son revenu annoncé et sa réflexion quant à une interdiction volontaire. De tels éléments auraient dû susciter une réaction plus rapide et plus incisive.

### **6.4 Cas n° 5729**

Le 19 août 2021, un courriel provenant d'un tiers attire l'attention de la recourante sur cette joueuse et ses problèmes de jeu. En possession des coordonnées de l'intéressée le 23 septembre 2021, la recourante ouvre une procédure de détection précoce le 27 septembre 2021, une fois récoltés des éléments sur la situation financière de la joueuse. Selon ses dires, elle est alors salariée et très bientôt retraitée, dispose d'un revenu net de 3'750 francs par mois, fait face à des charges fixes d'environ 1'800 francs (loyer, assurance-maladie et impôts) et dépense entre 100 et

500 francs par visite, environ 8 fois par mois. La recourante a constaté par la suite des pertes nettes de 530 à 1'818 francs par semaine entre le 23 septembre et le 9 novembre 2021. Cela étant, la recourante décide de prolonger la détection précoce pour un mois, en date du 17 novembre 2021. Les pertes de la recourante sont entre 581 et 2'436 francs par semaine entre la mi-novembre et la mi-décembre 2021. Le 15 décembre 2021, la recourante clôt la procédure de détection précoce vu que la joueuse "n'a pas enregistré de grande perte".

La recourante estime que ce cas n'est pas problématique. Elle présente la joueuse comme une cliente habituelle, relativement âgée, sans enfant, pour qui le jeu était un plaisir. Elle n'aurait jamais posé de problème et ses revenus dépassaient largement ses charges. Elle fait valoir que la dénonciation dont la joueuse a fait l'objet était la suite d'une "brouille".

L'autorité inférieure souligne à raison que les déclarations de la joueuse selon lesquelles son revenu disponible est d'environ 1'950 francs par mois n'étaient pas compatibles avec ses pertes nettes d'au moins 500 francs par semaine. On parle de 3'954 francs du 20 octobre au 16 novembre 2021 et de 3'708 francs dans les quatre semaines suivant la prolongation de la phase de détection précoce. Ces éléments auraient dû provoquer une réaction de la recourante. Cela était d'autant moins soutenable que la recourante savait que la joueuse allait prendre sa retraite. Quand bien même la dénonciation résulterait d'une dispute, cela ne saurait remettre en cause le constat d'un comportement de jeu problématique. Par ailleurs et enfin, la joueuse en question a fini par obtenir son exclusion volontaire en décembre 2022, tout en perdant 52'468 francs durant l'année 2022. L'avis de la recourante selon laquelle rien ne fonderait un manquement dans son comportement est ici absolument insoutenable.

#### **6.5 Cas n° 5807**

La recourante détecte le cas de cette joueuse le 5 novembre 2021 pour ses 40 visites pour le mois d'octobre. Compte tenu du "faible nombre de visites" (sic), la recourante a décidé le 10 novembre 2021 qu'une détection précoce n'était pas nécessaire à son sujet, au profit d'un suivi des visites. Elle retient des pertes de 94.12 francs par visite (4'522.12 francs divisés par 48 visites). La joueuse sera finalement exclue le 25 novembre 2021, après que son frère aura indiqué à la recourante que sa sœur faisait l'objet de poursuites pour 150 à 200'000 francs.

La recourante ne saurait être suivie lorsqu'elle affirme que ce dossier est "en ordre" et qu'il démontrerait la rapidité avec laquelle elle a réagi face à

une situation problématique. D'une part, après un premier signalement, elle a pris 5 jours pour finalement renoncer à une mesure de détection précoce, sans même obtenir la moindre pièce dans ce sens et sur le fondement d'un constat (faible nombre de visites) contraire à ses propres constatations (40 visites en 26 jours). D'autre part, ce n'est que l'intervention d'un proche qui conduira, à peine quelques jours plus tard, à l'exclusion de la joueuse. Autrement dit, la première décision était manifestement inappropriée.

## 6.6 Cas n° 5893

Le 5 janvier 2022, le joueur a demandé son exclusion, puis s'est retracté une fois connus les effets de cette mesure. Le même jour, la recourante a décidé cependant d'ouvrir une procédure de détection précoce au vu de son comportement et de ses habitudes de jeu. Le joueur présente alors une perte de 27'940 francs pour l'année 2021. De l'entretien mené avec le joueur, il ressort que celui-ci dispose d'un revenu mensuel de 5'000 francs, qu'il est marié et a trois enfants en bas âge, n'a pas de poursuites et dispose d'un budget de 1'000 francs consacré au jeu. Estimant que le joueur ne se met pas en danger financièrement, la recourante a clos la procédure de détection précoce le 30 mars 2022, sans mesure.

Le 18 avril 2022, le joueur fait l'objet d'un nouveau signalement après avoir demandé de l'argent à une connaissance, ce dont est témoin un employé de la recourante. Celle-ci renoncera cependant à ouvrir une procédure de détection précoce le 20 avril 2022 pour le même motif d'absence de danger financier. Elle relève cependant des pertes de 35'894 francs entre le 1<sup>er</sup> avril 2021 et le 20 avril 2022 (douze mois). Le 14 décembre 2022, c'est-à-dire après l'ordonnance de mesures provisionnelles du 3 octobre 2022 de l'autorité inférieure, le dossier du joueur est rouvert, des documents financiers lui sont demandés et, en l'absence de réponse, une exclusion définitive est prononcée le 9 janvier 2023.

