

Message relatif à la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu

(Loi sur les maisons de jeu, LMJ)

du 26 février 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, avec le présent message, le projet de loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ), en vous proposant de l'approuver.

D'autre part, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

1993	P	93.3173	Loi sur les maisons de jeu (N 18. 6. 93, Zwygart)
1996	P	96.3332	Evolution des jeux de hasard et d'adresse (N 19. 9. 96, Zwygart)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 février 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Koller
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Le présent projet de loi se fonde sur l'article 35 de la constitution (cst.). Il a pour objet de régler les jeux de hasard qui offrent des chances de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel, ainsi que l'octroi de concessions aux maisons de jeu, leur exploitation et leur imposition. Il a également pour objet de régler l'admission et l'installation des appareils à sous. La loi a notamment pour but de prévenir la criminalité et les conséquences négatives du jeu sur le plan social, de garantir une exploitation des jeux sûre et transparente et d'empêcher le blanchissage d'argent. L'exploitation de maisons de jeu bien gérées et économiquement viables devra également promouvoir le tourisme et procurer des recettes à la Confédération. Ces recettes seront utilisées pour couvrir la contribution fédérale à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité.

La loi distingue deux types de maisons de jeu. Les maisons de jeu de la catégorie A proposent une palette complète de jeux de table (grands jeux) et des appareils à sous servant aux jeux de hasard. Les maisons de jeu de la catégorie B proposent, pour ce qui est des jeux de table, le jeu de la boule et/ou la roulette ainsi que des appareils à sous servant aux jeux de hasard qui présentent un risque de pertes et un potentiel de gains limités.

Les jeux de hasard offrant des chances de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel ne peuvent être exploités que dans les maisons de jeu. Seule cette concentration permet d'avoir une vue d'ensemble des jeux de hasard en Suisse et d'atteindre les objectifs visés par la loi. Les prescriptions de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels sont réservées.

L'évolution de ces dernières années révèle que les appareils à sous (appareils de jeux de hasard et appareils de jeux d'adresse) ont une très grande importance. La loi règle ce domaine d'une façon claire et simple. Elle concrétise la distinction prévue par la constitution entre les appareils à sous servant aux jeux de hasard, qui relèvent de la compétence de la Confédération, et les appareils à sous servant aux jeux d'adresse, dont l'autorisation d'exploitation reste du ressort des cantons. Les appareils à sous servant aux jeux de hasard sont subdivisés en deux catégories. La catégorie qui présente le plus grand potentiel de pertes et de gains est réservée aux maisons de jeu de la catégorie A. Les appareils à sous servant aux jeux de hasard, dotés d'un potentiel de pertes et de gains légèrement plus faible, peuvent être installés dans les maisons de jeu de la catégorie B.

L'ouverture d'une maison de jeu est subordonnée à l'octroi d'une concession d'implantation. L'exploitation d'une maison de jeu est subordonnée à l'octroi d'une concession d'exploitation. Le Conseil fédéral statue sur l'octroi des concessions; sa décision ne peut pas faire l'objet d'un recours. La loi prévoit un nombre maximal de maisons de jeu de la catégorie A. Les cantons et les communes peuvent, par voie d'opposition, empêcher l'établissement de maisons de jeu sur leur territoire. Une Commission fédérale des maisons de jeu, qui fonctionne sur le modèle de la Commission fédérale des banques, assure la surveillance des maisons de jeu et contrôle leur activité. Cette autorité instruit la procédure d'octroi des concessions. Elle

prend toutes les décisions qui ne sont pas réservées au Conseil fédéral et dispose de droits de regard et d'intervention étendus.

Les conditions d'octroi des concessions et les prescriptions concernant l'exploitation sont conçues de telle manière que les autorités puissent se renseigner en tout temps sur les titulaires des concessions et l'origine des fonds investis. Les exploitants doivent présenter un concept de sécurité et un concept social et ils sont tenus d'observer et de mettre en œuvre les mesures qui y sont prévues. Les dispositions pertinentes de la future loi sur le blanchissage d'argent permettront d'empêcher le blanchissage d'argent dans les maisons de jeu.

Les dispositions pénales, qui, outre des peines d'emprisonnement, prévoient des amendes très élevées, ainsi que le nouvel instrument que constitue la sanction administrative, favoriseront le respect de la présente loi.

Le produit brut des jeux exploités dans les maisons de jeu est soumis à un impôt spécial: l'impôt sur les maisons de jeu. La loi permet de tirer le parti maximal de la marge constitutionnelle de 80 pour cent. Le Conseil fédéral fixe le taux d'imposition, lequel doit être de 60 pour cent au minimum. Pendant les quatre premières années d'exploitation, le taux d'imposition peut être abaissé jusqu'à 40 pour cent.

La loi prévoit deux possibilités particulières d'allègements fiscaux pour les maisons de jeu de la catégorie B. Dans le premier cas, une réduction peut être octroyée si les bénéfices de la maison de jeu sont investis pour l'essentiel dans des projets d'intérêt général ou d'utilité publique. Dans le deuxième cas, un allègement peut être octroyé si l'économie de la région où est implantée la maison de jeu dépend d'un tourisme essentiellement saisonnier.

La loi prévoit également une possibilité de réduction si le canton où la maison de jeu est implantée perçoit un impôt sur le produit brut des jeux. Dans ce cas, le taux d'imposition de la Confédération est diminué d'autant, jusqu'à concurrence d'un taux maximal de 30 pour cent. S'il existe d'autres motifs d'allègements fiscaux, la réduction sera fixée en proportion.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale au regard du droit constitutionnel

La disposition constitutionnelle suivante a été adoptée lors de la votation populaire du 7 mars 1993:

Art. 35

¹ La législation concernant l'ouverture et l'exploitation des maisons de jeu, y compris les appareils à sous servant aux jeux de hasard, est du domaine de la Confédération.

² Les maisons de jeu sont soumises à une concession de la Confédération. En l'accordant, cette dernière tiendra compte des conditions régionales mais également des dangers inhérents aux jeux de hasard.

³ La législation fixe les mises maximums.

⁴ L'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse est réservée à la législation cantonale.

⁵ Une taxe calculée en fonction du produit des maisons de jeu et correspondant à 80 pour cent au plus des recettes brutes provenant de leur exploitation sera versée à la Confédération. Elle sera utilisée pour couvrir la contribution fédérale à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité.

⁶ La Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries.

Le nouvel article 35 de la constitution lève l'interdiction des maisons de jeu. Selon cette disposition, la législation relative aux maisons de jeu, y compris les appareils à sous servant aux jeux de hasard, relève de la compétence de la Confédération. Selon la constitution, l'ouverture de maisons de jeu est subordonnée à l'octroi d'une concession; le domaine des jeux échappe ainsi aux règles de la libre concurrence économique. Le législateur peut limiter le nombre de maisons de jeu et définir librement les conditions d'octroi de la concession. La disposition constitutionnelle ne précise pas les conditions d'octroi d'une concession ni la teneur de cette dernière. Les seuls impératifs posés par la constitution à l'adresse du législateur et de l'autorité qui délivre les concessions – qui doit être une autorité fédérale – sont les suivants: la législation doit fixer les limites des mises et l'autorité qui délivre les concessions doit tenir compte des conditions régionales et des dangers inhérents aux jeux de hasard. Cela signifie que le législateur doit structurer la réglementation de manière telle que l'autorité d'octroi des concessions puisse facilement obéir aux impératifs posés par la constitution. Mais cela ne change rien au fait qu'il dispose d'une grande liberté quant au contenu et à l'organisation de la réglementation, d'autant plus que la constitution ne définit ni les «conditions régionales», ni les «dangers inhérents aux jeux de hasard». Ces dangers résident non seulement dans les excès et les problèmes sociaux qui y sont liés, problèmes qui ne doivent pas être pris à la légère, mais encore dans l'attrait que les maisons de jeu exercent sur le crime organisé et le blanchissage d'argent.

La disposition constitutionnelle fait une distinction entre les appareils à sous servant aux jeux de hasard et les appareils à sous servant aux jeux d'adresse. Les

appareils à sous servant aux jeux de hasard relèvent de la compétence de la Confédération, tandis que l'autorisation d'exploitation des appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui permettent de réaliser un gain est du ressort des cantons. La Confédération doit donc également pouvoir définir la différence entre appareils à sous servant aux jeux de hasard et appareils à sous servant aux jeux d'adresse: seule la Confédération peut déterminer de façon contraignante quels appareils sont considérés comme des appareils à sous servant aux jeux de hasard et quels appareils sont des appareils à sous servant aux jeux d'adresse et font l'objet, comme tels, d'une autorisation d'exploitation cantonale.

Le constituant a renoncé à juste titre à définir lui-même la distinction entre les appareils à sous servant aux jeux de hasard et les appareils à sous servant aux jeux d'adresse. Cette distinction doit en permanence tenir compte de l'évolution et des possibilités techniques. C'est pourquoi il importe d'en définir les principes dans la loi et d'en régler les détails par voie d'ordonnance.

La disposition constitutionnelle fixe des principes importants en ce qui concerne l'impôt sur les maisons de jeu. Premièrement, cet impôt doit être prélevé sur le produit brut des jeux (et non pas sur le bénéfice de l'établissement, p. ex.); il s'agit donc d'un impôt spécial, qui ne remplace pas les impôts ordinaires sur les entreprises. Deuxièmement, il doit être calculé en fonction du produit, le taux d'imposition maximum de 80 pour cent du produit brut des jeux ne devant pas être dépassé. Troisièmement, il doit être utilisé pour couvrir la contribution fédérale à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI). Le texte constitutionnel ne prévoit pas d'autres obligations. Pour la fixation de l'impôt, le législateur fédéral n'est pas tenu d'épuiser toute la marge de manœuvre que lui donne la constitution. La fixation d'un taux inférieur au taux maximal de 80 pour cent donne la possibilité aux cantons de percevoir leur propre impôt sur le produit brut des jeux.

L'article 35, 6^e alinéa, cst., confirme la compétence de la Confédération en matière de législation sur les loteries, bien qu'il n'y soit question que de «mesures nécessaires» concernant les loteries. Le texte de la constitution ne s'exprime pas sur la manière dont la coexistence des loteries et des maisons de jeu doit être réglée. Il faut partir du principe que ce silence a pour but de laisser au législateur l'entière liberté de réglementer ces deux domaines.

12 L'offre actuelle de jeux en Suisse

Bien que la constitution ait jusqu'ici prohibé les jeux de hasard (à l'exception du jeu de la boule avec limitation de la mise dans les kursaals) ainsi que les maisons de jeu, et bien que quelques cantons aient également interdit l'exploitation d'appareils à sous sur leur territoire, l'offre de jeux qui peuvent prétendre objectivement à l'appellation «jeux de hasard» est très vaste. Cette offre revêt de surcroît une importance économique certaine. Cette situation s'explique par la pratique développée jusqu'ici par la Confédération pour différencier jeux de hasard et jeux d'adresse, compte tenu de l'interdiction des jeux de hasard prévue par la constitution. Selon cette pratique, une phase d'adresse insignifiante pour le déroulement du jeu suffisait pour qu'un appareil à sous soit considéré comme un

appareil servant aux jeux d'adresse, donc homologué et ainsi soustrait à l'interdiction des jeux de hasard prévue par la constitution. La situation actuelle est telle que la presque totalité des 24 kursaals au bénéfice d'une autorisation d'exploiter le jeu de la boule approuvée par le Conseil fédéral proposent des appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui, objectivement, ne sont rien d'autre que des appareils à sous servant aux jeux de hasard. On trouve aussi ce type d'appareils dans des clubs de jeu ou dans des restaurants. Le résultat controversé de la procédure de consultation de la loi sur les maisons de jeu (voir ch. 132) a déçu l'espoir que nourrissaient les milieux intéressés d'assister à une promulgation rapide de la présente loi. Ces milieux se sont alors concentrés sur l'extension de l'infrastructure actuelle des jeux et ont reporté leur attention sur les appareils à sous considérés dans la pratique comme des «appareils à sous servant aux jeux d'adresse».

La pratique développée par la Confédération a assoupli la stricte interdiction des maisons de jeu prévue par la constitution. Elle a contribué à développer le tourisme, situation dont ont bénéficié en particulier les kursaals établis. Mais la nouvelle disposition constitutionnelle fait perdre à cette pratique sa justification, puisqu'elle offre la possibilité d'instituer une réglementation des jeux de hasard claire et uniforme dans toute la Suisse. Le Conseil fédéral est convaincu qu'il faut tirer parti de cette possibilité en tenant compte de manière adéquate de l'apport qu'ont représenté jusqu'à présent les kursaals en matière de tourisme et de l'intérêt qu'y trouvent les cantons. C'est pour cette raison que le présent projet de loi institue une catégorie de maisons de jeu (catégorie B) auprès de laquelle les cantons peuvent percevoir leur propre impôt calculé en fonction du produit brut des jeux. Dans cette hypothèse, l'impôt prélevé par la Confédération serait réduit en conséquence. Les maisons de jeu de la catégorie B sont donc conçues pour succéder aux kursaals actuels, sans toutefois que les exploitants puissent prétendre avoir droit à une concession en vertu de la présente loi. Les kursaals devront remplir comme les autres requérants toutes les conditions légales nécessaires à l'octroi d'une concession, en particulier établir de façon plausible qu'ils sont économiquement viables eu égard aux nouvelles conditions imposées par la loi. Ils ne seront donc pas privilégiés par ladite loi. Mais en réalité, l'activité qu'ils ont déployée dans le domaine des jeux et le fait qu'ils soient bien établis dans la région les placent dans une position plus favorable que les organisations inconnues, nouvellement constituées, avec lesquelles ils entreront en concurrence pour l'octroi d'une concession.

13 Procédure préliminaire

131 Institution de commissions d'experts

Par décision du 6 septembre 1993, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a institué une commission d'experts «Loi sur les casinos» qui a été placée sous la direction de M. Benno Schneider, docteur en droit, de Saint-Gall. Cette commission avait pour mandat de présenter au chef du DFJP, jusqu'à la mi-février 1994, un rapport et une proposition de décision préalable. Sa mission devait être ensuite d'élaborer l'avant-projet de loi ainsi qu'un rapport explicatif, et de les soumettre pour décision au DFJP jusqu'à octobre 1994.

La commission d'experts a entamé ses travaux le 1^{er} novembre 1993. Elle a examiné tout d'abord les études de droit comparé que l'Institut suisse de droit comparé avait élaborées à sa demande. Elle a soumis un rapport intermédiaire au chef du DFJP à la fin du mois de mars 1994. Ce document présentait les grandes lignes de la loi élaborées par la commission et énumérait les questions en suspens. En se fondant sur le rapport intermédiaire, le président de la commission d'experts a élaboré ensuite un premier avant-projet, qui a servi de base aux délibérations de la commission. Toutefois, il est très vite apparu que la commission, du fait du nombre élevé des membres qui la composaient, lesquels représentaient de surcroît des intérêts foncièrement divergents, ne pourrait pas respecter les délais impartis par le DFJP. Si un consensus avait été assez rapidement trouvé sur les objectifs législatifs et les problèmes de conception de la loi, des opinions inconciliables se firent jour à mesure que les questions législatives décisives étaient abordées de façon plus concrète et détaillée. C'est pourquoi le président de la commission d'experts, en accord avec cette dernière, a demandé au DFJP de dissoudre cette grande commission et de confier la suite des travaux à une commission d'experts restreinte, composée de sept membres (commission d'experts II).

Le chef du DFJP a entériné cette proposition par décision du 23 juin 1994. Le mandat de la commission d'experts restreinte, qui fut à nouveau placée sous la présidence de M. Benno Schneider, docteur en droit, resta inchangé.

Pour ses travaux, la commission d'experts II s'est inspirée largement des bases élaborées par la commission d'experts I, dont les travaux avaient mis en évidence les problèmes législatifs dans toute leur acuité et avaient déjà abouti à des ébauches de solutions. Si la commission d'experts II n'avait pu s'appuyer sur ces bases, elle n'aurait guère pu remplir son mandat dans le délai imposé.

A la fin d'octobre 1994, la commission d'experts II a remis dans le délai prévu l'avant-projet élaboré par ses soins ainsi que le rapport explicatif.

132 Procédure de consultation

L'avant-projet et le rapport explicatif de la commission d'experts ont fait l'objet d'une procédure de consultation de grande envergure, qui a duré de janvier 1995 à fin avril 1995. Le résultat de cette procédure a fait apparaître d'énormes divergences. Pour les partisans d'une introduction rapide des maisons de jeu en Suisse, le projet de loi était trop restrictif; ils y voyaient plutôt une loi anti-maisons de jeu, dont la réglementation était trop dense. De leur côté, les adversaires des jeux de hasard jugeaient ce projet trop libéral et pas assez conséquent en ce qui concerne le contrôle et la surveillance des maisons de jeu. Bon nombre de cantons ont estimé que le projet était trop axé sur la Confédération et ont exigé une véritable participation des cantons à la surveillance et au contrôle des maisons de jeu.

Les modèles fiscaux proposés au cours de cette procédure de consultation ont suscité des critiques particulièrement vives. Les cantons ont regretté qu'aucune part du produit de l'impôt sur les maisons de jeu ne leur soit attribuée. Les milieux intéressés à l'exploitation de maisons de jeu ont jugé les taux d'imposition trop

élevés et ont critiqué notamment le fait que le «tronc» (pourboires destinés à l'ensemble du personnel d'une maison de jeu) soit intégré au produit brut imposable.

133 Dépouillement des résultats de la procédure de consultation

Les résultats de la procédure de consultation ont ensuite été dépouillés par deux groupes de travail internes de l'administration. L'un, placé sous la direction de l'ancien secrétaire général du Département fédéral des finances, M. Lucien Erard, docteur en sciences économiques, s'est consacré à l'imposition des maisons de jeu. L'autre, placé sous la direction de M. Benno Schneider, docteur en droit, de Saint-Gall, a retravaillé les autres parties de l'avant-projet en se fondant sur les résultats de la procédure de consultation.

Dans le cadre de ces travaux, un nouveau concept adapté à l'évolution récente constatée sur le marché suisse du jeu a été développé et soumis à la décision du DFJP et du Conseil fédéral. Ce concept tenait compte du fait qu'une série de kursaals misaient pleinement sur le développement de leur section d'appareils à sous et qu'un grand nombre de nouvelles demandes d'autorisation avaient été déposées pour l'ouverture de kursaals désireux avant tout d'exploiter des appareils à sous. Le Conseil fédéral a approuvé les principes développés dans ce nouveau concept et en a informé les cantons au cours d'une conférence tenue en mai 1996. Il a décrété en outre un moratoire pour les approbations d'autorisations d'exploiter le jeu de la boule dans les kursaals. Ce moratoire doit rester en vigueur jusqu'à l'adoption d'une réglementation transitoire ou jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi. Parallèlement, le Conseil fédéral a décidé de revoir entièrement la pratique d'homologation des appareils à sous.

La transposition des principes du nouveau concept dans le projet de loi a fait l'objet d'une seconde et brève consultation en octobre 1996, consultation au cours de laquelle seuls les cantons étaient invités à prendre position. Les cantons, dans leur majorité, n'ont pas remis en question le concept proprement dit. Les cantons de la Suisse romande, notamment, ont même estimé qu'il représentait un net progrès par rapport au projet antérieur. Mais le taux d'imposition élevé a été de nouveau vivement critiqué et les cantons ont estimé que leurs intérêts économiques et fiscaux n'étaient pas suffisamment pris en compte. L'intention du Conseil fédéral de modifier sa pratique et de fixer une nouvelle délimitation entre appareils à sous servant aux jeux de hasard et appareils à sous servant aux jeux d'adresse a suscité aussi des critiques véhémentes. Le Conseil fédéral est toutefois d'avis que cette redéfinition de la distinction entre les deux types d'appareils est précisément la pièce maîtresse d'une législation fédérale pertinente sur les jeux de hasard. Dorénavant, en effet, seuls les appareils à sous pour lesquels l'adresse d'un joueur moyen est réellement décisive pour le gain ou la perte pourront être classés dans la catégorie des appareils à sous servant aux jeux d'adresse. Sur ce point, le Conseil fédéral ne peut céder aux critiques. Dans d'autres domaines cependant, il a tenté de satisfaire aux objections des cantons, dans le cadre des limites imposées par la constitution.

14 Comparaison avec les législations étrangères

141 Généralités

Le mandat législatif énoncé à l'article 35 de la constitution porte essentiellement sur la réglementation des maisons de jeu. Alors que notre pays explore un domaine entièrement nouveau sur le plan législatif, nos voisins, d'autres pays européens ainsi que nombre d'Etats des USA exploitent des maisons de jeu depuis des décennies. Afin de mieux cerner les problèmes législatifs inhérents aux maisons de jeu, il est donc naturel d'étudier les réglementations étrangères, dont certaines dispositions peuvent, le cas échéant, servir de modèle à la législation suisse.

Les commissions d'experts I et II ont disposé à cet effet d'un vaste rapport, élaboré par l'Institut suisse de droit comparé et consacré aux lois sur les maisons de jeu édictées en Allemagne, en France, en Italie, en Autriche, en Espagne ainsi que dans l'Etat américain du Nevada. Ce rapport s'intéresse notamment aux bases juridiques, aux titulaires de concessions, aux conditions et à la procédure d'octroi des concessions, au système de contrôle et de surveillance ainsi qu'à l'imposition des maisons de jeu. Les principaux éléments en sont présentés succinctement ci-après.

142 Bases juridiques

En *Allemagne* (population: 81,5 mio. d'habitants; nombre de maisons de jeu: 39), la compétence législative est régie par le droit des Länder en matière de police. Tous les Länder ont fait usage de cette compétence.

La *France* (population: 57,7 mio. d'habitants; nombre de maisons de jeu: 153), a édicté ou révisé, depuis 1907, de nombreuses lois importantes pour les maisons de jeu. Une loi régissant ce domaine de façon exhaustive et uniforme fait toutefois défaut, même si la loi du 5 mai 1987 et les décrets d'exécution ont permis de réaliser une profonde réforme dans le secteur des maisons de jeu.

En *Italie* (population: 57,1 mio. d'habitants; nombre de maisons de jeu: 4), les maisons de jeu sont en principe interdites. Mais une série de maisons de jeu (San Remo, Campione, Venise) ont été expressément autorisées par des lois spéciales et des ordonnances, dont certaines datent de l'époque de la monarchie. Il existe également un casino à Saint Vincent (Val d'Aoste); son exploitation se fonde sur un décret de la région du Val d'Aoste datant du 3 avril 1946 que la Cour constitutionnelle italienne a clairement qualifié d'illégal. La Cour constitutionnelle a en effet jugé que les bases juridiques relatives aux maisons de jeu manquent généralement de clarté; elle préconise par ailleurs une vaste et profonde modification du domaine des jeux de hasard. Les travaux législatifs en cours visent à subordonner l'octroi d'une concession à l'assentiment mutuel du gouvernement italien et de la région d'implantation.

En *Autriche* (population: 8 mio. d'habitants; nombre de maisons de jeu: 12), les maisons de jeu sont réglementées par la loi fédérale sur les jeux de hasard, du 28 novembre 1989, qui prévoit un monopole fédéral pour l'organisation des jeux de hasard.

La législation de l'*Espagne* (population: 39,125 mio. d'habitants; nombre de maisons de jeu: 26) relative aux maisons de jeu date, pour l'essentiel, des années 1977, 1984 et 1991; elle réglemente de façon détaillée l'ouverture, l'exploitation et l'imposition des maisons de jeu.

Aux *Etats-Unis*, il n'existe pas de réglementation sur les maisons de jeu à l'échelon fédéral, bien que quelques tentatives aient été faites en ce sens dans les années 50. La réglementation est laissée aux Etats fédéraux.

L'exploitation des maisons de jeu revêt une importance économique particulière au Nevada (population: 1,45 mio. d'habitants; nombre de maisons de jeu: 271), dont la législation en matière de casinos a servi de modèle à d'autres Etats américains et à d'autres pays.

143 Titulaires de concessions

Dans les Etats examinés, les titulaires de concessions peuvent être des personnes physiques ou des personnes morales de droit privé (c'est le cas dans les Länder allemands de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, de Schleswig-Holstein, de Berlin, de Hambourg, de Rhénanie-Palatinat ainsi qu'en France et au Nevada), des personnes morales de droit privé (Espagne), des personnes morales de droit privé placées sous la tutelle de collectivités ou d'autres personnes morales de droit public (dans les Länder allemands de Brême, de Basse-Saxe, de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, de la Sarre, dans les nouveaux Länder à l'exception du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale ainsi qu'en Autriche), des personnes morales de droit public (dans les Länder allemands de Bavière et de Bade-Wurtemberg et en Italie).

La réglementation concernant les titulaires de concessions présente donc une grande diversité. On remarquera néanmoins – abstraction faite du Nevada où la «Public corporation» ne peut être concessionnaire de maisons de jeu – qu'à l'étranger, les collectivités publiques sont fortement engagées dans des entreprises de maisons de jeu, soit directement, soit par le biais d'une participation auprès d'un concessionnaire privé.

144 Conditions et procédure d'octroi d'une concession; durée de la concession

Tous les pays examinés, sauf l'Italie, font dépendre l'octroi de la concession de conditions et de servitudes parfois très sévères, dont l'existence et le respect sont vérifiés au cours de procédures de contrôle approfondies.

Aucun des pays examinés ne prévoit de droit à l'obtention de la concession du simple fait que les conditions d'octroi sont réunies. Selon la pratique en vigueur au Nevada, les concessions sont néanmoins octroyées lorsque les conditions préalables sont remplies: la libre concurrence règne entre les maisons de jeu.

A l'exception du Nevada, qui a institué une autorité spéciale (la Nevada Gaming Commission, chargée de statuer sur proposition du Gaming Control Board), l'octroi des concessions relève de la compétence du ministère de l'Intérieur ou du ministère de la Police du pays ou de l'Etat-membre concerné.

✚ La durée des concessions varie entre dix et vingt ans. Au Nevada, où la limitation de la durée d'une concession revêt le caractère de mesure disciplinaire, les concessions sont normalement octroyées pour une durée illimitée.

Le renouvellement de la concession est possible et courant, lorsque les conditions d'octroi sont remplies.

145 Surveillance et contrôle

La haute surveillance policière est exercée, en règle générale, par le ministère de l'Intérieur ou par le ministère de la Police du pays ou de l'Etat-membre concerné, alors que la surveillance financière incombe au ministère des Finances. En Bavière, une division spéciale de l'administration des loteries du Land assure la surveillance des maisons de jeu. La France décentralise les fonctions de contrôle en les confiant aux préfetures des départements et aux autorités communales, sous la direction des ministères de l'Intérieur et des Finances. L'Italie a délégué la surveillance et le contrôle à la commune d'implantation (à la région pour le Val d'Aoste). La surveillance exercée par le ministère de l'Intérieur se limite aux aspects relevant du droit de police. En Autriche, la surveillance et le contrôle sont du domaine du ministère des Finances, qui a institué à cet effet un «commissaire d'Etat» flanqué d'une section administrative. En Espagne, le directeur de la maison de jeu répond directement devant le ministère de l'Intérieur de l'exécution des tâches de surveillance et de contrôle internes de son établissement. Le contrôle externe est assuré conjointement par les ministères de l'Intérieur et des Finances, le ministère de l'Information et du Tourisme disposant lui aussi de certains droits de contrôle. Les ministères ont délégué une grande partie des tâches de contrôle à une Commission nationale des maisons de jeu, qui dispose d'une «Police des maisons de jeu». Au Nevada, le contrôle et la surveillance incombent au «Gaming Control Board».

146 Coût

Dans les Etats examinés, les frais de contrôle et de surveillance sont couverts soit par des émoluments spéciaux, soit par le budget général de l'Etat ou l'impôt sur les maisons de jeu.

147 Imposition

Les solutions retenues pour l'imposition sont aussi très différentes.

En *Allemagne*, le produit brut des jeux est imposé systématiquement à raison de 80 pour cent. Certains Länder prévoient en outre un taux d'imposition progressif. Le «tronc» est inclus pour une part réduite dans le substrat fiscal, tandis que les droits d'entrée en sont totalement exclus. L'impôt sur les maisons de jeu inclut la totalité des redevances dues. En fin de compte, la charge fiscale des maisons de jeu allemandes est nettement supérieure à 80 pour cent du produit brut des jeux.

En *France*, l'Etat central et la commune d'implantation perçoivent des impôts sur les maisons de jeu. La part de la commune ne peut dépasser 15 pour cent. Le barème fiscal national prévoit un taux progressif, qui va de 10 pour cent au minimum à 80 pour cent au maximum. L'imposition des appareils à sous fait l'objet d'une réglementation spéciale. Une taxe d'implantation est prélevée sur chaque appareil. La charge fiscale moyenne des nombreux casinos français, dont certains sont peu rentables en raison précisément de leur grand nombre, s'élève en moyenne à 57,8 pour cent du produit brut des jeux; les très grandes maisons de jeu supportent une charge beaucoup plus importante.

En *Espagne* aussi, le taux d'imposition est progressif et atteint 50 pour cent au maximum. Des impôts d'entreprise sont prélevés en sus de l'impôt sur les maisons de jeu. Le «tronc» n'est pas inclus dans le produit brut des jeux.

En *Italie*, l'imposition varie d'un casino à l'autre. Elle est constituée de diverses taxes (taxes de concession élevées, taxes minimales annuelles qui dépendent du chiffre d'affaires, impôts sur le produit brut des jeux). Lorsque des communes exploitent elles-mêmes des maisons de jeu, leurs recettes ne sont pas imposées. Toutes les maisons de jeu sont soumises à l'impôt national sur les manifestations, qui représente actuellement 22 pour cent du produit brut des jeux. La charge globale moyenne est de 77 pour cent. Le «tronc» ne fait pas partie du substrat fiscal.

L'*Autriche* applique un taux d'imposition progressif au produit brut des jeux. Pour la roulette et le baccarat, le taux d'imposition, qui est de 35 pour cent à partir de 500 000 schillings, peut atteindre 80 pour cent au plus, lorsque les recettes sont supérieures à 10 millions de schillings. Pour les autres jeux de hasard, le taux unitaire s'élève à 48 pour cent. La charge fiscale moyenne est de 74,4 pour cent. Le «tronc» ne fait pas partie du substrat fiscal.

Au *Nevada* aussi, l'imposition comprend divers éléments, de même qu'en France et en Italie. Le taux maximum de l'impôt sur le produit brut des jeux s'élève à 6,25 pour cent pour les sommes à partir de 134 000 dollars américains. Un «impôt de table» annuel grève en outre les équipements de jeu. Par ailleurs, une taxe de jeu, dont le barème est également progressif, est prélevée chaque trimestre; pour une offre de 36 jeux, elle s'élève par exemple à 98 000 dollars américains. A cela s'ajoute la «Casino Entertainment Tax» de 10 pour cent sur les recettes provenant d'offres annexes. L'Etat du Nevada ne prélève plus d'impôts d'entreprise auprès des maisons de jeu. Celles-ci sont néanmoins assujetties à l'impôt fédéral sur les entreprises. Le «tronc» échappe à l'imposition spéciale des maisons de jeu.

15 Objectifs et conception du projet de loi

151 Remarques préliminaires

Le débat politique qui a précédé la votation sur l'article constitutionnel, en mars 1993, a été vif et a nourri une forte polémique. Les adversaires des maisons de jeu ont mis l'accent sur les conséquences négatives des jeux de hasard offrant des chances de réaliser un gain en argent. Ils voient dans ces jeux un danger pour les personnes instables, susceptibles de sombrer dans une passion incontrôlée du jeu,

et considèrent les maisons de jeu comme un vivier potentiel pour le crime organisé et un terreau particulièrement propice au blanchissage d'argent.

Les partisans de l'introduction des maisons de jeu ont fait valoir au contraire que les maisons de jeu ouvriraient de nouvelles perspectives économiques, notamment pour le tourisme, empêcheraient l'argent de couler dans les caisses des maisons de jeu étrangères proches de la frontière et procureraient à la Confédération des recettes dont elle a un besoin urgent pour l'AVS et l'AI. Ils ont souligné que la criminalité organisée pourrait être écartée par des mesures appropriées, que le blanchissage d'argent combattu efficacement par des dispositions adéquates et que des mesures préventives permettraient au minimum de limiter les conséquences négatives du jeu sur le plan social (excès, surendettement, etc.).

Le peuple a tranché en faveur des partisans des maisons de jeu. Mais il faut partir du principe que le peuple et les cantons n'auraient pas accepté la nouvelle disposition constitutionnelle s'ils n'avaient pas été convaincus que les problèmes inhérents à l'exploitation de maisons de jeu peuvent être résolus d'une manière satisfaisante.

152 Objectifs législatifs

Si on analyse les arguments avancés par les adversaires et par les partisans des maisons de jeu dès le début de la campagne lancée en vue du scrutin de 1993 sur l'article constitutionnel, il devient évident qu'une loi portant essentiellement sur la réglementation des maisons de jeu doit viser simultanément trois objectifs d'égale importance: la protection des joueurs, la protection de la société et la réalisation d'un bénéfice économique et fiscal:

- la protection des joueurs inclut à la fois la protection contre les agissements déloyaux dans l'exploitation des jeux, la protection des joueurs contre leurs propres excès et la prévention des conséquences négatives du jeu sur le plan social;
- la protection de la société doit être garantie par des mesures efficaces contre le crime organisé et le blanchissage d'argent;
- le bénéfice économique sera acquis si les maisons de jeu au bénéfice d'une concession ont un effet dynamisant sur l'économie de leur région d'implantation et si le bilan des coûts et des bénéfices se solde par un excédent.

La disposition constitutionnelle donne un avant-goût de l'intérêt que présentent les maisons de jeu en matière fiscale: l'impôt sur les maisons de jeu sera prélevé sur le produit brut des jeux. Il s'agit donc d'un impôt spécial versé à la Confédération et qui doit être affecté à un but particulier (AVS/AI). Mais la Confédération, de même que le canton et la commune d'implantation peuvent également tirer un avantage fiscal considérable de l'imposition ordinaire des maisons de jeu en tant qu'entreprises.

Eu égard à ces trois objectifs de même importance, la présente loi vise à:

- appréhender dans sa globalité le secteur des jeux de hasard permettant de réaliser un gain en argent ou d'obtenir d'autres avantages matériels et – sous réserve des prescriptions de la loi sur les loteries – en concentrer systématiquement l'exploitation dans des maisons de jeu au bénéfice d'une concession;

- limiter le nombre de maisons de jeu autorisées en fixant un maximum légal et/ou en développant en ce sens la pratique d'octroi des concessions; un nombre très élevé de maisons de jeu se révélerait assurément contraire aux objectifs visés;
- garantir une exploitation sûre des jeux dans les maisons de jeu autorisées;
- empêcher la criminalité organisée dans et autour des maisons de jeu ainsi que le blanchissage d'argent au sein et par le biais des maisons de jeu;
- prévenir dans la mesure du possible les conséquences négatives du jeu sur le plan social, notamment en repérant à temps les joueurs menacés et en les tenant à l'écart des jeux ainsi qu'en interdisant toute publicité tapageuse pour les maisons de jeu;
- offrir aux maisons de jeu suisses une capacité concurrentielle suffisante par rapport à l'étranger, pour dissuader les joueurs suisses de se rendre à l'étranger et accroître ainsi l'offre touristique de la Suisse;
- assurer à la Confédération une source de recettes supplémentaires pour le financement de l'AVS et de l'AI par la perception d'un impôt calculé de façon optimale, et associer les cantons au potentiel fiscal des maisons de jeu de la catégorie B d'une manière conforme à la constitution.

Selon l'intensité avec laquelle ils sont poursuivis, ces objectifs peuvent entrer en conflit plus ou moins fortement les uns avec les autres. Le Conseil fédéral a recherché une solution optimale pour résoudre ces conflits d'objectifs. Il est parvenu à la conclusion qu'un système de marché entièrement ouvert ne serait pas une bonne solution dans le domaine des maisons de jeu. Il faut plutôt imposer à ce marché des conditions-cadres propres à créer une situation stable et prévisible pour tous les intéressés et à permettre d'atteindre au mieux les objectifs de protection visés par la loi. Le taux de l'impôt sur les maisons de jeu prévu par le droit fédéral joue à cet égard un rôle essentiel. Il doit être choisi de telle manière que le capital investi ne produise pas de rendements excessifs, mais qu'une rentabilité suffisante reste possible en dépit de cet impôt. Le nombre des maisons de jeu, leurs lieux d'implantation et la région qu'ils couvrent doivent donc correspondre aux taux d'imposition envisagés: si le marché doit rester ouvert, il faut maintenir une charge fiscale relativement faible (exemple: Nevada); un marché limité, par contre, implique une charge fiscale plus élevée.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'en Suisse le nombre des maisons de jeu doit être maintenu à un niveau relativement bas.

Il sera ainsi possible de tenir compte en particulier des risques que présentent les maisons de jeu sur le plan social, mais aussi en matière de criminalité organisée et de blanchissage d'argent. De plus, les autres problèmes liés à l'exploitation des maisons de jeu seront plus faciles à maîtriser si le nombre de maisons de jeu est fixé de manière claire que si le «libre marché» exigé par de nombreux milieux consultés est créé, car on verrait alors apparaître et disparaître à un rythme élevé des maisons de jeu dans les sites d'implantation, ce qui générerait entre ces dernières une concurrence propre à provoquer une publicité véritablement agressive. Un tel environnement serait beaucoup plus fragile face à la criminalité et au blanchissage d'argent que le système proposé dans la présente loi. Il serait en outre contestable du point de vue de la protection sociale. De plus, l'activité de surveillance et de contrôle serait très difficile à exercer en raison de l'instabilité de

nombreuses maisons de jeu et du manque de professionnalisme auquel il faudrait s'attendre de la part d'une grande partie de leur personnel. Par ailleurs, elle ne pourrait être assurée que par une grosse infrastructure. On ne peut guère s'attendre à ce qu'une telle «névadisation», avec tous les inconvénients qu'elle entraînerait, présente beaucoup d'attrait pour le modèle touristique suisse et ait un effet stimulant sur le tourisme helvétique.

153 Conception matérielle du projet

Dans le présent projet de loi, le Conseil fédéral propose une solution qui permettra de concentrer les jeux de hasard offrant des chances de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel dans des maisons de jeu au bénéfice d'une concession, de soustraire efficacement les maisons de jeu et leur environnement à l'influence et aux effets du crime organisé, de rendre le blanchissage d'argent pratiquement impossible dans les maisons de jeu et d'accorder une grande importance à la prévention des conséquences négatives du jeu sur le plan social, sans empêcher pour autant les établissements bien gérés de travailler sur une base économique saine et de s'affirmer avec succès dans la concurrence avec les maisons de jeu étrangères malgré les prescriptions de sécurité.