L'autorité inférieure doit être suivie dans la mesure où le retrait de la demande d'exclusion était en contradiction avec les déclarations du joueur. De même, le constat d'une absence de danger pour sa situation financière était manifestement incompatible avec la situation du joueur l'amenant à emprunter de l'argent à un tiers dans les murs de la maison de jeu. Au vu des pertes constatées, de 27'490 francs, puis de 35'894 francs, chaque fois en l'espace de quelque douze mois (largement supérieures au budget mensuel déclaré de 1'000 francs), la recourante a manqué à ses devoirs en n'agissant pas plus tôt. Elle disposait bien d'informations sur les pertes de ce joueur, mais n'en a pas tiré les conséquences qui s'imposaient au vu du revenu et de la situation familiale déclarée du joueur.

### 6.7 Cas n° 5916

Le personnel de la recourante signale le cas de ce joueur le 25 janvier 2022. 40 visites ont été enregistrées en janvier 2022, en forte augmentation par rapport aux mois précédents. Il ressort de l'entretien mené avec le joueur le 26 janvier 2022 que ce dernier est étudiant, perçoit un revenu de 500 francs sans avoir de frais en particulier (60 francs), celui-ci habitant chez ses parents. Il dit avoir un budget de 70 à 80 francs par visite à la maison de jeu. Une procédure de détection précoce est ouverte le même jour. Entre le 22 janvier et le 6 mars 2022, le joueur effectue 5 visites et accuse une perte de 2'100 francs (3'300 francs selon l'autorité inférieure). La recourante prolonge la détection précoce le 24 mars 2022. Entre le 6 et le 18 mars 2022, le joueur présente des pertes de 2'150 francs. Le 21 avril 2022, la recourante demande au joueur des preuves de sa situation financière et prononce le même jour son exclusion provisoire, devenue définitive le 9 mai 2022, le joueur n'ayant pas clarifié sa situation financière.

Comme le relève l'autorité inférieure, dès la détection du cas, les déclarations du joueur n'étaient pas cohérentes, car ses pertes constatées dépassaient largement ses revenus. Les 22 janvier et 17 mars 2022, le joueur a perdu chaque fois l'équivalent de son budget de jeu en une seule visite. Pourtant, la recourante reprend, sans les remettre en cause, les déclarations du joueur selon lesquelles ses charges seraient de 60 francs par mois et qualifie de "objectivement pas importantes" les pertes du 21 au 27 mars 2022, qui se montent à 1'189.85 francs, alors même qu'elle représente plus de deux mois de ses revenus. Suivant ces constats, l'exclusion définitive prononcée en mai 2022 est bien tardive.

### 6.8 Cas n° 5974

Les 19 et 20 mars 2022, le personnel de la recourante signale ce joueur en raison de la forte augmentation du nombre de ses visites, allant jusqu'à plusieurs fois par jour, de mises aussi en augmentation et d'une suspicion d'emprunts réguliers d'argent à une dame plus âgée qu'il côtoie. La recourante enregistre 41 visites pour le mois de mars 2022. Néanmoins, le 23 mars 2022, aucune procédure de détection précoce n'est ouverte, "au vu du faible nombre de visites" (sic). Un suivi vidéo est cependant mis en place. Le 30 mars 2022, un suivi vidéo de la journée du 19 mars précédent permet à la recourante de chiffrer les pertes du joueur à 1'609.55 francs. Une nouvelle revue vidéo est décidée. Le 7 avril 2022, le joueur fait l'objet d'un nouveau signalement en raison de ses nombreuses visites et de son comportement "à l'ouest" (déboussolé, sans repères). Le 8 avril 2022, le joueur, ainsi que la dame évoquée plus haut, ont demandé leur exclusion

des maisons de jeu. Le 13 avril 2022, la recourante relève 4'781 francs de pertes depuis le 13 janvier 2022.

La recourante estime que le dossier ne comprenait aucun indice qui permettait de penser que ce joueur aurait présenté un risque d'addiction ou de surendettement. Selon elle, la présence du joueur est liée à celle de la dame qu'il fréquente. Cette conclusion est faite en dépit de son propre constat de l'augmentation des visites et des pertes, et en l'absence de toute preuve quant à la situation financière du joueur et de la dame à qui il a emprunté de l'argent. On doit se ranger à l'opinion de l'autorité inférieure pour constater que trois annonces (19 et 20 mars, 7 avril 2022) n'ont pas suffi à déclencher une procédure de détection précoce et que c'est la demande d'exclusion volontaire de l'intéressé qui a mis fin à cette situation.

#### **6.9 Cas n° 5900**

Le joueur est signalé deux fois par le personnel de la recourante, les 10 et 12 janvier 2022. C'est le nombre de visites, parfois plusieurs par jour, qui motive le signalement. Une détection précoce est ouverte le 12 janvier 2022. Interrogé par la recourante le 13 janvier 2022, il explique être étudiant (en fait lycéen). Il dit avoir eu "malheureusement" du temps pour venir jouer, lui-même reconnaissant un trop grand nombre de visites et avoir perdu "pas mal d'argent". Au personnel, il explique jouer le salaire de son job d'étudiant, environ 800 francs, ainsi que l'argent donné par ses parents pour payer ses cours d'auto-école. La recourante relève une perte de 791 francs pour les 9 et 10 janvier 2022 et note 22 visites en décembre 2021 et 24 visites en janvier 2022. Le joueur fait à sa demande l'objet d'une mesure d'exclusion le 25 janvier 2022.