153.1 Interdiction des jeux de hasard à l'extérieur des maisons de jeu

Le projet prévoit que les jeux de hasard ne pourront être proposés que dans les maisons de jeu au bénéfice d'une concession. Sont réservées les prescriptions de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels, «lex specialis» par rapport au présent projet, qui règle de façon exhaustive les jeux de hasard offrant des chances de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel. L'interdiction de ces jeux en dehors des maisons de jeu signifie que le joueur ne peut jouer que dans ces établissements et qu'il doit être personnellement présent sur les lieux où se déroule le jeu de hasard; les seules exceptions à cette règle concernent les liaisons électroniques entre des appareils à sous servant aux jeux de hasard installés dans les maisons de jeu (p. ex. pour la création de jackpots), dans la mesure où la loi ou l'ordonnance les autorise expressément. Les jeux de hasard proposés en dehors des maisons de jeu par le biais de réseaux électroniques comme Internet, Videotex ou Télétexte par exemple, sont par conséquent interdits. Le déroulement de jeux de hasard par le biais d'Internet ou de logiciels analogues soulève divers problèmes d'ordre juridique et technique. Il convient de mentionner, entre autres, les problèmes de la protection des joueurs, de la protection des données et du transfert d'argent. Internet étant distribué sur un réseau de communication électronique international, d'autres problèmes se posent en rapport avec la poursuite pénale et la mise en application de l'interdiction des jeux de hasard dans un pays donné. C'est la raison pour laquelle des efforts sont déployés, à l'échelon international, pour interdire le déroulement de jeux de hasard sur Internet ou le soumettre à un ensemble de normes minima qui devront être établies au niveau international. L'institution d'une interdiction

d'utiliser des réseaux de communication électronique pour l'organisation de jeux de hasard ne permettra pas, certes, de résoudre tous les problèmes soulevés, mais elle aura le mérite d'émettre un signal clair.

153.2 Les jeux de hasard dans les maisons de jeu

Le projet de loi est l'expression d'une préoccupation majeure: créer des bases juridiques claires pour les jeux de hasard autorisés et soumettre le marché du jeu de hasard en Suisse à une surveillance efficace exercée par l'Etat, dans le but d'empêcher la criminalité et le blanchissage d'argent et de prévenir les conséquences négatives du jeu sur le plan social. A moins de déployer des moyens disproportionnés, on ne peut atteindre ces objectifs que si les jeux de hasard offrant des chances de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel sont concentrés dans des maisons de jeu bénéficiant d'une concession.

Aujourd'hui, les milieux intéressés par l'exploitation de jeux de hasard s'orientent toujours plus vers les appareils à sous et profitent au maximum du régime actuel (qui permet de considérer comme des appareils à sous servant aux jeux d'adresse nombre d'appareils qui devraient être classés en fait dans la catégorie des appareils à sous servant aux jeux de hasard). Cette pratique, que le Tribunal fédéral a d'ailleurs qualifiée d'extrêmement douteuse, a perdu sa justification matérielle comme nous l'avons souligné au chiffre 12. Elle doit donc être abolie. Le Conseil fédéral donnera mandat aux autorités fédérales compétentes de ne classer désormais dans la catégorie des appareils à sous servant aux jeux d'adresse que les appareils à sous pour lesquels l'adresse d'un joueur moyen constitue un facteur de gain ou de perte réellement décisif.

De cette manière, il sera possible d'établir dans toute la Suisse une conception législative uniforme qui tienne compte des objectifs mentionnés précédemment.

Le projet de loi crée deux catégories de maisons de jeu:

- les maisons de jeu de la catégorie A offrent une palette complète des jeux de table (grands jeux) ainsi que des appareils à sous servant aux jeux de hasard. Les appareils à sous qui présentent les plus grands potentiels de perte ou de gain ne pourront être exploités que dans les établissements de la catégorie A. Ils sont considérés comme étant particulièrement attractifs. La loi fixe à sept le nombre maximum de maisons de jeu de la catégorie A en Suisse;
- les maisons de jeu de la catégorie B proposent, parmi les jeux de table, le jeu de la boule et/ou la roulette ainsi que des appareils à sous servant aux jeux de hasard, c'est-à-dire des appareils à sous qui, en comparaison des appareils exploités dans les maisons de jeu de la catégorie A, présentent un potentiel de perte ou de gain restreint et correspondent, quant à l'attrait, aux actuels appareils à sous installés dans les kursaals.

Les maisons de jeu de la catégorie B sont destinées à remplacer de facto les kursaals actuels (cf. commentaire de l'art. 8). C'est pourquoi on prévoit pour les maisons de jeu de la catégorie B des possibilités de réduction du taux d'imposition qui ne s'appliqueront pas aux maisons de jeu de la catégorie A (voir ch. 153.7).

153.3 Concession obligatoire et titulaires de la concession

L'ouverture et l'exploitation d'une maison de jeu requièrent deux concessions: une concession d'implantation, qui confère à son détenteur le droit d'établir une maison de jeu à un endroit déterminé, et une concession d'exploitation, qui habilite le concessionnaire à exploiter la maison de jeu. Le concessionnaire d'implantation et le concessionnaire d'exploitation peuvent être distincts.

Les exigences posées aux titulaires d'une concession d'implantation ou d'exploitation sont très strictes. Les impératifs législatifs les plus importants pour parer au crime organisé sont l'indépendance des concessionnaires et une transparence absolue, vis-à-vis de l'autorité concédente, quant à l'existence et l'origine des fonds investis. Cette transparence et cette indépendance doivent subsister pendant toute la durée de la concession.

La décision relative à l'octroi et au renouvellement de la concession est réservée au Conseil fédéral, sans aucune possibilité de recours: il n'existe aucun droit à l'obtention d'une concession du simple fait que les conditions d'octroi de la concession sont remplies. La décision relative à la suspension ou à la restriction d'une concession est en revanche déléguée à la Commission fédérale des maisons de jeu instituée par la loi. Ses décisions peuvent être portées devant la commission de recours compétente en matière de maisons de jeu.

La concession d'implantation ne peut être octroyée que si le canton et la commune d'implantation y sont favorables. Autrement dit, le canton et la commune d'implantation ont un droit de veto.

Les titulaires peuvent être des personnes morales de droit public ou de droit privé. Si on choisit un titulaire dont l'organisation est soumise au droit privé, la forme juridique de la société anonyme ou de la société coopérative est prescrite.

153.4 Mesures contre le blanchissage d'argent

Dorénavant, la lutte contre le blanchissage d'argent devra être menée au niveau fédéral au moyen d'une loi spéciale. Dans son message du 17 juin 1996¹⁾, le Conseil fédéral a présenté aux Chambres un projet de loi fédérale concernant la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier (loi sur le blanchissage d'argent). La loi sur le blanchissage d'argent impose à ceux qui offrent des services dans le domaine financier une obligation de diligence. Cette obligation doit empêcher l'utilisation abusive du secteur financier suisse (domaine bancaire et non bancaire) aux fins de blanchissage d'argent. Les maisons de jeu peuvent être elles aussi la cible du blanchissage d'argent à deux niveaux: premièrement, elles offrent des possibilités d'investir des fonds d'origine criminelle et peuvent éventuellement servir de «dispositifs de blanchissage d'argent» si le crime organisé parvient à s'assurer, par la contrainte ou la corruption, le concours du titulaire et du personnel de direction; deuxièmement, le public peut abuser de la maison de jeu pour blanchir de l'argent.

¹⁾ FF 1996 III 1057 ss

Afin de minimiser les dangers du blanchissage d'argent dans les maisons de jeu, celles-ci sont soumises à la loi sur le blanchissage d'argent (art. 34). Les maisons de jeu constituent des intermédiaires financiers surveillés au moyen d'une loi spéciale au sens défini à l'article 2, 2^e alinéa, de la loi sur le blanchissage d'argent. De cette façon, la Commission fédérale des maisons de jeu remplit une fonction d'autorité de surveillance basée sur une loi spéciale. Il lui appartient de combattre les risques et les dangers inhérents au premier niveau structurel en contrôlant les conditions nécessaires à l'octroi d'une concession et la persistance de ces conditions dans le temps. Ce contrôle doit se faire aussi bien lors de la procédure d'octroi des concessions que pendant la durée d'exploitation de la concession (voir ch. 153.6 ci-après).

Les éventuelles tentatives du public pour blanchir de l'argent sont contrecarrées par le fait que les maisons de jeu sont contraintes de respecter une obligation de diligence bien définie comme le prévoit la loi sur le blanchissage d'argent pour tous les intermédiaires financiers. Cette obligation de diligence devrait notamment empêcher que les maisons de jeu ne soient utilisées comme alibi pour justifier des accroissements de fortune – légaux ou illégaux – inexplicables.

153.5 Organisation des autorités

Le projet de loi prévoit une organisation des autorités sur deux niveaux:

Le Conseil fédéral, en sa qualité d'autorité de direction et d'exécution suprême de la Confédération, est compétent pour l'octroi des concessions. Il statue de façon définitive sur l'octroi des concessions d'implantation et des concessions d'exploitation. Il exerce la haute surveillance sur les affaires relatives aux maisons de jeu et nomme les membres de la Commission fédérale des maisons de jeu.

La Commission fédérale des maisons de jeu exerce la surveillance directe sur les maisons de jeu et est responsable de l'application de la loi sur les maisons de jeu sur le plan opérationnel. A l'instar de la Commission fédérale des banques, qui lui a servi de modèle, elle dispose d'un secrétariat pour l'accomplissement de ses tâches.

La tâche fondamentale de la Commission fédérale des maisons de jeu et de son secrétariat est la réalisation des objectifs de protection définis dans la loi ainsi que la taxation et la perception de l'impôt sur les maisons de jeu. Le secrétariat doit être composé d'une équipe de spécialistes en mesure d'évaluer la gestion de l'entreprise et des jeux ainsi que le système de surveillance et de contrôle des diverses maisons de jeu. Des spécialistes du secrétariat doivent en outre pouvoir être envoyés sur place pour procéder à des inspections de l'exploitation des jeux, de la gestion des affaires et de l'activité interne de contrôle et de surveillance de la maison de jeu, et être habilités à des interventions policières proprement dites.

La Commission fédérale des maisons de jeu et son secrétariat travaillent en étroite collaboration avec les autorités administratives et avec les autorités de poursuite pénale. Les autorités administratives cantonales peuvent être associées à la surveillance des maisons de jeu à travers des services cantonaux spécialisés et des organes de police cantonaux.

Une sanction administrative, telle que celle que prévoient également la loi fédérale du 6 octobre 1995²⁾ sur les cartels et autres restrictions à la concurrence et le projet de loi du 10 juin 1996³⁾ sur les télécommunications, réprime les violations de la concession ou de décisions exécutoires. Ces infractions entraînent donc pour l'entreprise des charges financières, dont l'effet est comparable à celui d'un impôt répressif.

Le projet renonce sciemment à déterminer d'une quelconque manière l'organisation, la structure et l'effectif du personnel du secrétariat de la Commission fédérale des maisons de jeu. Le soin en est laissé au Conseil fédéral, qui a ainsi la possibilité de les adapter à tout moment en fonction de l'évolution des besoins. Les frais engendrés par l'organisation des autorités doivent être entièrement couverts par les émoluments de surveillance.

153.6 Concept de surveillance et de contrôle/Comptes et révision

Le concept de surveillance et de contrôle retenu dans le présent projet de loi part de l'idée qu'il est préférable, pour des raisons de coût et d'efficacité, que la Confédération confie l'ensemble des tâches de contrôle et de surveillance aux exploitants de maisons de jeu plutôt que de surveiller elle-même sur place l'exploitation des jeux et les transactions financières qui y sont liées. Il incombe donc aux autorités compétentes en matière de concessions et de surveillance, de vérifier rigoureusement, entre autres tâches, que les conditions d'octroi de la concession sont remplies, de veiller à ce qu'elles continuent d'être respectées pendant la durée de la concession et d'évaluer continuellement la qualité et l'efficacité du système de contrôle interne des maisons de jeu quant à l'exploitation des jeux et au blanchissage d'argent. Il faut, certes, opérer une surveillance par sondage sur place de temps en temps. Mais l'accent doit être mis sur la vérification des mesures internes de surveillance et de contrôle de la maison de jeu, dont les organes et la direction sont eux-mêmes responsables. Si des défaillances et des lacunes sont constatées dans ce domaine, les conditions qui ont présidé à l'octroi de la concession ne sont plus remplies et la concession doit alors être retirée, suspendue ou restreinte.

Face à cette menace, les maisons de jeu feront de très gros efforts pour que leur système de surveillance et de contrôle réponde constamment aux normes très strictes imposées par le droit et les autorités exécutives. En revanche, plus l'Etat se charge lui-même du contrôle policier, plus il prend sur lui la responsabilité directe de la gestion correcte de l'établissement et des jeux; or, compte tenu de ses moyens limités, l'Etat n'est pas en mesure d'assumer pleinement une telle responsabilité. Pour son activité de surveillance, il disposera d'un système informatique relié directement aux maisons de jeu qui lui permettra d'obtenir des informations en temps réel sur chaque établissement.

Le concept de surveillance et de contrôle proposé permet d'alléger l'organisation des autorités. Les frais y relatifs, qui doivent être financés par les maisons de jeu

²⁾ RS 251

³⁾ RO ... (FF 1996 III 1260 ss)

elles-mêmes, comme nous l'avons souligné précédemment, sous la forme d'émoluments de surveillance, sont proportionnés à l'efficacité des moyens mis en œuvre.

Les prescriptions relatives aux comptes et à la révision des maisons de jeu sont aussi un élément important du concept de surveillance et de contrôle. Quelle que soit la forme juridique selon laquelle elle est organisée, la maison de jeu est obligée de tenir une comptabilité et de présenter un bilan et un rapport de gestion conformes aux règles de la législation sur les sociétés anonymes. Quels que soient la forme juridique et le montant du capital social, l'organe de révision du concessionnaire doit en outre satisfaire aux conditions particulières définies à l'article 727b du code des obligations⁴⁾. La Commission fédérale des maisons de jeu peut, au besoin, confier des mandats d'investigation supplémentaires à l'organe de révision, comme c'est le cas pour la Commission fédérale des banques et les organes de révision institués par la loi sur les banques.

153.7 Imposition des maisons de jeu

Il faut s'attendre à ce que le produit brut des grands jeux soit considérable. Le succès rencontré en Suisse par les actuels appareils «de jeu d'adresse» et à l'étranger par les appareils de jeu de hasard donne lieu de penser qu'on peut s'attendre également à des produits bruts élevés dans les maisons de jeu bien fréquentées qui offriront des appareils à sous servant au jeu de hasard. Il est toutefois impossible d'établir des estimations réellement fiables pour ces deux domaines, ce qui pose un problème majeur pour la fixation du taux d'imposition. L'autre problème est de savoir si les cantons pourront profiter directement ou indirectement du produit brut des jeux en vertu de la disposition constitutionnelle (art. 35, 5^e al., cst.), et comment ils pourront en profiter, le but étant de compenser les avantages fiscaux qui leur échapperont après l'entrée en vigueur de la loi, lorsque les kursaals seront supprimés dans leur forme actuelle.

Les solutions retenues dans le projet de loi pour la résolution de ces problèmes se sont fondées sur les éléments de réflexion suivants:

Détermination du taux d'imposition

Plusieurs considérations sont essentielles pour la fixation du taux d'imposition:

- le substrat fiscal de l'impôt sur les maisons de jeu institué par la constitution est le produit brut des jeux, qui dépend de l'offre de jeux et du taux de fréquentation de la maison de jeu; la fréquentation dépend elle-même de la situation concurrentielle; si l'offre de jeux dépasse la demande, le taux de fréquentation diminue;
- si le produit brut des jeux d'une maison de jeu est suffisamment élevé en comparaison de ses coûts d'exploitation, même une charge fiscale relativement élevée sur le produit brut des jeux permet à l'entreprise de réaliser une marge brute qui, après déduction de tous les autres frais, assure des rendements convenables pour le capital investi;
- si le taux de l'impôt sur les maisons de jeu est trop bas, le capital investi produit

⁴⁾ RS 220

des rendements excessifs qui sont versés aux investisseurs, utilisés pour subventionner des établissements annexes ou affectés à d'autres buts, ce qui, finalement, représente un privilège notable par rapport aux régions et aux entreprises qui n'ont pas obtenu de concession et fausse la concurrence entre les régions.

Ces trois constatations étant établies, l'idée de protection inhérente à cette loi mais aussi les intérêts fiscaux et l'équilibre entre les différentes régions sont globalement mieux servis si le nombre des maisons de jeu est restreint au point d'éviter toute concurrence démesurée; de cette façon, on crée des maisons de jeu qui couvrent des régions suffisamment grandes pour permettre de drainer une clientèle importante, pour autant que l'établissement soit bien géré.

L'alternative était la suivante: ne fixer aucune limite au nombre de maisons de jeu et laisser jouer la libre-concurrence ou limiter le nombre de maisons de jeu en choisissant des lieux d'implantation suffisamment éloignés pour que chaque établissement soit protégé de la concurrence des autres. Le Conseil fédéral a opté pour la seconde. Comme nous l'avons déjà souligné, il préconise des maisons de jeu qui soient économiquement viables pour autant qu'elles soient bien gérées, et cela malgré une imposition élevée du produit brut des jeux. Cet impôt élevé perçu par la Confédération est aussi la bonne solution du point de vue de l'égalité de traitement entre les cantons. L'AVS et l'AI, de même que l'ensemble de la population bénéficieront du produit fiscal. L'impôt profitera donc directement non seulement aux régions et aux cantons d'implantation, mais aussi à la Suisse toute entière. Tel est précisément le but recherché par la nouvelle disposition constitutionnelle.

Etant donné que l'incertitude règne sur les possibilités économiques des entreprises et les résultats des futures maisons de jeu suisses, il faut définir le taux d'imposition juste de façon empirique, à partir d'une valeur maximale. Une adaptation de bas en haut serait, pour des raisons évidentes, difficilement réalisable.

Pour déterminer le taux d'imposition juste (c'est-à-dire adéquat et équitable) en procédant de haut en bas, le Conseil fédéral propose de partir du taux maximal prévu par la constitution, à savoir 80 pour cent du produit brut des jeux. Il pourra réduire ce taux de moitié au plus pendant les quatre premières années d'exploitation de la maison de jeu. Le taux pourrait être abaissé au niveau le plus bas pendant la première année d'exploitation et augmenté ensuite chaque année. Une fois le délai de quatre ans écoulé, le taux d'imposition appliqué sera celui que le Conseil fédéral fixera lui-même puisque la loi lui délègue ce pouvoir. Il ne pourra pas être inférieur à 60 pour cent. Le Conseil fédéral peut fixer des taux d'imposition différents pour les deux catégories de maisons de jeu.

Le taux d'imposition peut en outre être réduit pour les maisons de jeu de la catégorie B. Deux motifs de réduction sont prévus à cet effet:

- la maison de jeu investit une part substantielle de ses bénéfices dans des projets d'intérêt ou d'utilité publics;
- l'économie de la région d'implantation de la maison de jeu dépend d'un tourisme essentiellement saisonnier. Ce motif permet de favoriser les maisons de jeu dans les régions qui connaissent surtout un afflux saisonnier de visiteurs.

Ces deux possibilités de réduction peuvent être cumulées. Mais le taux d'imposition initial peut être réduit d'un quart au plus pour le premier motif de réduction, d'un tiers pour le second motif et de la moitié au plus si les deux motifs sont cumulés.

Participation fiscale des cantons

Il semble que les termes clairs de la constitution – la taxe calculée en fonction du produit brut des jeux doit être affectée à l'AVS/AI – ne laissent qu'une marge réduite pour résoudre le deuxième problème crucial qui se pose au législateur dans ce domaine, à savoir l'attribution d'une partie du produit brut des jeux aux cantons. Conscients de la situation, les cantons veulent qu'à l'avenir aussi les appareils à sous présentant une part d'adresse insignifiante soient qualifiés d'«appareils à sous servant aux jeux d'adresse»; l'autorisation de les exploiter et leur imposition resteraient alors de leur compétence. Le Conseil fédéral est d'avis que cela est contraire à la constitution et ne peut être admis vu l'importance que ces appareils à sous ont prise au cours des dernières années et le potentiel de risques qu'ils recèlent.

Eu égard à cette situation constitutionnelle, le projet de loi prévoit que le taux imposé aux maisons de jeu de la catégorie B par la Confédération sera obligatoirement diminué si et dans la mesure où les cantons prélèvent eux-mêmes un impôt sur le produit brut des jeux exploités par ces maisons de jeu. La diminution maximale accordée à ce titre s'élève à trois-huitièmes au plus du montant de l'impôt dû, après déduction des éventuelles réductions légales consenties pour les motifs exposés précédemment.

Cette forme de participation fiscale indirecte des cantons au produit brut des jeux des maisons de jeu de la catégorie B n'est pas expressément exclue par la constitution, et le Conseil fédéral l'estime justifiée et admissible eu égard au fait que les kursaals, sous leur forme actuelle, doivent disparaître. En outre, ce système permet aux cantons d'implantation de compenser dans une certaine mesure les dépenses supplémentaires liées à l'exploitation d'une maison de jeu, exploitation qui est source d'avantages, mais aussi d'inconvénients.

Les maisons de jeu sont par ailleurs soumises aux impôts ordinaires perçus par la Confédération, les cantons et les communes.

153.8 Dispositions pénales

Outre les mesures de nature administrative (retrait, suspension, restriction de concessions et d'autorisations, sanctions administratives), des dispositions pénales sont indispensables pour assurer le respect de la loi. Pour que la loi puisse déployer tout son effet préventif face aux importants intérêts financiers, il est prévu de dépasser très largement le cadre des peines fixé dans la partie générale du code pénal⁵⁾ (réclusion jusqu'à cinq ans dans les cas graves; cette peine peut en outre être assortie d'une amende jusqu'à 2 mio. de fr.).

⁵⁾ RS 311.0

153.9 Dispositions finales

Ce chapitre abroge les prescriptions de la Confédération et des cantons qui sont en contradiction avec la présente loi et énumère les modifications qu'il y a lieu d'apporter à d'autres lois.

16 Classement d'interventions parlementaires

La promulgation de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu permet de classer les interventions parlementaires suivantes:

1993	P	93.3173	Loi sur les maisons de jeu (N 18. 6. 93, Zwygart)
1996	P	96.3332	Evolution des jeux de hasard et des jeux d'adresse (N 19. 9. 96, Zwygart)

Ces interventions parlementaires concernent des questions liées à l'élaboration de la loi sur les maisons de jeu (93.3173 P Zwygart) et à l'évolution qui a marqué le domaine des jeux de hasard et des jeux d'adresse au cours des trois dernières années (96.3332 P Zwygart), en particulier aux aspects essentiels suivants: instrument de contrôle efficace pour empêcher les influences criminelles; interdiction des appareils à sous par les cantons; interdiction de la publicité en faveur des maisons de jeu; effectif actuel des appareils en Suisse; lieux d'implantation des 24 kursaals dont l'autorisation d'exploiter le jeu de la boule a été approuvée par le Conseil fédéral; forme juridique et forme d'organisation des exploitants d'appareils à sous; composition des conseils d'administration et des bailleurs de capitaux; chiffres d'affaires réalisés par les kursaals et les loteries suisses; montant du produit fiscal; nouveaux projets de kursaals ainsi que leurs sociétés et bailleurs de fonds.

Les réponses suivantes peuvent être données aux questions soulevées:

Prévention des influences criminelles

Des dispositions destinées à empêcher la criminalité organisée, en particulier le blanchissage d'argent, sont intégrées dans le projet de loi sur les maisons de jeu:

Article 34	Mesures contre le blanchissage d'argent
Article 24	Contrôle de l'identité des joueurs
Article 22	Possibilité d'exclusion des jeux
Article 39	Obligation de dénoncer imposée à l'organe de révision
Article 48	Fonction de surveillance de la commission des maisons de jeu dans tous les domaines
Article 50	Mesures prises par la commission des maisons de jeu
Article 55 ss	Dispositions pénales

Interdictions cantonales pour les appareils à sous

L'exploitation d'une maison de jeu requiert une concession d'implantation qui ne peut être octroyée que si le canton et la commune d'implantation y sont favorables (art. 13, 1^{er} al.). Cette prescription reconnaît au canton d'implantation un droit de veto contre l'ouverture de maisons de jeu sur son territoire. L'autorisation d'exploiter des appareils à sous servant aux jeux d'adresse avec possibilité de gain

relève de la compétence des cantons, qui peuvent en autoriser, en restreindre ou en interdire l'exploitation.

Interdiction de la publicité et protection de la jeunesse

En vertu de l'article 33 du projet de loi sur les maisons de jeu, celles-ci n'ont pas le droit de faire de la publicité tapageuse. La commission d'experts a toutefois refusé une interdiction totale qui compromettrait d'emblée la compétitivité des maisons de jeu suisses, notamment vis-à-vis des établissements étrangers proches de la frontière. Le souci de protéger la jeunesse est pris en compte dans la mesure du possible: une interdiction de jouer est instituée pour les personnes âgées de moins de 18 ans et des mesures sociales sont prévues (art. 14, 2^e al.).

Effectif actuel des appareils à sous en Suisse

Quelque 10 000 appareils à sous sont exploités dans toute la Suisse. Les appareils installés dans des kursaals représentent quelque 2300 unités, réparties de la manière suivante:

Arosa: 73; Baden: 95; Berne: 200; Currendlin: 35; Davos: 134; Engelberg: 50; Genève: 109; Gstaad: 70; Interlaken: 140; Locarno: 193; Lugano: 183; Lucerne: 139; Montreux: 200; Rheinfelden: 69; St. Moritz: 75; Saxon: 192; Thoun: 155; Weggis: 100.

Nombre d'appareils à sous installés dans des restaurants et des salons de jeux, ventilé par canton:

Argovie: 936; Appenzell Rh.-Ext.: 185; Appenzell Rh.-Int.: 20; Berne: 1200; Fribourg: 1676; Glaris: 139; Lucerne: 533; Unterwald-le-Bas: 95; Unterwald-le-Haut: 120; Schaffhouse: 208; Tessin: 1800; Thurgovie: 879; Uri: 120; Zoug: 139. Ceci donne un effectif total de 7550 appareils.

Dans les cantons qui ne figurent pas dans la liste, les appareils à sous sont interdits d'une manière générale. Les appareils servant uniquement aux jeux d'agrément, tels que les flippers, les jeux vidéo de réaction, les jeux de fléchettes, etc., sont autorisés dans tous les cantons à certaines conditions.

Exploitants d'appareils, forme juridique des entreprises, bailleurs de capitaux

Il convient de faire une distinction entre les exploitants d'appareils installés dans des kursaals et les exploitants d'appareils en service dans d'autres lieux publics (restaurants et salons de jeu). Les exploitants de cette dernière catégorie d'appareils ne sont pas connus car ils sont très nombreux et très dispersés. Les exploitants d'appareils installés dans des kursaals sont des entreprises connues des autorités compétentes de la Confédération et des cantons (Tivolino, Novomatic, Golden Games, Proms et Escor). Il s'agit de sociétés anonymes. Les conseils d'administration et les bailleurs de capitaux sont également connus.

Chiffre d'affaires des kursaals et des loteries

En 1995, le chiffre d'affaires (total des mises) réalisé par l'ensemble des kursaals exploitant des appareils à sous s'est élevé à près de 3 milliards de francs. En moyenne, 96 pour cent de cette somme ont été remboursés aux joueurs en tant que gains. Le produit brut des jeux a été par conséquent de 120 millions de francs.

Les mises engagées dans des loteries suisses se sont élevées, en 1995, à quelque 980 millions de francs. Les gains versés représentent 50 pour cent de cette somme. On ne connaît pas les chiffres d'affaires des autres établissements de jeu.

Produit fiscal dégagé par les kursaals existants

Appareils de jeux:

Le montant et la nature de l'imposition sont réglés différemment d'un canton à l'autre. Seul le canton de Vaud prélève un impôt dépendant du chiffre d'affaires; cet impôt représente 25 pour cent du produit brut des jeux. Une taxe annuelle s'élevant à environ 5000 francs par appareil de jeu est exigée dans les autres cantons. Les taux d'impôt doivent être mis en relation avec les produits bruts provenant des appareils à sous. Sur la base des chiffres à disposition, on constate que les produits bruts des appareils à sous installés dans les kursaals suisses peuvent aller, par appareil et par année, de 30 000 à 40 000 francs dans les petits kursaals, de 50 000 à 70 000 francs dans les kursaals moyens, et de 100 000 à 150 000 francs dans les grands kursaals. A noter que le prix d'achat d'un appareil à sous est d'environ 15 000 francs.

Jeu de la boule:

Les recettes brutes dégagées par l'exploitation du jeu de la boule ont fortement diminué ces dernières années dans l'ensemble des kursaals (1986 = 11 099 018 fr., 1995 = 4 971 892 fr.).

Evolution dans le domaine des kursaals

Kursaals disposant d'une autorisation d'exploiter le jeu de la boule:

Arosa, Bad Ragaz, Baden, Berne, Bienne, Brunnen, Courrendlin, Crans/VS, Davos, Engelberg, Genève, Gstaad, Interlaken, Locarno, Lugano, Lucerne, Montreux, Rheinfelden, St. Moritz, Saxon, Schaffhouse, Thoun, Weggis et Zurich.

Projets de kursaals:

L'ouverture d'un kursaal est envisagée notamment dans les villes suivantes:

Bâle, Bellinzzone, Bulle, Berthoud, Coire, Fribourg (deux projets), Givisiez, Herisau, Lausanne, Loèche-les-Bains, Mendrisio, Moléson, Morat, Neuchâtel, Pfäffikon, Romont, Rorschach, Sarnen, Saint-Gall, Splügen, Zermatt, Zurzach.

S'agissant des demandes d'autorisation adressées à la Confédération, les requérants, leur forme juridique et leur forme d'organisation, ainsi que leur composition et leurs bailleurs de fonds sont connus. On ne dispose pas encore d'informations détaillées sur le nombre d'appareils de jeux ni sur leurs exploitants.

2 Partie spéciale: Commentaires article par article

21 Chapitre premier: Objet et but

Article premier

Cette disposition décrit les domaines que la loi entend réglementer. Il s'agit des jeux de hasard, plus précisément des jeux de hasard qui offrent des chances de

réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel. La majorité des dispositions légales concernent les maisons de jeu. C'est pourquoi elles sont mentionnées spécifiquement.

Le 2^e alinéa émet une réserve expresse au sujet des prescriptions spéciales relatives aux loteries et aux paris professionnels. La législation sur les loteries est une législation spéciale par rapport à la présente législation. On a renoncé à mentionner une réserve en faveur du droit cantonal pour les jeux d'adresse et pour l'autorisation d'exploiter des appareils à sous servant aux jeux d'adresse. Il s'agirait en effet d'une réserve dite impropre, c'est-à-dire d'une réserve procédant déjà du texte constitutionnel.

Article 2

L'article relatif au but est rédigé de façon très succincte et se concentre sur l'essentiel. Les principaux objectifs sont d'empêcher la criminalité et le blanchissage d'argent et de prévenir les conséquences négatives du jeu sur le plan social.

Les objectifs définis par la loi ont toute une série d'implications concrètes. La lutte contre la criminalité et le blanchissage d'argent dans les maisons de jeu, de même que l'assurance d'une exploitation des jeux sûre et transparente supposent que toutes les personnes qui participent à la gestion des maisons de jeu soient intégrés. La raison d'être et le but des prescriptions relatives à l'octroi de concessions et à l'exploitation des maisons de jeu sont précisément de garantir cette intégrité.

Autre objectif important: la prévention des conséquences négatives du jeu et des maisons de jeu et la lutte contre ces conséquences. A cette préoccupation répondent d'abord les mesures destinées à prévenir les excès et la passion incontrôlée du jeu, mais aussi toutes les démarches qui relèvent de la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la planification du trafic.

La promotion du tourisme dont fait état la lettre d a joué un grand rôle dans la campagne qui a précédé les votations sur la nouvelle disposition constitutionnelle. Toutefois, il n'est guère judicieux de créer une rivalité entre les diverses formes de tourisme (activités de loisirs, conférences et congrès, etc.). Toutes ces formes de tourisme constituent ensemble un pilier important de l'économie suisse. Il faut savoir par ailleurs que le tourisme dépend beaucoup plus de la saison dans les régions de montagne que dans les régions de faible altitude et dans les agglomérations urbaines, ce qui veut dire que l'exploitation des maisons de jeu établies dans les régions de montagne sera essentiellement saisonnière. Il faut en tenir particulièrement compte dans la réglementation de l'imposition.

Il découle directement de l'article 35 de la constitution que la loi doit procurer un avantage fiscal à la Confédération. Le souci d'assurer également des recettes aux cantons n'est pas prévu par la constitution, mais il est conforme à celle-ci. Il incombe aux cantons de décider s'ils prélèveront un impôt sur le produit brut des jeux exploités dans les maisons de jeu de la catégorie B, comment le produit de cet impôt sera réparti à l'intérieur du canton et, en particulier, s'ils veulent accorder une quote-part du produit fiscal à la commune d'implantation. La Confédération,

les cantons et les communes bénéficient d'autres recettes fiscales émanant de l'imposition normale des entreprises. Toutefois, les impôts sur les entreprises n'étant pas spécifiques aux maisons de jeu, la présente loi n'en fait pas état.

22 Chapitre 2: Jeux

Article 3

Cette disposition définit plusieurs notions capitales pour la loi. Elle décrit ce que sont les jeux de hasard, les appareils à sous servant aux jeux de hasard et les appareils à sous servant aux jeux d'adresse.

Selon la définition fixée par la loi, les jeux de hasard sont des jeux dont l'ensemble ou l'essentiel des éléments offrent, moyennant une mise, la chance de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel, cette chance dépendant uniquement ou essentiellement du hasard.

Aux termes de cette définition, la plupart des appareils actuellement exploités en Suisse sous l'appellation d'appareils «servant aux jeux d'adresse» devront désormais être qualifiés d'appareils à sous servant aux jeux de hasard. Il y a là une volonté délibérée. Les appareils à sous «servant aux jeux d'adresse» qui sont exploités actuellement présentent, pour les joueurs et la société, un potentiel de risques considérable qui appelle une réglementation claire, applicable dans tout le pays, et une surveillance et un contrôle uniformes.

Les définitions des appareils à sous fixées aux 2^e et 3^e alinéas couvrent tous les appareils proposant un jeu dont le joueur peut déclencher le déroulement – en grande partie automatique – moyennant une mise, et qui se termine, si le joueur gagne, par le versement ou la bonification d'un gain en argent ou l'obtention d'un autre avantage matériel. Ces définitions permettront de tenir compte de la dynamique de l'évolution à escompter dans le domaine des appareils de jeux automatiques.

Les avantages matériels sont notamment des gains en nature (marchandises), des jetons, des bons et des points acquis au jeu et mémorisés sous forme électronique qui, à la fin du jeu, peuvent être échangés contre de l'argent, des avoirs ou des marchandises.

Les appareils à sous tels qu'ils sont définis à l'article 3 comprennent également les appareils offrant des chances d'obtenir un gain en nature, des jetons ou des points. Les appareils à points ne sont exclus de cette réglementation que dans la mesure où ils appartiennent à la sous-catégorie des appareils servant uniquement au divertissement tels que les flippers et les jeux vidéo de réaction. Et enfin, la notion d'appareil à sous inclut aussi les appareils servant aux jeux de loterie, qui sont des appareils à sous présentant une surface électronique sur laquelle le joueur peut se livrer à un jeu de loterie. Bien que l'autorisation des loteries conventionnelles relève de la compétence des cantons, les jeux de ce genre sont inclus dans la loi sur les maisons de jeu en vigueur et dans le projet parce qu'ils se présentent sous forme d'appareil et qu'un mécanisme automatique en assure le déroulement.

Conscient des dangers considérables que recèle le déroulement d'un jeu assuré par un appareil automatique (isolement, perte de contrôle possible du joueur,

etc.), le législateur avait déjà porté une attention particulière à cette forme de jeu et prévu des mesures dans la loi sur les maisons de jeu en vigueur. Ces mesures s'imposent d'autant plus pour les différents types d'appareils à sous modernes qui exercent un attrait très puissant.

Comme la loi ne fixe que dans les grandes lignes la différence entre appareils à sous servant aux jeux de hasard et appareils à sous servant aux jeux d'adresse, le Conseil fédéral doit être doté de la compétence de régler la délimitation de manière encore plus détaillée, par voie d'ordonnance, si cette mesure se révèle nécessaire. Le 4^e alinéa lui délègue cette compétence.

Article 4

Selon le 1^{er} alinéa de cette disposition, l'organisation de jeux de hasard offrant des chances de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel n'est autorisée que dans les maisons de jeu disposant d'une concession. Ces jeux sont ainsi concentrés obligatoirement dans lesdites maisons de jeu.

Les jeux de hasard offrant des chances de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel qui se déroulent occasionnellement en famille ou dans un cercle d'amis ne sont pas couverts par cette disposition.

Sont réservées les dispositions de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels qui, comme nous l'avons déjà dit, est une loi spéciale par rapport à la présente loi.

Le Conseil fédéral définit, par ordonnance ou dans la concession, les jeux de table que les maisons de jeu peuvent proposer. Cette formulation donne au Conseil fédéral la souplesse nécessaire pour réagir rapidement à l'évolution de l'offre de jeux.

Article 5

Cet article dispose expressément que l'utilisation de réseaux de télécommunication électroniques pour l'organisation de jeux de hasard est interdite. Cela signifie notamment que l'offre ou l'organisation de tels jeux sur Internet est interdite. Cette interdiction s'adresse à tous ceux qui proposent des jeux de hasard ou y participent, mais pas à celui qui met à disposition le moyen de communication électronique, (p. ex. des entreprises Télécom). En principe, cette interdiction découlerait déjà de l'article 4, 1^{er} alinéa. Il est toutefois utile de mentionner expressément le réseau Internet afin d'exclure d'emblée tout malentendu quant à l'interprétation.