Estimant avoir réagi "avec toute la célérité attendue", la recourante est contredite par l'autorité inférieure qui rappelle qu'elle reconnaissait le 31 octobre 2022 qu'elle aurait dû clarifier et exclure provisoirement ce joueur après l'entretien. Le fait est que, dès le premier entretien, la recourante savait que le joueur était lycéen et reconnaissait un comportement excessif. Elle avait même noté des pertes de 600 francs lors de sa visite du 9 janvier 2022, et de 791 francs entre les 9 et 10 janvier, ce qui aurait dû l'alerter au vu de son statut d'étudiant. Le 13 janvier 2022, elle a pris connaissance d'un revenu de 800 francs, ce qui aurait dû l'amener à prendre une décision immédiatement. Elle ne peut pas prétendre avoir agi "avec toute la célérité attendue" puisque le joueur s'est fait exclure à sa demande douze jours plus tard, alors que la recourante disposait des éléments nécessaires au plus tard le 13 janvier 2022.

**6.10** Procédant à une appréciation globale des cas exposés plus haut, le Tribunal rejoint l'autorité inférieure pour constater une certaine passivité de la recourante qui a attendu ou s'est abstenue d'intervenir, alors même qu'elle disposait de suffisamment d'éléments de preuve pour agir, conformément à ses obligations légales.

Dans certains cas, la recourante n'a pas pris la peine de se renseigner sur la situation financière des joueurs et joueuses (par exemple n° 5807) ou s'est satisfaite de leurs explications sans chercher à les documenter (n°s 5452, 5893 ou 5900). Dans un certain nombre de cas, la clarification de la situation a été très tardive (n°s 5472 ou 5916). Dans d'autres cas, en dépit d'indices dans ce sens, aucune évaluation sérieuse de la situation ne ressort du dossier (n°s 5471, 5974 ou 5900). Dans le cas n° 5729, la recourante disposait carrément de tous les éléments probants et s'est refusée à agir.

La jurisprudence récente a confirmé que de tels comportements passifs, à savoir des vérifications tardives ou inexistantes, sont constitutives d'une violation de la LJA (art. 71 en relation avec l'art. 80 LJA ; arrêts du TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre 2023 consid. 3.5-3.9) dans la mesure où l'exclusion des jeux doit être prononcée de manière impérative dans de telles constellations, étant rappelé que le sens et le but des concepts de détection précoce des casinos est que ceux-ci améliorent la protection sociale en détectant les problèmes le plus tôt possible (arrêts du TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre 2023 consid. 3.8.3).

Dans la cause B-369/2021 précitée, il fallait partir du principe qu'une majorité de 8 joueurs mentionnés par l'autorité inférieure avaient un comportement de jeu qui fondait un soupçon initial au sens de l'art. 80 LJA, de sorte que la recourante aurait dû immédiatement exclure provisoirement les joueurs concernés. Dans la cause B-372/2021 précitée, la présence de 17 joueurs qui avaient, pour la plupart, effectué des mises élevées, qui indiquaient un comportement de jeu problématique devait conduire la maison de jeu à partir du principe qu'il existait des soupçons sérieux au sens de l'art. 80 al. 1 LSF.

**6.11** Les considérants qui précèdent permettent d'écarter les reproches qu'adresse la recourante au "raisonnement probatoire" de l'autorité inférieure, sous l'angle de l'établissement des faits. En somme, la recourante estime que ce n'est qu'en présence d'un faisceau d'indices convergents (observations du personnel, déclarations des joueurs, extraits "Teledata", suivis vidéo, données concernant les pertes subies, documents financiers fournis par les joueurs), qui corroborent et étayent un

signalement ou autre élément de détection précoce, que la maison de jeu serait en droit d'exclure le joueur en question (recours n<sup>os</sup> 4 et 33 ss not. 35). Ces considérations toutes générales ne changent rien aux constatations faites plus haut. Dans les cas problématiques exposés, la recourante disposait des éléments suffisants pour agir plus intensément, ou elle s'est refusée de mettre en œuvre les moyens pour les obtenir. Elle disposait donc des éléments pertinents pour prononcer une exclusion ou a fait en sorte de ne pas les avoir à disposition.

Autrement dit, lorsqu'elle critique la manière dont l'autorité inférieure a établi les faits (recours n<sup>os</sup> 29 ss et 42 ss), la recourante se garde bien de préciser en quoi l'autorité aurait failli. Avec cette dernière, on doit constater que ces critiques restent sans substance (réponse p. 8). Au contraire, l'autorité inférieure a pris la peine de détailler non seulement ses propres constats que l'on retrouve dans les fiches des joueurs, mais aussi de discuter et réfuter les arguments soulevés par la recourante (décision attaquée consid. C et K et n<sup>os</sup> 13 et 14).

**6.12** Il en est de même de la prétendue violation du droit des joueurs dont la recourante se plaint au motif que les exigences de l'autorité inférieure la conduiraient à abuser de son pouvoir au détriment du droit et de la liberté de jouer dans une maison de jeu autorisée (recours n<sup>o</sup> 40 ss). Outre que l'on ne voit pas sur quelle base se fonderait ce soi-disant droit à jouer, ce droit ne serait garanti que dans le cadre de la législation sur les jeux d'argent. Dès lors que l'on a démontré que la recourante a enfreint cette législation, le droit des joueurs s'efface devant leur besoin de protection. Cela est d'autant plus vrai que la législation sur les jeux d'argent a bien davantage pour but de protéger les joueurs et de prévenir le jeu excessif que de garantir un quelconque droit à jouer.

## 7.

Il faut à stade examiner si les comportements relevés peuvent être imputés à la recourante.