Article 6

Le 1^{er} alinéa de cette disposition confère au Conseil fédéral la compétence de définir les exigences techniques auxquelles doivent satisfaire les systèmes de jeux, ainsi que les appareils à sous servant aux jeux de hasard et les appareils à sous servant aux jeux d'adresse. Cela signifie tout d'abord qu'il peut fixer les critères permettant de distinguer les appareils à sous servant aux jeux de hasard des appareils à sous servant aux jeux d'adresse, et cela même si l'autorisation, délivrée par la suite, d'exploiter des appareils à sous servant aux jeux d'adresse sur le territoire cantonal est du ressort des cantons.

Cela signifie également que le Conseil fédéral est habilité à fixer la procédure de vérification de ces exigences. Pour cela, il peut exiger, au besoin, un essai, une évaluation de la conformité ou une homologation au sens de l'article 3 de la loi fédérale du 6 octobre 1995⁶⁾ sur les entraves techniques au commerce. Cette flexibilité lui permet de réagir vite, par voie d'ordonnance et avec les moyens appropriés, aux besoins de réglementation concrets suscités par un environnement technique dynamique et innovatif.

Pour ce qui est des appareils à sous servant aux jeux de hasard, le 2^e alinéa confère au Conseil fédéral le pouvoir de les subdiviser en catégories. Cette classification est nécessaire pour permettre de faire une distinction nette entre les offres d'appareils des deux catégories de maisons de jeu (art. 8) et d'établir une gradation.

23 Chapitre 3: Maisons de jeu

231 Section 1: Dispositions générales

Article 7

Cette disposition définit la notion de maison de jeu. Cette notion a une acception très large. Tout établissement qui offre, à titre professionnel, la possibilité de se livrer à des jeux de hasard est considéré comme une maison de jeu et est donc soumis à l'obtention d'une concession (art. 10). L'offre de jeux de hasard dans les maisons de jeu au bénéfice d'une concession n'est cependant pas illimitée; elle est même clairement restreinte (art. 4 et 8). Les maisons de jeu au bénéfice d'une concession sont les seules à pouvoir proposer et organiser des jeux de hasard (voir art. 4). Cette exclusivité, associée à l'obligation d'obtenir une concession, constitue un facteur-clé pour la surveillance et le contrôle du marché suisse des jeux de hasard.

Article 8

Les descriptions données aux 1^{er} et 2^e alinéas permettent de faire une claire distinction entre les maisons de jeu de la catégorie A et les maisons de jeu de la catégorie B.

Les maisons de jeu de la catégorie A sont conçues en fait comme des grands casinos. Elles proposent un choix de jeux très vaste. Les appareils à sous servant aux jeux de hasard les plus attractifs ne peuvent être installés que dans les maisons de jeu de la catégorie A. Il est en outre possible d'établir des liaisons électroniques entre les appareils à sous exploités dans différentes maisons de jeu de la catégorie A.

Les maisons de jeu de la catégorie B correspondent approximativement aux kursaals actuels et sont pratiquement destinées à leur succéder. L'attrait des appareils à sous servant aux jeux de hasard qui y seront autorisés devrait correspondre approximativement à celui des «appareils à sous servant aux jeux d'adresse» qui sont exploités aujourd'hui dans les kursaals. En comparaison des

⁶⁾ RS 946.51; RO 1996 II 1725 ss

actuels kursaals, ces maisons de jeu proposeront des jeux de tables plus attractifs puisque les mises-limites pour le jeu de la boule seront plus élevées et qu'elles pourront proposer également la roulette. Pour la roulette et le jeu de la boule, ainsi que pour les appareils à sous servant aux jeux de hasard, le Conseil fédéral fixera des mises-limites inférieures à celles fixées pour les maisons de jeu de la catégorie A. Il n'existera pas de casinos dotés uniquement d'appareils à sous servant aux jeux de hasard. Il est interdit d'établir une liaison électronique entre les appareils à sous servant aux jeux de hasard des maisons de jeu de la catégorie B. En revanche, le Conseil fédéral peut autoriser une liaison électronique à l'intérieur d'une maison de jeu.

Article 9

Le projet de loi prévoit de limiter à sept le nombre des maisons de jeu de la catégorie A sur le territoire suisse. L'octroi de concessions pour un nombre illimité de ces établissements serait en contradiction avec les objectifs de la loi tels qu'ils sont définis à l'article 2. Le fait que la loi fixe un nombre maximum a l'avantage de rendre la situation plus prévisible pour tous les intéressés et de créer par là des conditions relativement stables, ce qui ne serait pas le cas si ce nombre pouvait être augmenté ou diminué avec une relative facilité, notamment s'il était fixé dans une ordonnance.

Le marché suisse étant limité, la fixation d'un nombre maximum de maisons de jeu détermine leur dimension d'une manière décisive. Un nombre maximum très bas, trois ou cinq maisons de jeu par exemple, laisserait escompter l'épuisement intégral des concessions et la création de maisons de jeu de très grande taille qui seraient implantées exclusivement dans les agglomérations urbaines.

A l'inverse, un nombre maximum élevé (p. ex. 20 ou 30) déboucherait sur une utilisation partielle du contingent. Le nombre de concurrents potentiels étant indéterminé, les requérants seraient alors dans une situation plus incertaine que si le nombre maximum était relativement bas.

Dans sa conception, le présent projet part du principe que le nombre total de maisons de jeu suisses (catégories A et B réunies) doit être adapté au marché et qu'il est donc susceptible de changer. Mais il incombe en premier lieu à l'autorité qui octroie la concession de veiller à cette harmonisation. Par conséquent, elle ne dépendra pas uniquement du jeu de la libre-concurrence. Dans cette perspective, la fixation d'un nombre maximum de maisons de jeu pour la catégorie A est judicieuse et facilite l'harmonisation. Elle évitera la naissance de petites maisons de jeu couvrant une région à surface réduite et facilitera la supervision des maisons de jeu. En même temps, un important marché subsistera pour les maisons de jeu de la catégorie B. Il est tout aussi judicieux de ne pas fixer dans la loi le nombre des maisons de jeu de la catégorie B, mais de laisser ce nombre être défini en fonction de la pratique d'octroi des concessions.

Le nombre maximum proposé (7) pour les maisons de jeu de la catégorie A permet de créer des établissements de moyenne ou de grande dimension. Il offre à l'autorité d'octroi des concessions la possibilité de répartir les maisons de jeu de la catégorie A de façon plus équilibrée que si le nombre maximum était inférieur. Il est prévu que le Conseil fédéral n'épuise pas immédiatement ce nombre maximum mais qu'il se constitue une sorte de réserve stratégique. Une démarche d'autant

#

plus importante que les premiers titulaires de concession subissent la pression de concurrents potentiels, ce qui renforcera encore la concurrence et, au-delà, la compétitivité des établissements suisses par rapport aux établissements étrangers. Le fait que le Conseil fédéral épuise ou non cette réserve dépendra de l'évolution et de l'expérience acquise dans le domaine des jeux de hasard. Le risque de voir naître surtout de petites maisons de jeu de la catégorie A, disposant d'une assise économique fragile, est ainsi endigué dans une large mesure.

Il incombera au Conseil fédéral, en sa qualité d'autorité d'octroi des concessions, de choisir judicieusement les lieux d'implantation de façon à ce qu'une distance suffisante sépare les maisons de jeu, tout en garantissant aux régions concernées un traitement aussi équilibré et équitable que possible. Conformément à la disposition relative au but (art. 2), il conviendra de prendre spécialement en considération les régions pour lesquelles l'élargissement de l'offre touristique par une maison de jeu présente un intérêt particulier. En revanche, on a renoncé à fixer des limites formelles (p. ex. seulement deux maisons de jeu par canton), comme on l'avait fait dans le projet de loi envoyé en consultation. Les limites matérielles que contient cet alinéa sont suffisantes.

232 **Section 2: Concessions**

Article 10

Le projet de loi prévoit un modèle de concessions à deux niveaux. L'ouverture d'une maison de jeu requiert une concession d'implantation et son exploitation nécessite une concession d'exploitation, le titulaire de la concession d'implantation et celui de la concession d'exploitation ne devant pas nécessairement être identiques.

Ce modèle à deux niveaux a pour but de laisser une certaine liberté d'action au titulaire. Ainsi, par exemple, le titulaire de la concession d'implantation peut être une collectivité ou encore une entreprise gérée par un organisme de tourisme ou une coopérative de kursaal, tandis que le titulaire de la concession d'exploitation peut être une société disposant du savoir-faire requis. On peut donc imaginer qu'une société de droit public ou une entreprise d'économie mixte soit titulaire de la concession d'implantation, alors que la concession d'exploitation sera attribuée à une entreprise qui a déjà une expérience confirmée de l'exploitation de maisons de jeu. On peut imaginer également que, sur la base d'une concession d'implantation, deux ou plusieurs concessions d'exploitation se rapportant à des spécialités différentes soient demandées et octroyées au sein de la même maison de jeu. On ne saurait cependant exclure que le titulaire de la concession d'implantation et le titulaire de la concession d'exploitation soient identiques pour une même maison de jeu.

Article 11

Les concessions ne peuvent être attribuées qu'à des personnes morales de droit public, des sociétés anonymes ou des sociétés coopératives. Pour les sociétés anonymes, le capital doit être divisé en actions nominatives et tous les membres du conseil d'administration doivent être domiciliés en Suisse. Pour les coopéra-

tives, le principe du nom s'applique de toute manière. Il est prescrit, ici aussi, que les membres du conseil d'administration doivent être domiciliés en Suisse.

En revanche, le projet renonce sciemment à exiger que les sociétés de droit privé titulaires d'une concession soient sous contrôle helvétique. Une telle restriction ne serait pas compatible avec les obligations, fixées dans les traités internationaux, de notre pays envers la communauté internationale. En exigeant que tous les membres du conseil d'administration soient domiciliés en Suisse, on crée des conditions propres à permettre d'évaluer l'environnement dans lequel évoluent les membres de l'organe suprême du concessionnaire. En outre, on diminue les risques que des membres fautifs du conseil d'administration puissent se soustraire facilement aux sanctions imposées par la présente loi.

Article 12

La condition la plus importante pour l'octroi d'une concession est que le requérant, ses principaux partenaires d'affaires et les ayants droit économiques disposent de fonds propres suffisants, aient une bonne réputation et offrent toutes les garanties d'une activité commerciale irréprochable. Les requérants et leurs principaux partenaires d'affaires doivent en outre être en mesure de prouver, si la demande leur en est faite, que les fonds dont ils disposent ont une origine licite. Le principe de la transparence s'applique donc, et cela non seulement pour les ayants droit formels mais aussi pour le «beneficial owner». La preuve de l'origine licite n'est pas exigée uniquement pour les fonds propres; elle est exigée aussi pour le capital extérieur mis à la disposition du concessionnaire par des tiers.

Si le requérant ne satisfait pas à ces conditions, il n'obtiendra ni concession d'implantation, ni concession d'exploitation. Autrement dit, celui qui obtient une concession d'implantation ou d'exploitation aura été soumis à une vérification approfondie de sa situation économique et de son champ d'activité. Le résultat de cette vérification atteste l'origine licite des moyens financiers à disposition et permet d'établir avec certitude que le concessionnaire, sur les plans personnel et professionnel comme au niveau de l'organisation, a la volonté et est en mesure de gérer son affaire d'une manière irréprochable, qu'il ne dépend pas de bailleurs de fonds et qu'il n'est l'«homme de paille» de personne.

Article 13

Les conditions spécifiques d'octroi de la concession d'implantation et de la concession d'exploitation sont énumérées dans cette disposition.

Pour la concession d'implantation, il est impératif qu'à la fois le canton et la commune d'implantation soient favorables à l'attribution de la concession. Au cours de la procédure d'octroi de la concession, le canton et la commune d'implantation sont expressément invités à prendre position. Cette prescription reconnaît aussi bien au canton qu'à la commune d'implantation un droit de veto contre l'établissement de maisons de jeu sur leur territoire. Ce droit de veto peut être exercé par une décision particulière de l'organe de ladite collectivité qui est compétent en la matière. Mais il peut s'agir aussi de normes de la collectivité concernée qui sont applicables d'une manière générale.

La deuxième condition spécifique pour l'octroi de la concession d'implantation est que le requérant établisse de façon plausible, au moyen d'un rapport, l'utilité

économique de la maison de jeu pour la région d'implantation. Les rapports des divers requérants constituent une base de décision très importante pour le Conseil fédéral en sa qualité d'autorité chargée d'octroyer les concessions, spécialement lors de l'octroi des premières concessions. Le Conseil fédéral n'agréera que les demandes de concession qui permettent d'escompter un profit économique notable pour la région d'implantation.

Pour l'octroi d'une concession d'exploitation, il est nécessaire que l'organisation générale du titulaire de la concession d'exploitation, ainsi que ses relations contractuelles et le règlement des jeux garantissent l'indépendance de la gestion et une surveillance efficace de l'exploitation des jeux. Le règlement des jeux, que le concessionnaire doit élaborer et joindre au dossier de la demande de concession, équivaut à la «charte» d'exploitation de la maison de jeu. Il définit l'organisation et la responsabilité de la direction et des collaborateurs de la maison de jeu. Il décrit les jeux proposés dans l'établissement et leurs règles. Il définit les droits et obligations des joueurs envers l'établissement et envers les autres joueurs. Il décrit les mesures internes que doit prendre la maison de jeu pour la mise en sûreté des preuves si des irrégularités sont constatées ou soupçonnées. Il règle également les sanctions prévues par la maison de jeu à l'endroit des collaborateurs et des joueurs qui commettraient des irrégularités.

L'octroi de la concession d'exploitation requiert encore la remise d'un concept de sécurité et d'un concept social (voir art. 14).

Le titulaire de la concession d'exploitation doit présenter ensuite ses calculs de rentabilité qui, fondés sur une analyse sérieuse du marché potentiel, mettent en évidence, tels une stratégie commerciale, tous les éléments importants pour un pronostic sur la viabilité économique de la maison de jeu.

Ces calculs constituent également une base de décision importante: une concession d'exploitation ne sera octroyée que si la capacité de la maison de jeu à être rentable est plausible. Une maison de jeu improductive ne sera d'une grande utilité ni pour l'économie nationale, ni pour le fisc. Indépendamment de cela, une entreprise économiquement stable sera mieux armée pour faire face à la mainmise du crime organisé qu'une entreprise qui a une assise économique peu solide.

Les titulaires des concessions d'implantation et d'exploitation doivent coopérer étroitement. S'ils ne sont pas identiques, le titulaire de la concession d'exploitation doit requérir l'assentiment du titulaire de la concession d'implantation, puisque la concession d'exploitation succède pour ainsi dire à la concession d'implantation. Si des difficultés surgissent dans la collaboration entre les deux parties et si le titulaire de la concession d'implantation n'a plus confiance dans le titulaire de la concession d'exploitation, une condition primordiale de l'octroi de la concession d'exploitation n'est plus remplie et celle-ci doit être retirée. Ce retrait est une mesure qui relève uniquement du droit administratif. Il n'a aucune incidence sur les contrats de droit privé entre les deux concessionnaires ni sur leur dissolution; il n'a donc aucune incidence non plus sur les conséquences de la non-exécution ou de l'inobservation des obligations contractuelles.

Article 14

Seul le requérant qui peut présenter un concept de sécurité et un concept social crédibles aura une chance d'obtenir une concession d'exploitation. Un concept de sécurité est crédible lorsqu'il garantit une lutte efficace contre la criminalité au sein et dans l'environnement de la maison de jeu au moyen de mesures de surveillance et de contrôle adéquats, et lorsqu'il empêche concrètement le blanchissage d'argent dans la maison de jeu. Le concept social est crédible lorsque les mesures prévues permettent de reconnaître rapidement les joueurs enclins aux excès et de les tenir à l'écart des jeux, lorsqu'il comporte d'autres mesures préventives efficaces et contribue avec succès à supprimer ou atténuer dans une large mesure les conséquences néfastes du jeu déjà constatées chez certaines personnes fréquentant la maison de jeu. Les exigences quant au contenu et au degré de réglementation du concept sont fixées par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance.

Article 15

En vertu de l'article 15, les demandes de concession doivent être remises à la Commission fédérale des maisons de jeu, qui les publie dans la Feuille fédérale et dans les journaux officiels des cantons. Les principaux éléments de la requête doivent apparaître dans cette publication. Des indications suffisamment détaillées sur la forme juridique et les parts détenues doivent être fournies pour donner au public une image claire de la situation.

La Commission fédérale des maisons de jeu est l'autorité qui instruit la procédure. Elle prend toutes les mesures qui servent l'objectif de la procédure et procède aux recherches nécessaires. Elle invite en particulier les milieux concernés, notamment le canton et la commune d'implantation, à prendre position. En se basant sur le résultat de ses recherches, elle soumet au département compétent une proposition à l'intention du Conseil fédéral.

Article 16

Le Conseil fédéral statue définitivement sur l'octroi de la concession. Il n'existe pas de moyen de recours contre cette décision. Le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de refuser des demandes de concession, même lorsque l'intégrité et le professionnalisme des requérants sont incontestables. Un refus doit également être possible pour empêcher une concentration indésirable dans une région et garantir une répartition équilibrée des maisons de jeu dans l'ensemble de la Suisse. Une demande de concession peut être refusée non seulement pour des raisons de politique économique, mais aussi pour des raisons de politique sociale ou pour d'autres motifs. La décision d'octroi de la concession doit également être publiée.

Article 17

Les concessions ont une durée de validité de 20 ans pour les maisons de jeu de la catégorie A et de quinze ans pour celles de la catégorie B. Ces durées différentes tiennent compte du fait que les deux catégories de maisons de jeu requièrent des investissements différents qui impliquent des délais différents d'amortissement du capital investi.

La concession peut être prolongée ou renouvelée. Il y a prolongation lorsque le même concessionnaire obtient à des conditions et charges sensiblement identiques une prolongation de la concession pour une période expressément fixée dans celle-ci (qui peut être inférieure à la durée normale de la concession). Il y a renouvellement de la concession lorsqu'une nouvelle concession est accordée au même concessionnaire pour toute la durée de validité d'une concession.

Ni la concession d'implantation, ni la concession d'exploitation ne sont transmissibles. Par conséquent, tout acte juridique dressé à cet effet est nul. La teneur de cette prescription procède directement de la nécessité de n'attribuer les concessions qu'après un examen de la situation du requérant. Mais la nullité doit être inscrite expressément pour des raisons de clarté et de sécurité de droit.

Article 18

Il doit être garanti que les conditions d'octroi de la concession sont remplies pendant toute la durée de validité de cette concession. L'une des principales tâches de la Commission fédérale des maisons de jeu consiste à y veiller. La communication obligatoire imposée aux concessionnaires facilite l'exécution de cette tâche.

Les concessionnaires doivent communiquer de leur propre chef toute modification pertinente de faits relatifs aux conditions d'octroi de la concession. Ils doivent communiquer, en outre, tout changement de participation dont résulterait une concentration de plus de cinq pour cent du capital ou des voix dans une même main. Si c'est le cas, il faudra vérifier de nouveau précisément si l'acquéreur de ces parts ou de ces voix remplit les conditions visées aux articles 12 et 13, pour autant que cette vérification n'ait pas déjà eu lieu. Suivant le résultat de cette clarification, la Commission fédérale des maisons de jeu pourra empêcher l'acquisition des parts en menaçant le concessionnaire de retirer, restreindre ou suspendre la concession si la transaction envisagée a lieu.