**7.1** Dans la mesure où l'art. 9 al. 3 de l'ordonnance du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAr, RS 935.511) prévoit que, lorsqu'il n'accomplit pas une tâche lui-même, le requérant garantit le respect des obligations légales par les tiers auxquels il a confié cette tâche, la jurisprudence a retenu que l'art. 100 al. 1 LJAr peut être utilisé pour reprocher une faute d'organisation au concessionnaire (arrêt du TF 2C\_175/2024 du 30 avril 2025 consid. 7.5). Pour concrétiser ces conditions, on peut se référer à l'art. 101 CO (RS 220) et au principe général selon lequel une personne qui fait appel à un auxiliaire pour remplir ses obligations et en retire un

avantage doit également en supporter les inconvénients (ATF 114 Ib 67 consid. 2c ; arrêt du TF 2C\_177/2019 du 22 juillet 2019 consid. 4.2.2). Sont donc imputables au concessionnaire les violations d'obligations légales commises par la tierce personne dans l'accomplissement d'une tâche pour laquelle elle a été appelée par le concessionnaire dans le cadre de l'activité concédée. Le concessionnaire doit toutefois avoir la possibilité de prouver qu'il a agi à décharge. Il peut faire valoir qu'il a soigneusement choisi, instruit et surveillé la tierce personne (ATF 135 III 198 consid. 2.3 ; arrêt du TF 4A\_230/2021 du 7 mars 2022 consid. 3. ; sur l'ensemble : arrêt du TF 2C\_175/2024 du 30 avril 2025 consid. 7.5.2 et 7.5.3).

**7.2** La recourante est elle-même responsable de la détection précoce des comportements de jeu problématiques (consid. 5). Comme le souligne à juste titre l'autorité inférieure, le non-respect des prescriptions légales dans ce domaine implique un comportement contraire au devoir de diligence (décision n° 16). La recourante ne soutient d'ailleurs pas que les comportements en question ne lui sont pas imputables, soit directement, soit par le comportement de ses auxiliaires.

La décision attaquée n'est donc pas critiquable dans la mesure où l'autorité inférieure considère que les différentes infractions peuvent être reprochées à la recourante dans le cadre de l'art. 100 al. 1 LJAr.

**7.3** Si une sanction n'était pas prononcée directement après une première infraction à la loi, une maison de jeu pourrait attendre d'être avertie par l'autorité inférieure pour mettre en place l'organisation nécessaire au respect de ses obligations de diligence (arrêts du TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre 2023 consid. 11.4). Ce qui précède exclut qu'un simple avertissement soit prononcé en l'espèce comme le demande la recourante (recours p. 27). *A fortiori*, les violations reprochées à la recourante vont bien au-delà de la violation de simples prescriptions d'ordre, raison pour laquelle la renonciation à toute sanction n'entre pas en ligne de compte (arrêts du TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre consid. 11.3-11.4).

Quoi qu'il en soit, la jurisprudence a relevé que l'art. 100 LJAr n'est pas une disposition potestative. Il ne relève pas du pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure de renoncer à infliger une sanction en cas de violation de la loi. Il n'est pas non plus conforme à la volonté du législateur de prononcer d'abord une réprimande après une infraction (arrêts du TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre 2023 consid. 11.3). Pour ce motif également, le Tribunal doit écarter la conclusion de la recourante tendant à ce qu'un simple avertissement lui soit adressé.

## **8.**

L'imputation des comportements étant réglée, il convient de passer à la fixation de la sanction.

**8.1** L'application de l'art. 100 al. 1 LJAr par l'autorité inférieure lors de la fixation du montant de la sanction est également contestée par la recourante.

En l'espèce, l'autorité inférieure a prononcé une sanction correspondant à 4% du montant du produit brut des jeux pour l'exercice 2021, c'est-à-dire 570'850 francs. Ici, la base de calcul, à savoir le produit brut des jeux pour l'exercice 2021, telle que retenue par l'autorité inférieure, n'est pas contestée par la recourante. Le Tribunal fédéral a récemment posé que la notion de produit brut des jeux de l'art. 100 LJAr correspond au produit total des jeux réalisés, secteurs terrestre et non terrestre (en ligne ; arrêt du TF 2C\_175/2024 du 30 avril 2025 consid. 8.8 ; arrêts du TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre consid. 12).

**8.2** Le calcul de la sanction repose sur une décision discrétionnaire que le Tribunal fédéral n'examine qu'avec retenue (ATF 147 II 72 consid. 8.5.2). Il n'intervient que si le pouvoir d'appréciation a été exercé de manière erronée en droit (ATF 149 I 146 consid. 3.4.1). Si une autorité reste dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui lui est accordé, mais qu'elle se laisse guider par des considérations non objectives, étrangères au but des dispositions déterminantes, elle n'agit pas conformément à ses devoirs et commet donc une erreur de droit. Il en va de même lorsqu'elle ne respecte pas les principes généraux du droit, dont le principe de proportionnalité (ATF 149 I 146 consid. 3.4.1 et 142 II 268 consid. 4.2.3). D'une part, la sanction doit être proportionnée à la capacité économique de la personne sanctionnée (ATF 146 II 217 consid. 9.1 et 143 II 297 consid. 9.7.2). D'autre part, elle doit être raisonnablement proportionnée au comportement fautif (sur ce point et sur l'ensemble : arrêts du TF 2C\_175/2024 du 30 avril 2025 consid. 9.3 et 2C\_785/2022 du 16 avril 2024 consid. 6.4.2).

## **8.3**

**8.3.1** Le critère déterminant pour le calcul de la sanction est toujours la gravité des infractions à sanctionner, le montant maximal de la sanction s'élevant désormais à 15% du produit brut des jeux (consid. 5.4).

Selon le message relatif à la loi sur les jeux d'argent, le montant effectif de la sanction sera fixé en fonction de la situation concrète et les sommes maximales ne seront atteintes que dans les cas particulièrement graves.