Article 19

La commission peut retirer la concession d'implantation ou la concession d'exploitation si les conditions essentielles présidant à son attribution ne sont plus remplies. Elle peut aussi le faire si le concessionnaire a obtenu sa concession en donnant des indications incomplètes ou inexacts.

Le retrait de la concession opéré lorsque le concessionnaire ne démarre pas l'exploitation dans le délai imparti aux termes de la concession ou l'interrompt pendant une période prolongée a lieu moins dans l'intérêt de l'Etat que dans celui des autres requérants intéressés par la concession et des autres concessionnaires.

Les motifs de retrait très importants, qui découlent de l'utilisation illicite de la concession ou de tout autre comportement contraire aux lois, sont énumérés au 2^e alinéa. La concession peut être retirée si le concessionnaire, ou une des personnes à qui il a confié la gestion, contrevient de manière grave ou répétée à la présente loi, à ses prescriptions d'exécution ou à la concession, ou s'il utilise la concession à des fins illicites.

Dans les cas de moindre gravité, la commission peut suspendre la concession, la restreindre ou la soumettre à des conditions et charges supplémentaires.

Le 4^e alinéa donne à la commission le droit de dissoudre une société anonyme ou une société coopérative à laquelle la concession est retirée; dans ce cas, la commission nomme le liquidateur et surveille son activité. La loi sur les banques contient une prescription analogue applicable aux banques et aux caisses d'épargne.

De plus, le respect de l'ordre juridique et des conditions d'octroi de la concession est encouragé par les dispositions pénales (art. 55 et 56) et par la possibilité de prononcer une sanction administrative (art. 51).

En appréciant les prescriptions relatives aux conditions d'octroi de la concession ainsi qu'à son retrait, sa restriction et sa suspension, on peut constater que, pour peu que ces dispositions soient appliquées correctement et avec compétence, il est pratiquement exclu que le crime organisé ait prise sur les maisons de jeu. Celles qui ont surmonté avec succès l'obstacle de la procédure d'octroi de la concession mettront tout en œuvre – sous la supervision critique de la Commission fédérale des maisons de jeu – pour ne pas perdre leur concession.

233 Section 3: Exploitation

Article 20

Cette disposition autorise le Conseil fédéral à prévoir des autorisations spéciales, notamment pour le recrutement de personnel et pour l'équipement technique. Il peut notamment instituer des autorisations d'exercer la profession pour le personnel de direction, les animateurs des jeux et les croupiers, des autorisations pour les fournisseurs et pour les organes de sécurité et des autorisations pour les systèmes informatiques et les installations techniques.

Comme la nature et le nombre de ces autorisations devront constamment être adaptés en fonction de l'évolution des besoins, il ne serait pas opportun de réglementer ce domaine dans la loi. C'est pourquoi une délégation au Conseil fédéral est prévue dans cet article.

Article 21

Cette disposition définit les catégories de personnes qui font l'objet d'une interdiction de jouer. On peut distinguer trois catégories:

- la lettre a prévoit de soumettre à une interdiction de jouer les personnes n'ayant pas l'âge de la majorité, soit 18 ans;
- les lettres b à f prévoient une interdiction de jouer pour diverses catégories de personnes susceptibles d'exercer une grande influence sur la gestion et l'exploitation de la maison de jeu, afin que l'impossibilité d'exercer une influence sur le jeu soit bien apparente dans la loi;
- la lettre g renvoie aux personnes qui font l'objet d'une mesure d'exclusion.

Aucune «interdiction aux résidents» n'a été retenue dans le projet de loi. On entend par interdiction aux résidents l'interdiction faite aux habitants de la commune d'implantation de fréquenter la maison de jeu qui y est établie. Les partisans d'une interdiction invoquent comme argument la barrière psychologique que le déplacement vers un lieu plus éloigné peut constituer pour un joueur. Ils font valoir aussi qu'une interdiction aux résidents aurait un certain effet dissuasif,

notamment sur les joueurs de la localité enclins aux excès, et on espère que, par manque d'occasions, le nombre des joueurs invétérés serait moins élevé que si cette interdiction n'existait pas.

La majorité des experts des commissions I et II ont mis en doute l'effet dissuasif de l'interdiction aux résidents sur les joueurs en proie à la passion du jeu. Ils ont jugé inutile de mettre sous tutelle les habitants de la commune d'implantation et ont estimé que cette mesure serait sans grand effet vu la mobilité actuelle. Le Conseil fédéral se rallie à cette opinion.

Article 22

Les personnes qui sont surendettées ou qui, sans être surendettées, jouent au-delà de leurs moyens ou ne peuvent faire face à leurs obligations financières, doivent être exclues des jeux.

Dans le cas de l'exclusion des jeux, contrairement aux cas relevant de l'octroi de prêts (art. 27), il n'est pas nécessaire d'avoir des éléments concrets sur les revenus et la fortune; la présomption ou le soupçon étayés par des constatations faites à l'intérieur de la maison de jeu ou par les indications de tiers sont suffisants. Il est interdit à la maison de jeu d'effectuer elle-même des investigations actives.

Sont également exclues des jeux les personnes susceptibles de perturber le déroulement des jeux ou de compromettre la bonne réputation de l'établissement.

Alors que les raisons évoquées au 1^{er} alinéa entraînent obligatoirement une exclusion des jeux – une protection efficace de ces joueurs contre eux-mêmes et la protection de leurs proches ne sont possibles qu'à cette condition –, le 2^e alinéa, qui donne au joueur la possibilité de demander à être exclu des jeux, est formulé comme une prescription facultative.

L'exclusion doit être enregistrée et l'identité des joueurs communiquée aux autres maisons de jeu suisses. Il n'est pas prévu de registre central pour les exclusions prononcées par l'ensemble des maisons de jeu de Suisse. Chaque maison de jeu tient son propre registre. Les données qui y sont consignées comprennent notamment les données contenues dans les pièces d'identité officielles ainsi que la raison et la date de l'exclusion.

Article 23

Cette restriction a pour but de préciser clairement que la maison de jeu, même s'il s'agit d'un établissement disposant d'une concession, n'est soumise à aucune obligation de contracter et n'est nullement tenue d'admettre dans l'établissement toutes les personnes qui le désirent. Cette liberté permet à la maison de jeu d'exercer une influence déterminante sur la composition de la clientèle de joueurs de son établissement et notamment d'en écarter les personnes susceptibles de gêner le déroulement régulier des jeux ou de compromettre la bonne réputation de la maison de jeu, sans pour autant prononcer une véritable mesure d'exclusion à leur égard.

Article 24

Le contrôle d'identité a fait l'objet de vives controverses au sein des commissions d'experts et a été attaqué à plusieurs reprises lors de la procédure de consultation.

Ses adversaires y voient une mesure disproportionnée qui porte atteinte à la personnalité des joueurs, entrave la compétitivité des maisons de jeu suisses par rapport aux établissements étrangers et n'est pas d'une grande utilité.

Le Conseil fédéral tient au principe du contrôle d'identité. Il le considère comme un moyen indispensable pour lutter sérieusement contre le blanchissage d'argent et pour faire appliquer les différentes mesures de protection sociale comme l'interdiction de jouer ou l'exclusion des jeux.

L'identification obligatoire prévue à l'article 3 de la loi sur le blanchissage d'argent n'a pas la même signification que l'obligation de contrôle d'identité prévue dans le projet de loi. En effet, elle régit un autre genre d'identification. Elle n'est limitée d'aucune manière par la réglementation de la loi sur les maisons de jeu.

Article 25

La prescription selon laquelle seuls des jetons ou des plaques peuvent être joués aux tables de jeu est capitale pour une lutte efficace contre le blanchissage d'argent. L'obligation d'échanger l'argent apporté contre des jetons et des plaques a un effet préventif notable. Elle permet de contrôler les mises des différents joueurs, car le montant de chaque échange est noté sur le compte journalier du joueur. L'enregistrement est nécessaire pour constater si les mises globales engagées par un joueur en un jour dépassent le montant des transactions fixé par la Commission des maisons de jeu conformément à la loi sur le blanchissage d'argent.

Article 26

Cette disposition n'est pas importante uniquement pour les jeux de table. Elle concerne aussi les appareils à sous servant aux jeux de hasard, pour lesquels elle acquerra même une importance encore plus grande que pour les jeux de table si la tendance à pousser au maximum l'exploitation des appareils à sous, tendance constatée actuellement au niveau mondial, se maintient.

Les mises maximales seront fixées par le Conseil fédéral et non dans la loi, parce qu'il est évident qu'elles devront être adaptées constamment et très vite à l'évolution de la situation dans ce domaine. Il faudra éviter, notamment, toute distorsion de la concurrence par rapport à l'étranger.

Article 27

Afin de garantir l'indépendance des collaborateurs et des organes de la maison de jeu vis-à-vis de leur employeur, l'établissement n'a pas le droit, au sens du 1^{er} alinéa, d'accorder de prêts à une catégorie de personnes clairement définie.

Le 2^e alinéa a pour but de contribuer à prévenir l'endettement inconsidéré des joueurs et à protéger contre leur penchant les personnes qui ont tendance à faire des mises excessives ou qui succombent momentanément à la frénésie du jeu.

C'est pourquoi il est absolument interdit aux organes et employés de la maison de jeu d'accorder des prêts et des avances aux joueurs. La maison de jeu elle-même ne peut octroyer de prêts qu'à des clients qu'elle sait être solvables et dont elle sait également (et ne fait pas que présumer) qu'ils engagent des mises à la mesure de

leurs revenus et de leur fortune. C'est le joueur qui doit apporter la preuve qu'il est solvable et que ses ressources sont suffisantes. La maison de jeu n'a pas le droit de se livrer elle-même à des investigations actives.

La commission d'experts a examiné s'il fallait interdire aux maisons de jeu d'accepter des cartes de crédit pour le paiement des mises, mais cette solution n'a finalement pas été retenue dans le projet soumis à la procédure de consultation. Le présent projet renonce également à cette interdiction. Elle serait de peu d'utilité – si ce n'est d'aucune utilité – contre les joueurs enclins aux excès. Quant aux autres personnes fréquentant les maisons de jeu, elles ne comprendraient pas le sens de cette mesure et la jugeraient chicanière. Le cas échéant, une telle interdiction profiterait aux bureaux de change établis aux alentours des maisons de jeu.

Article 28

Cette disposition prescrit que les maisons de jeu ne sont pas autorisées à accepter de monnaie étrangère, ni à accepter ou émettre de chèques au porteur. Pour les chèques à ordre, la maison de jeu doit s'assurer de l'identité du tireur du chèque et enregistrer la transaction.

Si le montant des gains ou les remboursements aux joueurs dépassent le montant fixé par la commission, la maison de jeu doit effectuer le paiement par chèque. De cette manière, l'opération n'est pas anonyme et si, malgré toutes les mesures de sécurité prises par la maison de jeu, le joueur concerné est impliqué dans le blanchissage d'argent, il sera plus facile aux autorités d'enquête de remonter la filière. La réglementation concernant les chèques au porteur et les chèques à ordre facilitera la lutte contre le blanchissage d'argent, puisque certaines transactions seront enregistrées et consignées dans des documents. Elle permettra ainsi de prévenir toute affabulation sur l'origine de l'argent sale. L'interdiction d'accepter de la monnaie étrangère réduit l'attrait de la maison de jeu pour les personnes qui tenteraient d'utiliser la maison de jeu uniquement pour changer de l'argent qu'elles pourraient ensuite blanchir plus facilement. Pour modestes qu'elles soient, ces deux prescriptions constituent des éléments non négligeables de la stratégie de lutte et de dissuasion contre le blanchissage d'argent.

La maison de jeu peut conserver les gains de ses clients (mais pas les remboursements) sous forme de dépôt qu'elle tient à la disposition de ces derniers. Mais elle n'a pas le droit de rémunérer par un intérêt les avoirs en dépôt. Cette disposition vise à protéger les joueurs contre eux-mêmes et contre une politique d'intérêts « attractive » des maisons de jeu. En effet, ces dernières pourraient être tentées d'inciter par là des joueurs ayant réalisé des gains à revenir dans leur établissement. L'attrait des dépôts de fonds constitués dans la maison de jeu est restreint volontairement. Le joueur doit prendre la décision de jouer en connaissance de cause et ne pas pouvoir se trouver lui-même une excuse en se disant « j'ai déjà de l'argent en dépôt à la maison de jeu ».

Article 29

Les pourboires individuels sont interdits dans les maisons de jeu afin d'empêcher d'emblée les tentatives de corruption et les dessous-de-table. Il n'est permis de donner de pourboires qu'au personnel de service, notamment aux personnes qui

assurent le service dans les restaurants. Les pourboires sont donc autorisés uniquement pour le personnel qui n'est impliqué d'aucune manière dans le déroulement des jeux ou dans leur surveillance.

Il convient néanmoins de tenir compte du fait que de nombreux joueurs estiment que le pourboire est une manière d'associer le personnel de la maison de jeu au gain réalisé et une «condition indispensable» à la chance au jeu. Ces pourboires, qui sont autorisés dans la mesure où ils sont destinés à l'ensemble des employés de la maison de jeu, doivent être déposés dans des récipients spécialement prévus à cet effet (tronc). A l'étranger, la tradition veut que les maisons de jeu emploient le tronc pour financer les frais de personnel. Nombre de maisons de jeu étrangères prélèvent même la contribution pour le tronc directement sur le gain du joueur, sans lui donner l'occasion d'en prendre l'initiative. L'expérience acquise à l'étranger révèle que le tronc constitue une part importante des recettes d'une maison de jeu. Il peut atteindre 30 à 50 pour cent du montant du produit brut des jeux de table. Dans le projet soumis à la procédure de consultation, le tronc avait été inclus dans le produit brut des jeux et donc assujéti à l'impôt sur les maisons de jeu. Le présent projet diffère sur ce point (cf. remarques sur les art. 40 ss).

Les pourboires destinés à l'ensemble du personnel d'une maison de jeu sont courants, surtout aux jeux de table. Le fait que cette «réglementation du tronc» s'applique aussi aux sections des maisons de jeu où sont installés des appareils à sous servant aux jeux de hasard ne change rien à cette pratique.

Article 30

Les maisons de jeu doivent présenter chaque année spontanément leur rapport de gestion à la commission. Il n'est pas opportun d'intégrer dans la loi des prescriptions détaillées quant à son contenu. Le rapport de gestion doit rendre compte clairement et fidèlement des principales opérations commerciales et de l'état des affaires. Il doit permettre aussi de porter un jugement correct sur le respect des dispositions de la présente loi.

L'état de réalisation des mesures prises afin, notamment, de mettre en œuvre le concept de sécurité et le concept social, devra également apparaître de façon concrète et détaillée dans le rapport de gestion.

Article 31

La commission et son secrétariat disposent d'un accès sans restriction aux maisons de jeu et à leurs installations. La commission a en outre la possibilité d'installer des liaisons «en ligne» au sens de l'article 48, 3^e alinéa, lettre d.

La maison de jeu est tenue de fournir tous les renseignements requis aux autorités de poursuite pénale. En outre, elle est tenue de permettre à ces autorités de consulter en tout temps le registre des exclusions.

Article 32

Sans instituer de secret des jeux à proprement parler, la loi impose aux organes et au personnel de la maison de jeu une obligation de garder le secret à l'égard des tiers. Les personnes soumises à cette obligation n'ont pas le droit de dire à des tiers, par exemple, qui se rend dans la maison de jeu, qui a engagé quelles mises,

quels gains ont été réalisés ou quelles pertes encourues. Il s'agit ici de protéger des données personnelles sensibles.

Article 33

En dépit des problèmes de délimitation que cela impliquera, la loi interdit la publicité tapageuse pour des structures proposant des jeux de hasard à titre professionnel. Ne serait pas considéré comme tapageur un prospectus qui invite à se rendre dans une maison de jeu et promet un divertissement de bon aloi dans une ambiance raffinée. Mais une publicité qui vanterait avec fracas les possibilités de gain sans leur opposer les risques de perte serait à qualifier de tapageuse. L'interdiction de toute publicité désavantagerait d'emblée les maisons de jeu suisses face à leurs concurrents, notamment les établissements étrangers proches de la frontière. Par ailleurs, autoriser une publicité tapageuse serait contraire au souci de prévenir, dans la mesure du possible, les conséquences négatives du jeu au plan social. Pour le reste, les maisons de jeu sont assujetties, comme les autres entreprises, à la loi fédérale contre la concurrence déloyale.

L'article 33 s'adresse également aux personnes et établissements étrangers qui proposent des jeux de hasard à titre professionnel. En revanche, les entreprises étrangères de loteries sont soumises à une interdiction de publicité générale (art. 4 de la loi fédérale du 8 juin 1923⁷⁾ sur les loteries et les paris professionnels).

Article 34

Les règles de la future loi sur le blanchissage d'argent, sur lesquelles les Chambres fédérales délibèrent actuellement, constituent le fondement des mesures contre le blanchissage d'argent dans les maisons de jeu. Le présent projet de loi part de l'hypothèse que cette loi sera adoptée pour l'essentiel sans changement. Elle sera applicable également aux maisons de jeu. L'application de la loi sur le blanchissage d'argent aux maisons de jeu incombera en premier lieu à la Commission fédérale des maisons de jeu. Celle-ci doit élaborer et spécifier les règles destinées à lutter contre le blanchissage d'argent qui trouveront une application concrète dans ces établissements. Lesdites règles incluent en particulier le comportement envers les clients, l'enregistrement de certaines transactions et la consignation de ces transactions dans des documents.

Article 35

Aucune pièce justificative ne doit être établie pour les gains réalisés dans une maison de jeu. Mais immédiatement après avoir réalisé un gain, les clients peuvent exiger de la maison de jeu qu'elle enregistre le gain et vérifie l'origine de la mise. C'est la condition sine qua non pour que la maison de jeu puisse ultérieurement confirmer les gains provenant des jeux aux autorités qui en ont besoin pour remplir leurs tâches légales. Les maisons de jeu ne délivrent pas de pièces justificatives sur les gains parce qu'il est pratiquement impossible de rendre ces pièces infalsifiables sans employer de moyens disproportionnés.

⁷⁾ RS 935.51

234 Section 4: Comptes et révision

Article 36

Le titulaire de la maison de jeu peut être une personne morale de droit public, une société anonyme de droit privé ou une société coopérative de droit privé.

Quelle que soit la forme juridique de l'établissement, les prescriptions de la législation concernant les sociétés anonymes et les dispositions de la présente loi s'appliquent au bilan annuel et au rapport de gestion des maisons de jeu. Le Conseil fédéral est habilité à prévoir des dérogations, ce qui lui permet de prendre en compte de façon autonome l'expérience acquise dans l'application de la loi.

Article 37

Quels que soient la somme du bilan, le chiffre d'affaires réalisé et le nombre d'employés – et quelle que soit aussi la forme juridique de l'établissement –, l'organe de révision doit posséder les qualifications professionnelles particulières définies à l'article 727b CO.

A l'instar des organes de révision prévus par la loi sur les banques, les organes de révision des maisons de jeu, c'est-à-dire ceux du titulaire de la concession d'implantation et ceux du titulaire de la concession d'exploitation, exercent les fonctions d'un organe auxiliaire de la Commission fédérale des maisons de jeu. Ils doivent présenter chaque année un rapport à la commission ou à son secrétariat, lesquels ont pouvoir de leur confier des mandats spéciaux.

Article 38

Envers l'organe de révision, la maison de jeu a la même obligation d'informer qu'envers la Commission fédérale des maisons de jeu et son secrétariat. Pour l'activité de révision normale, cette obligation ressort déjà des prescriptions afférentes à la loi sur les sociétés anonymes et les sociétés coopératives. Mais cette obligation d'informer est également valable dans le cadre de l'exécution des tâches de contrôle et de révision qui découlent de mandats spéciaux confiés par la Commission fédérale des maisons de jeu.

Article 39

Si l'organe de révision constate des violations à la présente loi, une infraction pénale ou d'autres irrégularités, il a l'obligation d'en informer immédiatement et simultanément la commission et les autorités cantonales de poursuite pénale.

235 Section 5: Imposition

235.1 Remarques générales

La réglementation au niveau législatif de l'impôt sur les maisons de jeu fixé dans la constitution est un élément de décision important pour les entreprises qui veulent exploiter des maisons de jeu en Suisse, car elle influence non seulement la volonté d'investir de ces entreprises, mais aussi la dimension des maisons de jeu. En revanche, la question des sommes qui seront jouées dans les maisons de jeu suisses ne dépend pas du montant de leur imposition mais d'autres restrictions et charges

imposées par la loi, et, surtout, de la disposition du public suisse et des touristes étrangers à profiter de cette offre nouvelle dans le domaine du divertissement. La compétitivité de l'offre suisse de jeux de hasard, par rapport notamment aux maisons de jeu étrangères proches de la frontière, jouera aussi un rôle décisif.

La commission d'experts II et le groupe de travail interne de l'administration chargé de dépouiller les résultats de la procédure de consultation ont examiné de très près la question de l'imposition, en s'appuyant sur les études réalisées par des groupes de travail spéciaux. Le premier groupe de travail était placé sous la direction de Monsieur Rudolf Dietrich, alors chef du service juridique de l'Administration fédérale des finances et aujourd'hui Directeur général des douanes. Le deuxième groupe de travail, sollicité surtout après la procédure de consultation, était placé sous la direction de Monsieur Lucien Erard, alors secrétaire général du Département fédéral des finances et aujourd'hui Directeur de la régie fédérale des alcools.

La commission d'experts et les groupes de travail ont analysé en détail l'étude portant sur l'imposition qui avait été réalisée par la société ATAG Ernst & Young sur mandat du groupement d'intérêts «Swiss Casino Concept» (SCC). Cette étude met en évidence de façon très claire les conditions-cadre déterminantes pour le volume du marché des maisons de jeu suisses ainsi que le potentiel d'imposition. Le fait qu'il s'agisse d'un ouvrage commandé par les milieux intéressés n'y change rien. Le groupe de travail Erard a vérifié les données de l'étude, a repris les chiffres restés pertinents et les a complétés par de nouvelles données qu'il s'était procurées lui-même.

L'analyse effectuée par le groupe de travail Erard conduit à admettre que des maisons de jeu bien fréquentées réalisent en moyenne des produits bruts des jeux élevés, surtout avec les appareils à sous servant aux jeux de hasard, un peu moins avec les jeux de table. Le tronc et les prix d'entrée éventuels constituent d'autres recettes appréciables. En comparaison des investissements nécessaires, le produit brut des jeux et les autres recettes émanant des jeux aboutiraient à des rendements d'entreprise supérieurs à la moyenne – pour ne pas dire excessivement élevés – si le produit brut des jeux n'était pas lourdement imposé. C'est pourquoi le présent projet de loi permet au Conseil fédéral de fixer le taux d'imposition en tirant tout le parti possible de la marge que lui laisse la constitution, et prescrit 60 pour cent comme limite inférieure. Le taux pourra être inférieur à cette limite pour les maisons de jeu des catégories A et B durant les quatre premières années d'exploitation (art. 41, 4^e al.) et, pour les maisons de jeu de la catégorie B, au-delà de ces quatre années si certaines conditions sont remplies (art. 42).

La date à laquelle le Conseil fédéral devra fixer le taux d'imposition n'est pas arrêtée avec exactitude. Il devra fixer ce taux au plus tard avant la fin de la quatrième année d'exploitation de la première maison de jeu suisse, afin que l'impôt sur les maisons de jeu puisse être dûment exigé pour l'année suivante. Cependant, il le fixera si possible plus tôt, mais à condition que l'expérience tirée de l'exploitation des premières maisons de jeu puisse être évaluée sérieusement. Le taux d'imposition doit être fixé aussi suffisamment tôt pour que les maisons de jeu sachent dans les meilleurs délais de quelle quote-part du produit brut des jeux elles disposeront pour couvrir leurs frais d'exploitation.

En ce qui concerne les allègements fiscaux octroyés aux maisons de jeu de la catégorie B, il est renvoyé aux explications données dans la partie générale du message, au chiffre 153.7.

Aucune réduction d'impôt n'est prévue pour les maisons de jeu de la catégorie A, sauf pendant les quatre premières années. La différence entre les deux catégories réside dans le fait que les maisons de jeu de la catégorie A représentent un «type de casino» entièrement nouveau pour notre pays; elles couvrent une vaste région et sont susceptibles, de ce fait, de drainer une clientèle beaucoup plus importante que les maisons de jeu de la catégorie B, appelées à remplacer des établissements (kursaals) implantés dans des régions touristiques. Pour les maisons de jeu de la catégorie A, il n'y a pas lieu de considérer comme motif de réduction l'existence d'un impôt cantonal sur le produit brut des jeux. Ces établissements sont en effet des entreprises foncièrement nouvelles. L'impôt sur les maisons de jeu prévu par la constitution ne soustrait aux cantons rien de ce qu'ils auraient pu revendiquer avant l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition constitutionnelle. La situation est légèrement différente pour les maisons de jeu de la catégorie B.

La solution proposée prévoit d'allouer aux cantons une quote-part du substrat fiscal des maisons de jeu de la catégorie B, et cela d'une manière parfaitement justifiable quant au droit constitutionnel. Ce système permet d'éviter que des maisons de jeu de la catégorie B ne deviennent l'objet d'une concurrence fiscale entre les cantons, ce qui est très important pour les relations intercantionales.

235.2 Autres questions

Les études du groupe de travail Erard et les expériences faites par les Etats voisins permettent de conclure que des maisons de jeu bien organisées et bien gérées couvrant une région suffisamment grande seront, dans l'ensemble, des entreprises bien rentables en dépit du montant proposé pour l'impôt sur le produit brut. Le projet de loi exclut de l'imposition le tronc qui, si l'on se réfère aux établissements étrangers, représente environ 30 à 50 pour cent du produit brut des jeux de table. Les maisons de jeu ont en outre la possibilité de percevoir un prix d'entrée, ce qui peut leur procurer des revenus supplémentaires appréciables. Par conséquent, il est admissible que les bénéfices des maisons de jeu soient soumis aux impôts réguliers sur les entreprises revenant à la Confédération, aux cantons et aux communes. A l'inverse, les produits bruts des jeux sont exemptés de la taxe sur la valeur ajoutée, comme tous les revenus issus du tronc.

Après un examen approfondi, il a été répondu négativement à la question de savoir s'il fallait soumettre les gains des joueurs à l'impôt anticipé. L'instauration d'un impôt anticipé sur les gains acquis dans les maisons de jeu se heurterait, dans la pratique, à des difficultés quasiment insurmontables. Il désavantagerait considérablement les maisons de jeu suisses par rapport à leurs concurrents étrangers puisque cet impôt, perçu à la source, n'existe pas dans les autres pays.

235.3 **Commentaire article par article**

Article 40

Cette disposition fixe le principe de l'imposition du produit brut des jeux et définit ce produit comme le substrat de l'impôt sur les maisons de jeu.

Article 41

Le 1^{er} alinéa délègue au Conseil fédéral le pouvoir de fixer le taux d'imposition (80% au maximum). Le taux sera fixé de telle façon que les maisons de jeu gérées selon les principes d'une saine gestion obtiennent un rendement approprié sur le capital investi.

Le 2^e alinéa donne au Conseil fédéral la possibilité de prévoir des taux différents pour les deux catégories de maisons de jeu. Par cette différenciation, le Conseil fédéral peut tenir compte des conditions qui présideront à la formation du produit. Pour la fixation du taux d'imposition, le Conseil fédéral tiendra compte des taxes que le canton perçoit éventuellement pour couvrir les frais occasionnés par les maisons de jeu.

Le 3^e alinéa définit la fourchette dans laquelle devra se situer le taux d'imposition fixé par le Conseil fédéral en vertu du premier alinéa.

Contrairement au taux d'imposition visé au 1^{er} alinéa, la réduction possible concédée en vertu du 4^e alinéa doit être fixée au cas par cas, c'est-à-dire pour chaque maison de jeu.

Article 42

Cette disposition précise les motifs de réduction du taux d'imposition de base admis pour les maisons de jeu de la catégorie B.

Le premier motif de réduction améliore la situation fiscale des maisons de jeu de la catégorie B qui, comme les sociétés de loteries, investissent leurs bénéfices dans une large mesure dans des projets d'intérêt ou d'utilité publics. Le deuxième motif de réduction tient compte du fait que les maisons de jeu peuvent contribuer dans une large mesure à promouvoir le tourisme dans certaines régions, mais qu'elles ne sont bien fréquentées que pendant la haute saison.

Il s'agit là aussi de réductions qui seront décidées au cas par cas et fixées d'une année à l'autre en fonction de la situation.

Article 43

Cet article régit les réductions d'impôt liées au prélèvement d'un impôt cantonal sur le produit brut des jeux des maisons de jeu de la catégorie B. Si le canton fait usage de la possibilité qui lui est accordée de percevoir son propre impôt sur le produit brut des jeux, le taux d'imposition fédéral doit être obligatoirement réduit – alors qu'il n'y a aucune obligation pour les autres motifs de réduction. Le montant de la réduction n'est pas arbitraire: il correspond au montant de l'impôt cantonal, mais ne peut toutefois pas dépasser 30 pour cent du produit brut des jeux et devra être diminué en proportion des réductions qui seront accordées en vertu de l'article 41, 4^e alinéa, et de l'article 42. Cela signifie en fin de compte que

le montant de l'impôt, tel qu'il sera disponible après les réductions mentionnées, ira pour trois-huitièmes au canton et pour cinq-huitièmes à la Confédération.

Article 44

Cet article dispose que la taxation et la perception de l'impôt sur les maisons de jeu sont du ressort de la commission. Comme c'est actuellement le cas pour l'impôt fédéral direct, que les cantons perçoivent pour le compte de la Confédération, la commission pourra, à la demande d'un canton (et contre remboursement des frais), se charger aussi de la taxation et de la perception de l'impôt cantonal sur le produit brut des jeux.

Article 45

Cette disposition, qui s'inspire de la loi sur l'harmonisation fiscale, définit les conditions dans lesquelles des impôts supplémentaires et répressifs peuvent être perçus. A la différence des amendes, sanctions pénales ne pouvant être infligées qu'à des personnes physiques, l'obligation de payer des impôts répressifs pouvant s'élever au maximum à cinq fois le montant des suppléments d'impôt s'applique directement aux entreprises de maisons de jeu.

24 Chapitre 4: Commission fédérale des maisons de jeu

Remarques préliminaires

La composition, les tâches et les pouvoirs de la Commission fédérale des maisons de jeu sont réglementés dans ce chapitre. Comme il a déjà été dit dans la partie générale, la Commission fédérale des banques a servi d'exemple à cette commission. Les deux commissions d'experts ont aussi réfléchi aux possibilités de confier à l'administration les tâches que le présent projet réserve à la Commission fédérale des maisons de jeu. Mais la création d'une commission spéciale présente un avantage par rapport à l'autre solution: l'avantage de pouvoir réunir, sur la base d'un système de milice, des spécialistes des domaines les plus divers (controlling, économie d'entreprise, comptabilité, gestion d'entreprise, affaires criminelles, etc.). Ceux-ci sont ainsi à même d'apporter directement leurs connaissances au sein d'un organe unique et de venir à bout de tâches complexes. Le Conseil fédéral partage cette opinion, qui n'a d'ailleurs pas été contestée lors de la consultation.

Article 46

L'autorité de nomination de la Commission fédérale des maisons de jeu est le Conseil fédéral, qui désigne également le président ou la présidente de ladite commission. Seuls des experts indépendants peuvent être membres de cette commission. Du point de vue formel, l'indépendance est garantie par la description de la catégorie de personnes qui ne sont pas éligibles.

Il est extrêmement important que la commission soit indépendante. Si ce n'est pas le cas, elle ne sera pas en mesure, dans des situations difficiles et délicates, de prendre en toute neutralité les décisions, même impopulaires, qui seront parfois indispensables pour faire respecter la présente loi et qui, le cas échéant, pourront aussi toucher les intérêts de l'économie régionale ou d'autres intérêts.

Article 47

En vertu de cette prescription, la commission s'organise elle-même, sous réserve de la réglementation de sa présidence par le Conseil fédéral. Le règlement qu'elle édicte requiert toutefois l'approbation du Conseil fédéral.

Le 3^e alinéa constitue la base légale pour la création d'un secrétariat permanent de la commission, donc d'une nouvelle unité administrative qui est subordonnée directement à la commission et la seconde dans ses tâches.

Article 48

Le mandat fondamental de la commission est décrit de manière très large au 1^{er} alinéa. Cet alinéa donne également à la commission la compétence de prendre les décisions nécessaires à l'application de la loi.

Les principales tâches concrètes qui lui sont attribuées sont énumérées dans une liste non exhaustive au 2^e alinéa. Il s'agit de tâches vastes et complexes dont l'accomplissement revêt une importance capitale pour l'application de la présente loi.

En vertu du 3^e alinéa, la commission peut exiger à tout moment que les maisons de jeu et leurs sous-traitants leur procurent tous les renseignements et documents nécessaires. Il en va de même des organes de révision des maisons de jeu et des organes de révision des sous-traitants. La commission peut en outre faire appel à des experts s'il le faut.

La possibilité d'une liaison «en ligne» avec les installations informatiques des maisons de jeu est indispensable à une surveillance et à un contrôle efficaces de l'exploitation des jeux. Le monitoring porte uniquement sur des données relatives à des appareils ou systèmes (appareils à sous et jackpot notamment) et non sur des données relatives à des personnes. Cette surveillance informatique peut contribuer de façon déterminante à la découverte rapide et sûre des opérations suspectes.

Article 49

Le devoir de coopération des autorités administratives et des autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons est une condition-clé pour le succès de l'activité de la commission.

Article 50

La commission peut et doit ordonner toutes les mesures nécessaires à un fonctionnement régulier et à la suppression des irrégularités dans les maisons de jeu. Elle peut notamment procéder à des enquêtes et ordonner des mesures préventives, telles que la suspension de la concession pendant la durée de l'enquête.

Conformément à l'article 50, 3^e alinéa, les fonctionnaires du secrétariat sont habilités à intervenir directement dans l'exploitation de la maison de jeu s'il le faut. Il s'agit d'une intervention policière sur les lieux pour écarter tout danger ou sauvegarder les pièces à conviction à des fins d'enquête administrative ou pénale. La Commission fédérale des maisons de jeu et son secrétariat exercent donc aussi une fonction de police des maisons de jeu.

On peut renoncer en revanche à créer un corps de police particulier destiné aux interventions dans les maisons de jeu. Comme il a été exposé dans les remarques préliminaires, le concept de surveillance et de contrôle du présent projet de loi repose en premier lieu sur le contrôle de la qualité du concept de sécurité interne de l'établissement. C'est pourquoi la surveillance policière sur place restera une exception. Si la police doit véritablement intervenir dans des maisons de jeu par suite d'actions répréhensibles, la commission ou son secrétariat fera appel aux organes de police cantonaux compétents.

L'article 50, 4^e alinéa, accorde à la Commission fédérale des maisons de jeu la possibilité de procéder à une exécution d'office et de publier le refus de la maison de jeu de se soumettre afin de faire appliquer les mesures qu'elle a ordonnées. Cette «mise au pilori» aura un effet préventif certain. Si le refus concerne un état de fait pertinent pour le maintien de la concession, la commission retirera, restreindra ou suspendra la concession, en plus des autres mesures.

Article 51

L'efficacité de la présente loi dépendra de façon déterminante de l'effet préventif des sanctions. C'est pourquoi le projet prévoit de lourdes sanctions contre l'établissement coupable d'une infraction aux concessions ou aux décisions.

Il est utile de pouvoir ordonner des sanctions administratives. En effet, à l'exception de quelques cas prévus par le droit pénal administratif, seules les personnes physiques peuvent faire l'objet d'une poursuite pénale; selon la doctrine en vigueur, les entreprises en tant que personnes morales ou communautés de personnes ne peuvent pas commettre de délits parce qu'une culpabilité subjective ne peut pas leur être imputée. En outre, il est souvent très difficile, dans les établissements d'une certaine importance, d'identifier les personnes pénalement responsables d'une décision déterminée.

La sanction de droit administratif, qui a été conçue sur le modèle des sanctions instituées par la nouvelle loi sur les cartels, porte sur les concessions et les décisions. Les établissements de jeu connaissent donc exactement la situation juridique.

La sanction doit toucher l'établissement fautif de manière sensible. Les amendes pénales infligées aux personnes physiques sont fixées en fonction de leur situation économique et n'ont par conséquent qu'une importance marginale dans la vie économique. Elles ne sont pas du tout à la mesure des gains réalisés par l'établissement du fait des infractions. De plus, il faut considérer que les amendes infligées aux administrateurs de l'établissement responsables de l'infraction sont en règle générale payées par ce dernier. Elles entrent donc dans un poste de dépenses, ce qui leur ôte tout effet préventif. C'est la raison pour laquelle le projet prévoit des sanctions administratives qui seront principalement en relation avec le gain réalisé du fait de l'infraction. Le montant de la sanction peut aller jusqu'au triple du gain réalisé. Si ce gain ne peut être calculé ou estimé, un montant de 20 pour cent au plus du produit brut des jeux du dernier exercice sera perçu en remplacement. Le montant effectif sera cependant fixé en fonction de la situation concrète et les sommes maximales ne seront sans doute atteintes que dans quelques cas particulièrement graves. Mais une charge équivalente au profit réalisé constituera régulièrement la limite inférieure de la sanction.

Les sanctions administratives seront cumulées avec les sanctions pénales. Même si une sanction administrative a été prononcée contre l'établissement, la personne responsable peut être poursuivie pénalement, si sa culpabilité peut être prouvée.

Article 52

La commission établit chaque année un rapport à l'adresse du Conseil fédéral et du public.

L'obligation de la commission de publier son rapport annuel et d'autres informations concernant les maisons de jeu fait partie intégrante du concept de contrôle et il ne faut pas en sous-estimer l'importance. Du fait de leur publication, ces informations peuvent être vérifiées par la population. Cette transparence a aussi, entre autres, un effet préventif et facilite la discussion sur les avantages et les inconvénients des maisons de jeu dans les régions d'implantation.

Article 53

Les frais de surveillance, notamment les frais occasionnés par la commission et le secrétariat, sont financés non pas par l'impôt sur les maisons de jeu, mais par des émoluments. En se basant sur les frais de surveillance engagés l'année précédente, le Conseil fédéral fixe chaque année l'émolument général de surveillance que chaque concessionnaire doit payer. La commission perçoit elle-même les émoluments pour ses décisions et peut demander des avances sur ses frais.