La pratique d'alors de l'autorité inférieure, qui détermine le montant de la sanction en fonction du degré de gravité de la violation, pourra dès lors être maintenue. Cette pratique distingue quatre catégories de violations susceptibles d'entraîner une sanction administrative. La première ne concerne pas des violations à proprement parler mais des cas de non-observation de prescriptions d'ordre. Celles-ci ne font l'objet d'une sanction qu'en cas de récidive. Les violations sont ensuite classifiées comme légères, de moyenne importance ou graves. Pour les cas graves, le montant de la sanction est compris entre 5% et 20% (après la révision entre 5% et 15%) du produit brut des jeux ; pour les violations de moyenne gravité, il est compris entre 1% et 5% et, pour les cas de faible gravité, entre 0.15% et 1%. (message LJAr, 7718.). L'art. 100 LJAr ne se base en aucun cas sur le montant du gain réalisé par les infractions à sanctionner.

**8.3.2** Selon la pratique de l'autorité inférieure, il y a infraction légère lorsqu'une (seule) norme juridique a été enfreinte, que l'infraction n'a été commise qu'une seule fois, qu'elle n'a pas ou peu de conséquences et, surtout qu'elle ne constitue pas une menace sérieuse pour les objectifs de la LJAr. L'infraction est moyennement grave lorsqu'une ou plusieurs normes de la loi ou de la concession ont été enfreintes, que le comportement est intentionnel, relève du dol éventuel ou constitue une négligence grossière, ou encore lorsque le dispositif de contrôle était insuffisant à prévenir l'infraction ou à la détecter à temps. Elle est également de gravité moyenne lorsque des conséquences relativement importantes sont à craindre, que l'infraction est grave dans le cas particulier ou qu'elle a été commise de manière répétée et qu'elle met en danger ou porte atteinte aux objectifs de la LJAr (décision n° 18 ; voir aussi arrêts du TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre consid. 13.2).

**8.4** Il faut à ce stade examiner la gravité de la faute de la recourante.

**8.4.1** En l'espèce, l'autorité inférieure a retenu que les infractions commises étaient d'une gravité moyennement importante. Elle rappelle que la recourante aurait méconnu son obligation de prendre les mesures appropriées pour protéger les joueurs contre la dépendance au jeu et l'engagement de mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune (art. 71 LJAr). Elle n'aurait pareillement pas exclu des personnes dont elle savait ou devait présumer qu'elles étaient surendettées, ne remplissaient pas leurs obligations financières ou engageaient des mises sans rapport avec leur revenu ou leur fortune (art. 80 al. 1 LJAr). Selon l'autorité inférieure, la recourante savait ou devait présumer que, dans les cas évoqués plus haut (consid. 6), son inaction pouvait conduire à des

problèmes financiers ou les aggraver. Cette inaction revient à une négligence grossière, voire au dol éventuel.

Elle ajoute que les manquements dont il est question ici seraient particulièrement éloquents. Représentant 5% des quelque 180 dossiers examinés par elle au cours de son inspection, ces manquements ne sauraient être regardés comme des erreurs ponctuelles. Cette proportion grimpe à 19% si l'on tient compte de tous les cas non relevés par l'autorité inférieure, mais dont le casino admet néanmoins qu'ils auraient pu être traités "autrement" ou qu'ils n'ont pas respecté les procédures mises en place. Elle relève enfin qu'il ne s'agirait pas d'un manquement isolé, mais d'une violation répétée de ses devoirs légaux par la recourante. Elle lui reproche un défaut d'une organisation qui aurait permis de prévenir ces cas, de les détecter à temps et d'empêcher qu'ils ne se reproduisent (décision n° 20).

**8.4.2** La recourante conteste cette appréciation, qu'elle estime contraire au principe de proportionnalité (recours n° 50). La recourante compare les neuf cas discutés plus haut aux quelque 20'000 visiteurs annuels de son établissement de jeu pour alléguer d'un taux de cas problématiques de 0.045% (recours n° 5). Plus loin, elle consent que le taux de cas problématiques serait de 1.1% à 1.6% (recours n° 55).

**8.4.3** Les calculs de la recourante sont statistiquement faux. L'autorité inférieure a contrôlé 180 dossiers. Les neuf cas problématiques représentent 5% de cas positifs. Si l'on fait un calcul grossier, sur 20'000 visiteurs, on aboutirait, par projection, à 1'000 cas positifs (et pas seulement neuf). Si l'on suit une approche fréquentiste, c'est-à-dire en multipliant les tirages au sort de 180 cas dans une population de 20'000 personnes, il est très probable (95% de chances) que le vrai taux réel de cas positifs se situe entre 1.8% et 8.2%. Cette fourchette traduit l'incertitude liée au fait que l'on ne teste qu'un petit groupe (180) au lieu de toute la population (20'000).

Ce calcul statistique permet d'écarter sans autre l'argument de la recourante selon lequel l'autorité inférieure pratiquerait un "seuil zéro cas problématique" (recours n° 3). Avec l'autorité inférieure, il faut retenir qu'il s'agit là d'une affirmation très générale qui ne s'appuie pas sur le dossier (dans ce sens : réponse p. 4 s.). Au contraire, les constats de l'autorité inférieure permettent de penser qu'il existe bien plus de cas problématiques que ceux qui ont été détectés et thématiques ici. Même un taux de quelque 2% de cas mal gérés serait inadmissible au regard des buts de la législation applicable. En l'espèce, l'autorité inférieure est

intervenue dans une configuration présentant bien plus que "zéro cas" (cf. ci-dessus). Si, d'une manière générale, il n'est pas acceptable qu'une maison de jeu se satisfasse d'un certain nombre de cas problématiques non traités, il appartient à l'autorité inférieure d'intervenir lorsque la proportion des cas problématiques est aussi élevée qu'en l'espèce, voire en-deçà.

Au regard des explications fournies par l'autorité inférieure et de sa pratique (consid. 8.2.2), on constate que, même si une seule norme a été violée en l'espèce, elle ne l'a pas été qu'une seule fois et cette violation s'est produite au cœur des buts de la LJAr, à savoir la lutte contre le jeu excessif. Cela exclut déjà une qualification légère de la faute (consid. 8.3.2).

La qualification d'infraction moyennement grave ne prête ainsi pas le flan à la critique.

**8.5** Il s'agit maintenant d'arrêter le montant de la sanction.

#### **8.5.1**

**8.5.1.1** L'autorité inférieure explique que la qualification de l'infraction détermine la fourchette dans laquelle se situe le montant de la sanction (on parle d'ajustement global). En l'espèce, une infraction de gravité moyennement importante amène une sanction qui peut s'établir entre 1% et 5% du produit brut des jeux. Ensuite, le comportement de la maison de jeu au cours de la procédure permet une correction éventuelle du résultat (il s'agit de l'ajustement fin ; décision n° 22).

**8.5.1.2** Au titre de l'ajustement global, l'autorité inférieure fait deux constats qui poussent la sanction vers le haut de la fourchette, c'est-à-dire 4% et plus. Elle fait remarquer que les mesures prises par la recourante l'ont été à la suite de l'enquête ouverte et non spontanément. Elle relève que, même si ces mesures avaient été prises avant l'ouverture de l'enquête, elles ne pouvaient pas concerner des cas que la recourante considèrent comme non problématiques (décision n° 24). Le fait qu'il s'agisse de la première procédure ouverte contre la recourante n'y change rien (décision n° 25). L'autorité inférieure conteste également que le cadre légal ne soit pas clair dans la mesure où il n'a guère évolué depuis l'ancienne loi fédérale sur les maisons de jeu (décision n° 26).

**8.5.1.3** Au stade de l'ajustement fin, l'autorité inférieure analyse les mesures organisationnelles prises par la recourante. Il s'agit de la limitation de la publicité aux moins de 21 ans, la mise en place de nouvelles limites

de détection (15 visites sur 10 jours et, en plus, 45 visites sur 90 jours pour les moins de 21 ans), l'ouverture automatique d'une procédure de détection précoce pour les trois catégories que sont les joueurs entre 18 et 21 ans, ceux envisageant une exclusion (volontaire) et ceux ayant indiqué avoir perdu beaucoup d'argent, la réduction de la durée de la procédure de détection précoce de 8 à 4 semaines prolongeables, un usage accru du "Teledata" et des revues vidéo pour les joueurs de moins de 21 ans, le renforcement de son service de "concept social" et enfin l'évaluation de son "concept social" par son réviseur.

Sous l'angle de la détection, l'autorité inférieure relève à raison qu'en l'espèce la plupart des cas problématiques avaient été détectés par la recourante d'une manière ou d'une autre. C'est bien plus au stade de sa réaction que la recourante a violé la législation applicable. En résumé, l'autorité inférieure, tout en saluant les mesures prises par la recourante, juge que ces mesures relèvent davantage de la détection des cas problématiques, sans garantir que les manquements relevés plus haut ne se reproduiront plus par la suite (décision n° 27 s.).

Reprenant les dossiers présentés ci-dessus de ceux qui n'avaient pas été exclus (5 cas), l'autorité inférieure reproche à la recourante de ne pas avoir agi même après que ces cas lui ont expressément été signalés durant l'enquête (décision n° 29).

Ces considérations amènent l'autorité inférieure à conclure que rien ne permet de réviser, à la hausse ou à la baisse, le montant de la sanction, à savoir 4% du produit brut des jeux pour l'exercice 2021 (décision n° 32).

**8.5.2** Pour ce qui est de l'ajustement global de la sanction, la recourante se plaint globalement d'une violation du principe de la proportionnalité (recours n° 48 ss). Elle cite deux jurisprudences dans lesquelles des joueurs avaient subi des pertes importantes et où une infraction de gravité moyenne avait été retenue. Selon elle, les cas problématiques évoqués plus haut seraient, d'un point de vue strictement objectif, largement moins graves que ceux ayant donné lieu aux jurisprudences précitées. Elle s'appuie pour cela sur les montants de pertes accumulées par les joueurs (recours n° 51 ss). Dans sa réplique, la recourante souligne que la sanction prononcée est proche du seuil maximal de 5% pour des violations moyennement graves, ce qui placerait la faute de la recourante parmi les infractions les plus graves. Selon elle, la notion de faute de degré moyen a été jusqu'ici interprétée pour inclure des agissements bien plus graves que ceux retenus dans la décision attaquée (réplique p. 9 s.).

**8.5.3** L'argumentaire de la recourante ne convainc guère. Le fait que les sommes perdues par un joueur étaient plus importantes dans la jurisprudence citée ne change rien aux critiques adressées à la recourante en l'espèce : on ne lui reproche pas d'avoir laissé des joueurs perdre des sommes importantes, mais d'avoir tardé à agir ou de ne pas avoir agi du tout dans le cas de joueurs en situation de jeu excessif. Avec l'autorité inférieure, il faut relever que les montants totaux des pertes ne sont pas en soi pertinents. La protection du joueur implique que la perte soit trop importante pour lui, au regard de ses revenus et de sa fortune (réponse p. 10). Ainsi, si la clientèle d'un casino est dans l'ensemble d'une extraction sociale plus modeste, il est logique que le montant des sommes perdues soit aussi plus faible. Les dégâts sociaux engendrés n'en sont pour autant pas moindres pour les joueurs intéressés. De même, dans les cas cités par la recourante, l'inactivité de la maison de jeu avait certes duré plusieurs années (recours n° 53). Cependant, en l'espèce, on ne sait pas combien de temps la recourante aurait laissé les joueurs dont le cas est évoqué plus haut subir les affres du jeu, si l'autorité inférieure n'était pas intervenue.

Sur un autre plan, c'est en vain que la recourante reproche à l'autorité inférieure d'appliquer des règles désormais beaucoup plus strictes que celles qui se dégageaient jusqu'à présent de la jurisprudence (recours p. 30 ; réplique p. 10). Cette affirmation ne repose sur aucun autre élément que l'avis de la recourante. Elle devrait au contraire démontrer que l'autorité inférieure se serait laissée guider par des considérations étrangères au but de la législation sur les jeux d'argent (arrêt du TF 2C\_175/2024 du 30 avril 2025 consid. 9.4). Cela n'apparaît pas. Au contraire, la motivation de l'autorité inférieure se révèle circonstanciée. Elle détaille les raisons qui l'ont amenée à pousser la sanction vers le haut (consid. 8.5.1) et ces motifs sont raisonnables et en lien avec les buts de la loi. Elle analyse et évalue avec précision les mesures organisationnelles prises par la recourante, c'est-à-dire son comportement, sous l'angle de l'ajustement fin, et elle convainc lorsqu'elle explique que ces mesures ne garantissent pas une action efficace et suffisamment rapide, une fois un cas problématique détecté. A ce titre, le Tribunal déplore seulement que l'autorité inférieure traite des mesures organisationnelles prises par la recourante aussi bien dans l'ajustement global et dans l'ajustement fin (cf. ci-dessus). Cette manière de faire est non seulement maladroite, mais aussi contraire à ses propres directives. En effet, ces mesures relèvent du comportement de la maison de jeu et donc uniquement de l'ajustement fin (décision n° 22). Cela étant, cette redondance, que le Tribunal se voit aussi imposer ici (cf. ci-dessous), ne saurait porter en soi atteinte à la pertinence de l'argumentation suivie.

La recourante fait grand cas de ce qu'elle a recouru aux services de la Haute école de Lucerne pour évaluer ses cas problématiques par deux audits des 14 octobre 2022 et 21 février 2023 (recours p. 6 et n<sup>os</sup> 42 et 44 ; voir également réplique p. 8 s. et rapport annexé). L'autorité inférieure relève à juste titre que ces audits, quels qu'en soient les mérites, ne concernent pas tous les cas problématiques détectés. Seuls trois sont évoqués dans ce qui est une évaluation des mesures de protection sociale, sans rapport direct avec la présente cause (voir aussi réponse p. 9 ; duplique p. 6). Par ailleurs, pour ce qui intéresse le Tribunal, l'avis de cette Haute école doit être vu comme une expertise privée, c'est-à-dire, en procédure administrative, comme de simples allégués de parties (ATF 141 IV 369 consid. 6.2 ; arrêts du TF 6B\_1348/2023 du 20 février 2025 consid. 2.3.1 et 6B\_1349/2022 du 24 janvier 2025 consid. 3.2.1).

**8.5.4** Sous l'angle de l'ajustement fin, le Tribunal constate que l'autorité inférieure a examiné les différentes mesures organisationnelles prises par la recourante d'une manière certes critique, mais juste (consid. 8.5.1.3).

La position de la recourante n'est pas plus convaincante ici. Elle se plaint de ce que l'autorité inférieure refuse de lui reconnaître le moindre mérite pour les mesures prises après l'ouverture de l'enquête.

Le fait est que la recourante ne répond guère aux critiques formulées par l'autorité inférieure. Elle n'apporte aucun élément pour répondre à l'autorité inférieure qui reproche aux mesures prises de ne pas permettre réellement d'améliorer la détection des cas problématiques. Il est vrai que, parmi les cas dont le traitement est reproché à la recourante, plusieurs avaient bien été détectés d'une manière ou d'une autre, mais qu'ils n'avaient pas fait l'objet d'un traitement adéquat. Quoi qu'il en soit, les mesures prises l'ont été en réponse à l'ouverture de l'inspection de l'autorité inférieure et témoignent en elles-mêmes de lacunes de la part de la recourante.

**8.5.5** Si l'on compare la situation de la recourante avec deux affaires plus récentes que celles qu'elle cite, mais dont elle n'avait pas connaissance de l'issue au moment du recours, l'on peut faire les remarques suivantes.

**8.5.5.1** Dans l'affaire B-369/2021 précitée, les autorités administratives et judiciaires ont constaté des manquements organisationnels en lien avec : détection précoce et exclusion des jeux, interdiction de la publicité, limite de versement pour les comptes provisoires des joueurs, interdiction de versements à des tiers et obligation de clarification en cas de risque accru. Une faute de gravité moyenne avait été retenue. L'ajustement global se situait entre 3% et 5%. Finalement, une sanction de 3% de produit brut des

jeux a été prononcée dans le cadre de l'ajustement fin. Dans l'affaire B-372/2021 précitée, c'est une sanction administrative se montant à 2.5% du produit brut des jeux qui a été prononcée. Dans ce cas, la maison de jeu se voyait reprocher des fautes à plusieurs égards : détection précoce des comportements de jeu problématiques, violation de l'interdiction de la publicité, limite de versement pour le compte provisoire d'un joueur, prescriptions légales en matière de blanchiment d'argent. La faute alors retenue était dite moyennement grave. L'ajustement global était une fourchette de 2% à 4%. L'ajustement fin aboutissait quant à lui à 2.5% compte tenu de la situation particulière du début de l'exploitation.

**8.5.5.2** En l'espèce, la sanction administrative à l'endroit de la recourante est de 4%. Les reproches adressés à la recourante sont cantonnés à la lutte contre le jeu excessif. Pour autant, il ressort de la lecture des deux arrêts précités que les maisons de jeu en cause avaient alors bénéficié de la situation du début de l'exploitation (*Betriebsaufnahme*). En effet, les plateformes de jeu en question avec été mises en ligne depuis quelques mois seulement (arrêts du TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre 2023 consid. A et 13.7). Tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque les comportements reprochés à la recourante se sont produits seulement dans une maison de jeu "physique" et non en ligne. Par ailleurs, la recourante est au bénéfice d'une concession depuis 2012 et les règles relatives à la prévention du jeu excessif sont établies depuis lors. Autrement dit, il est soutenable que la quotité de la sanction soit plus élevée dans ce cas que dans les deux cas plus récents mentionnés plus haut.

**8.6** Le Tribunal peut ainsi une nouvelle fois écarter les griefs de la recourante, tirés du principe de prévisibilité du droit, qui reproche à l'autorité inférieure d'appliquer désormais des règles beaucoup plus strictes que celles qui se dégageaient de la jurisprudence (recours n° 60 s. ; voir aussi consid. 8.5.3). Outre que l'on ne voit pas en quoi l'autorité inférieure aurait modifié sa pratique, les jurisprudences précitées sont compatibles avec la sanction infligée à la recourante en l'espèce. De même, les différences entre ces cas et celui de la recourante, à savoir l'excuse de début d'exploitation, ressortent clairement.

**8.7** Enfin, la recourante ne peut rien tirer de ses récriminations à l'encontre de l'attitude des collaborateurs de l'autorité inférieure, qu'elle qualifie de "lourde" et "péremptoire". Elle admet elle-même que ces agissements, qu'elle se garde bien de prouver, ne sont pas sanctionnables en l'espèce (recours n° 7).

**8.8** Au vu de ce qui précède, l'autorité inférieure a fixé le montant de la sanction sur la base de sa pratique et n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation. Il n'apparaît pas qu'elle se soit laissée guider par des considérations étrangères à l'affaire, qu'elle ait négligé des aspects essentiels ou qu'elle n'ait pas établi les faits de manière correcte, minutieuse et complète.

En conclusion, le calcul concret de la sanction à 4% du produit brut des jeux pour 2021 et le montant de la sanction de 570'850 francs qui en résulte ne sont pas contestables.

## **9.**

La recourante critique aussi l'injonction qui lui est faite "d'amender ses procédures dans la mesure nécessaire au non-renouvellement d'incidents comparables", estimant que celle-ci est "floue" (recours n° 21).

**9.1** Une autorité de surveillance est soumise au principe de la légalité. Cependant, le Tribunal fédéral admet qu'une autorité de surveillance, dans certaines conditions, notamment le respect des principes généraux du droit, sur le fondement d'une sorte de clause générale de police, peut prendre des mesures qui ne sont pas expressément prévues par la loi (ATF 137 II 431 consid. 3-4). La doctrine précise au sujet du pouvoir de surveillance que, parmi les instruments à disposition d'une autorité de surveillance figurent notamment : les observations informelles, les avertissements formels et la constatation formelle de la violation des obligations légales (GIOVANNI BIAGGINI, Aufsichtsrecht, in : Biaggini et al. [édit.], Verwaltungsrecht, 2025, p. 781 ss, n<sup>os</sup> 19.109 et 19.124 ; SCHULTHESS/WIEDERKEHR, Aufsicht und Legalitätsprinzip, ZBI 2009 p. 181 ss, not. 195 et 206).

**9.2** En l'espèce, l'injonction à la recourante est un rappel de ses obligations légales. Il ressort de la législation sur les jeux d'argent qu'une maison de jeu doit agir de manière à éviter que se produisent des cas problématiques comparables à ceux exposés ici (consid. 5). En soi, l'injonction est moins floue que sans réelle portée. Comme le souligne l'autorité inférieure, cette obligation existerait même si cette précision avait été omise dans le dispositif attaqué (réponse p. 3 s.). En cela, cette injonction n'est pas contraire au droit.

## **10.**

Quant aux frais de la procédure devant l'autorité inférieure, la recourante conclut à leur réduction sans toutefois motiver cette conclusion. Force est de rappeler que la recourante doit les supporter (art. 104 LJAr ; arrêts du

TAF B-369/2021 et B-372/2021 du 21 novembre 2023 consid. 15) et rien ne permet au Tribunal d'en réduire le montant en l'espèce.

**11.**

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

**12.**

**12.1** Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase FITAF).

En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 10'000 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils sont prélevés sur l'avance de frais d'un même montant versée durant l'instruction dès l'entrée en force du présent arrêt.

**12.2** Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA) et l'autorité inférieure non plus (art. 7 al. 3 FITAF).

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais de procédure, d'un montant de 10'000 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est prélevé sur l'avance de frais déjà versée du même montant dès l'entrée en force du présent arrêt.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé à la recourante, à l'autorité inférieure et au Département fédéral de justice et police DFJP.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Yann Grandjean

**Indication des voies de droit :**

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 3 octobre 2025

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire)
- au Département fédéral de justice et police DFJP (acte judiciaire)