Les maisons de jeu parfaitement gérées, dont l'exploitation exige moins de dépenses de contrôle et de surveillance, ont ainsi la possibilité d'économiser des frais et de payer moins d'émoluments que les maisons de jeu dont la gestion requiert une surveillance et un contrôle plus importants.

25 Chapitre 5: Voies de droit

Article 54

La protection juridique est garantie par la possibilité de former recours contre les décisions de la commission auprès de la commission de recours compétente en matière de maisons de jeu. Il n'est pas prévu, pour l'instant, de créer une commission de recours spéciale pour les maisons de jeu. Les décisions attaquées seront portées devant une commission de recours existante. La procédure de recours est régie par les dispositions de l'organisation judiciaire fédérale.

26 Chapitre 6: Dispositions pénales

Article 55

Cette disposition décrit les infractions à la loi sur les maisons de jeu qui revêtent le caractère de délit.

La peine d'emprisonnement d'une durée maximale d'un an correspond à celle que prévoient d'autres actes normatifs de droit pénal administratif. En revanche, le montant maximum de l'amende, qui atteint deux millions de francs pour une infraction intentionnelle, et 500 000 francs en cas de négligence, est nettement

supérieur aux amendes maximales prévues dans les dispositions générales du code pénal.

Le montant de ces amendes est justifié par les intérêts économiques en jeu. Le cadre pénal des amendes aura ainsi un effet préventif proportionné.

Article 56

Pour les contraventions, le montant maximal de l'amende est de 500 000 francs pour une contravention intentionnelle. Il reste fixé à 250 000 francs en cas de négligence.

Article 57

Le droit pénal administratif de la Confédération est applicable puisque les peines sont poursuivies et jugées par une unité administrative de la Confédération.

27 Chapitre 7: Dispositions finales

Article 58

Cet article habilite le Conseil fédéral à édicter les dispositions d'exécution de la loi sur les maisons de jeu.

Articles 59 et 60

Ces deux articles abrogent l'actuelle loi en vigueur sur les maisons de jeu⁸⁾ ainsi que l'ordonnance concernant l'exploitation des jeux dans les kursaals⁹⁾ et modifient les lois suivantes:

- a. loi fédérale sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale (RS 172.010);
- b. loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants (RS 831.10);
- c. loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11);
- d. loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et communes (RS 642.14);
- e. loi fédérale relative à la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier (FF 1996 III 1057 ss; pas encore entrée en vigueur).

Article 61

Cet article habilite le Conseil fédéral à édicter les dispositions nécessaires à la procédure d'octroi des premières concessions.

Article 62

Il serait inopportun de fixer la date d'entrée en vigueur dans la loi elle-même. Le Conseil fédéral devrait avoir ici toute liberté d'action. L'entrée en vigueur ne sera possible qu'après la promulgation des nombreuses dispositions d'exécution requises. Il est impossible d'évaluer exactement le temps que prendront ces travaux.

⁸⁾ RS 935.52

⁹⁾ RS 935.53

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Au niveau fédéral

La loi sur les maisons de jeu prévoit, aux articles 46 et 47, la création d'une Commission fédérale des maisons de jeu dotée d'un secrétariat permanent. Dans la phase initiale, le secrétariat peut recevoir une dotation en personnel limitée, mais suffisante pour un travail efficace, qui pourra au besoin être élargie ultérieurement en fonction du développement des maisons de jeu en Suisse. Tous les frais de personnel et autres dépenses doivent être couverts par des émoluments, de sorte que la Confédération n'encourera pas de frais supplémentaires.

32 Au niveau cantonal

Les cantons d'implantation des maisons de jeu devront probablement faire face à un certain surcroît de dépenses d'administration et de police. Ce supplément devrait toutefois être limité puisque l'activité de surveillance et de contrôle proprement dite sera exercée par les autorités compétentes de la Confédération. De plus, il sera compensé par un avantage économique pour le canton et la commune d'implantation. Du point de vue fiscal, les maisons de jeu des deux catégories sont des sujets imposables qui présentent un intérêt au niveau de l'imposition des entreprises; les cantons peuvent en outre prélever auprès des maisons de jeu de la catégorie B un impôt dépendant du produit brut des jeux, qui compensera leurs dépenses supplémentaires. Lors de la détermination du taux d'imposition, le Conseil fédéral tiendra par ailleurs compte des émoluments éventuels que le canton perçoit pour couvrir les frais occasionnés par les maisons de jeu.

33 Conséquences sociales et économiques

La Suisse ne disposant que d'une expérience pratique restreinte dans le domaine des jeux de hasard et des maisons de jeu, on ne peut qu'évaluer les conséquences économiques et sociales et non les exprimer au moyen de données concrètes. Dans l'évaluation des conséquences, il n'est possible d'utiliser que de façon conditionnelle les chiffres recueillis à l'étranger.

L'exploitation de maisons de jeu aura des conséquences économiques dans différents domaines. Les recettes dégagées par les maisons de jeu et le produit de l'imposition ordinaire augmenteront les recettes fiscales de la Confédération (AVS/AI), du canton et de la commune d'implantation. L'ouverture de maisons de jeu va entraîner des répercussions infrastructurelles du fait de la création d'emplois primaires dans les maisons de jeu (et leurs établissements annexes) d'une part, et d'emplois secondaires dans les diverses branches de sous-traitance, d'autre part. Il faut en outre partir du principe que les maisons de jeu présentent pour la région d'implantation un attrait touristique supplémentaire qui drainera un grand nombre de visiteurs.

Les différentes mesures prévues dans la loi (p. ex. l'exclusion des jeux) sont destinées à limiter autant que possible les conséquences négatives du jeu sur le

plan social. Une exploitation sûre et transparente des jeux permettra de canaliser et d'endiguer une passion incontrôlée du jeu qui peut se manifester dans tous les milieux culturels. Il faut considérer aussi qu'une très petite minorité de joueurs doivent être qualifiés de joueurs à problèmes.

4 Programme de la législature

Le projet est annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 1995-1999 (FF 1996 II 349, 289).

5 Relation avec le droit européen

51 Union européenne

Aucun acte juridique unitaire ne règle le domaine des jeux de hasard au sein de l'Union européenne. La commission européenne compétente a renoncé à édicter une Directive européenne pour la réglementation des jeux de hasard, parce que les Etats membres de l'Union européenne ont toujours considéré que ce domaine relevait de leur souveraineté nationale. Cette revendication de souveraineté a aussi été reconnue par la Cour européenne de justice (cf. jugement du 24 mars 1994, affaire Schindler). La Cour européenne de justice a certes reconnu les libertés fondamentales du Traité européen, en particulier la liberté quant aux prestations de services, dans le domaine des jeux de hasard également. Mais il a constaté en même temps que les Etats membres pouvaient, dans leur propre intérêt culturel et social, restreindre cette liberté jusqu'à imposer une interdiction tant que ces mesures restrictives n'étaient pas discriminatoires.

52 Droit comparé

En ce qui concerne la comparaison avec le droit d'autres Etats européens, on se référera au chiffre 14.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité

Le présent projet de loi se fonde sur l'article 35 de la constitution.

L'article 35, 1^{er} alinéa, cst., attribue à la Confédération une large compétence législative dans le domaine des jeux de hasard offrant des chances de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel. Le 2^e alinéa prévoit un système de concessions pour les maisons de jeu. Selon l'article 35, 3^e alinéa, cst., la législation fixe les mises maximales. Il est prévu de déléguer cette compétence au Conseil fédéral afin de faciliter l'adaptation des mises.

L'imposition des maisons de jeu a été soumise à un examen particulier. L'article 35, 5^e alinéa, cst., a la teneur suivante: «Une taxe calculée en fonction du produit des maisons de jeu et correspondant à 80 pour cent au plus des recettes brutes

provenant de leur exploitation sera versée à la Confédération. Elle sera utilisée pour couvrir la contribution fédérale à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité». Le projet de loi permet au Conseil fédéral de réduire l'impôt sur les maisons de jeu de la catégorie B, dans la mesure où un canton prélève un impôt similaire sur ces établissements (art. 43, 1^{er} al., du projet). Dans ce cas, la réduction correspond au montant de l'impôt cantonal, mais elle ne doit pas dépasser 30 pour cent du produit brut des jeux (art. 43, 2^e al., du projet). L'article 35, 5^e alinéa, cst., autorise une telle réglementation. Cet alinéa ne prévoit qu'un taux maximum. Le projet de loi renonce à épuiser la marge de manœuvre disponible afin de permettre aux cantons de percevoir leur propre impôt sur les maisons de jeu.

L'impôt sur les maisons de jeu au sens du 5^e alinéa ne supprime pas la possibilité pour les cantons de soumettre le revenu d'une maison de jeu à d'autres impôts et taxes¹⁰⁾. L'épuisement de la marge de manœuvre à disposition ne permettrait guère l'institution d'une imposition supplémentaire par les cantons.

62 Délégation en matière législative

Une série de dispositions prévoient de déléguer au Conseil fédéral et à la Commission fédérale des maisons de jeu des pouvoirs en matière législative qui dépassent la compétence générale d'une ordonnance d'exécution.

A. Délégation au Conseil fédéral

Article 3, 4^e alinéa Notions et délimitation

Cette disposition permet de préciser les critères de délimitation dans une ordonnance, voie qui s'impose du fait de la diversité et de la complexité que présente le domaine des jeux. Cela crée une meilleure condition préalable pour la classification des jeux et permet, en particulier, de mieux tenir compte de l'évolution récente dans ce domaine.

Article 4, 2^e alinéa Jeux de hasard proposés

Le Conseil fédéral est habilité à définir dans la concession, de manière générale par voie d'ordonnance, ou pour chaque maison de jeu, les jeux de table qui peuvent être proposés. Il peut ainsi tenir compte avec la flexibilité voulue de l'évolution des besoins du public, de l'éventuelle évolution dans le domaine des jeux ou des changements apparaissant dans l'offre de jeux des pays voisins.

Article 6 Prescriptions techniques relatives au jeu

Les détails des prescriptions techniques relatives aux appareils à sous servant aux jeux de hasard et aux appareils à sous servant aux jeux d'adresse doivent être fixés dans une ordonnance. Il s'agira en l'occurrence de régler les procédures d'essai, d'évaluation de la conformité et d'homologation des appareils à sous servant aux jeux de hasard ou aux jeux d'adresse des systèmes de jackpot et d'autres installations de jeu (p. ex. tables de jeu).

¹⁰⁾ Paul Richli, Commentaire de l'article 35 cst., note marginale 12.

Pour ce qui est des appareils à sous servant aux jeux de hasard, le Conseil fédéral est chargé d'établir une subdivision en catégories. Cette subdivision est nécessaire afin de différencier nettement les offres d'appareils proposées dans les deux catégories de maisons de jeu.

Article 8, 2^e alinéa Catégories

Pour que l'attrait des maisons de jeu de la catégorie B ne soit pas trop restreint, le Conseil fédéral peut autoriser ou réglementer en détail la liaison électronique des appareils à sous servant aux jeux de hasard à l'intérieur d'une maison de jeu. Il dispose ainsi d'un instrument qui lui permettra par exemple de compenser de futurs désavantages concurrentiels par rapport aux établissements étrangers.

Article 14, 3^e alinéa Concept de sécurité et concept social

L'adaptation du mode d'application des prescriptions de mise en œuvre du concept de sécurité à l'évolution continue de la technique exige que le Conseil fédéral puisse actualiser rapidement les exigences par voie d'ordonnance.

A l'heure actuelle, il est quasiment impossible de réglementer entièrement dans la loi les mesures prévues dans le concept social – ne serait-ce que parce que la Suisse manque encore d'expérience dans ce domaine. Dans ce domaine, comme dans le domaine du concept de sécurité, il est important que le Conseil fédéral puisse définir les exigences par voie d'ordonnance et, le cas échéant, les adapter à la nouvelle situation de faits.

Article 20 Autorisations

Comme c'est le cas à l'étranger (p. ex. aux U.S.A.), certaines activités doivent faire l'objet d'autorisations spéciales afin que l'exploitation des maisons de jeu satisfasse aux exigences strictes imposées sur le plan de la qualité et de la sécurité. Le nombre et la forme des autorisations doivent pouvoir être adaptés rapidement en fonction de l'évolution observée dans les domaines mentionnés, ce qui nécessite une délégation au Conseil fédéral.

Article 26, 1^{er} alinéa Mise maximale

Il faut donner au Conseil fédéral la possibilité de fixer les mises maximales pour chaque type de jeu par ordonnance, en fonction de l'évolution du marché et avec la souplesse voulue. Il doit tenir compte pour cela des dangers inhérents aux différents types de jeu.

Article 36 Droit applicable

Le Conseil fédéral est habilité à édicter des prescriptions dérogatoires pour les comptes annuels et le rapport de gestion, afin de prendre en compte l'expérience qui sera acquise lors de l'application de la loi sur les maisons de jeu. Une norme de délégation doit être instituée dans ce sens.

Article 41, 1^{er}, 2^e et 4^e alinéas Taux d'imposition

En vertu de la compétence législative qui lui est déléguée, le Conseil fédéral doit, lors de la fixation des taux d'imposition, tenir compte des particularités de chaque catégorie de maisons de jeu (durée d'exploitation, situation propre).

Article 42 Allégements fiscaux

Grâce à la norme de délégation prévue par la loi, le Conseil fédéral est en mesure d'abaisser les taux d'imposition pour les maisons de jeu de la catégorie B, lorsque certains motifs de réduction légaux existent.

Article 43, 1^{er} alinéa Réduction de l'impôt en cas de prélèvement d'un impôt cantonal de même nature

Par la réduction prévue en raison de la perception d'un impôt cantonal sur le produit brut des jeux, le Conseil fédéral tient compte, de façon appropriée, des intérêts des cantons à être associés au substrat fiscal des maisons de jeu de la catégorie B. Une norme de délégation afférente est indispensable.

Article 44, 1^{er} alinéa Taxation et perception

Il est plus pertinent de fixer par voie d'ordonnance la réglementation détaillée de la procédure de taxation et de perception de l'impôt, ce qui nécessite une norme de délégation.

Article 61 Procédure d'attribution des premières concessions

De façon à coordonner, sur le plan du temps comme sur le plan matériel, l'octroi des premières concessions après l'entrée en vigueur de la loi, la réglementation détaillée de cette procédure est confiée au Conseil fédéral.

Article 62, 2^e alinéa Référendum et entrée en vigueur

Le Conseil fédéral fixera la date d'entrée en vigueur de la loi dès que toutes les conditions indispensables auront été remplies.

B. Délégation à la Commission fédérale des maisons de jeu

Article 28, 3^e alinéa Moyens de paiement et dépôts

La Commission des maisons de jeu doit fixer, de la manière qu'elle juge adéquate, le montant à partir duquel la maison de jeu doit payer par chèque les gains ou les remboursements.

Article 47, 1^{er} alinéa Organisation

A l'instar de l'article 23, 2^e alinéa, de la loi sur les banques, le présent article charge la Commission des maisons de jeu de s'organiser elle-même et d'édicter un règlement. La loi doit comporter une norme de délégation à cet effet.

Article 53, 2^e alinéa Emoluments

Les émoluments de surveillance doivent être fixés de telle manière qu'ils couvrent la totalité des frais encourus par la commission et le secrétariat pour la surveillance des maisons de jeu. Une délégation garantit la flexibilité nécessaire à la fixation du montant d'une année à l'autre.

Loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu

(Loi sur les maisons de jeu, LMJ)

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 35 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 26 février 1997¹⁾,

arrête:

Chapitre premier: Objet et but

Article premier **Objet**

¹ La présente loi régit les jeux de hasard qui offrent des chances de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel, ainsi que l'octroi de concessions aux maisons de jeu, leur exploitation et leur imposition.

² Sont réservées les prescriptions de la loi fédérale du 8 juin 1923²⁾ sur les loteries et les paris professionnels.

Art. 2 **But**

La présente loi vise à:

- a. assurer une exploitation des jeux sûre et transparente;
- b. empêcher la criminalité et le blanchissage d'argent dans les maisons de jeu;
- c. prévenir les conséquences négatives du jeu sur le plan social;
- d. promouvoir le tourisme;
- e. procurer des recettes à la Confédération.

Chapitre 2: Jeux

Art. 3 **Notions et délimitation**

¹ Sont réputés jeux de hasard les jeux dont l'ensemble ou l'essentiel des éléments offrent, moyennant une mise, la chance de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel, cette chance dépendant uniquement ou essentiellement du hasard.

² Sont réputés appareils à sous servant aux jeux de hasard les appareils qui, moyennant une mise, proposent un jeu de hasard dont le déroulement est en grande partie automatique.

¹⁾ FF 1997 III 137

²⁾ RS 935.51

³ Sont réputés appareils à sous servant aux jeux d'adresse les appareils qui, moyennant une mise, proposent un jeu d'adresse dont le déroulement est en grande partie automatique, la chance de réaliser un gain dépendant uniquement ou essentiellement de l'adresse d'un joueur moyen.

⁴ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions plus précises sur la distinction à faire entre jeux ou appareils de jeu.

Art. 4 Jeux de hasard proposés

¹ Seules les maisons de jeu qui bénéficient d'une concession peuvent proposer des jeux de hasard.

² Le Conseil fédéral définit, dans la concession ou dans une ordonnance, les jeux de table que les maisons de jeu peuvent proposer.

Art. 5 Réseau de communication électronique

L'utilisation d'un réseau de communication électronique tel qu'Internet pour l'exploitation de jeux de hasard est interdite.

Art. 6 Prescriptions techniques relatives au jeu

¹ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions techniques relatives aux systèmes de jeux et aux appareils à sous servant aux jeux de hasard ou aux jeux d'adresse. Il régit en particulier l'essai et l'évaluation de la conformité ou l'homologation.

² Il définit en particulier différentes catégories d'appareils à sous servant aux jeux de hasard en fonction de la mise maximale et des possibilités de gain et de perte.

Chapitre 3: Maisons de jeu

Section 1: Dispositions générales

Art. 7 Notion

Est réputée maison de jeu une entreprise qui offre, à titre professionnel, la possibilité de se livrer à des jeux de hasard.

Art. 8 Catégories

¹ Les maisons de jeu de la catégorie A proposent des jeux de table et des appareils à sous servant aux jeux de hasard. Elles sont habilitées à établir une liaison électronique entre les appareils à sous servant aux jeux de hasard à l'intérieur de l'établissement et d'établir la même liaison avec d'autres maisons de jeu de la catégorie A, notamment afin de former des «jackpots».

² Les maisons de jeu de la catégorie B proposent le jeu de la boule et/ou la roulette (jeux de table) ainsi que des appareils à sous servant aux jeux de hasard qui

présentent un potentiel de perte ou de gain moindre par rapport aux appareils à sous exploités dans les maisons de jeu de la catégorie A. Le Conseil fédéral détermine si et dans quelle mesure la liaison électronique entre les appareils à sous servant aux jeux de hasard est autorisée dans les maisons de jeu de la catégorie B.

Art. 9 Lieux d'implantation et nombre

¹ Les maisons de jeu doivent être réparties de façon aussi équilibrée que possible entre les régions intéressées.

² Le nombre de maisons de jeu de la catégorie A est limité à sept.

Section 2: Concessions

Art. 10 Concession d'implantation et concession d'exploitation

¹ L'ouverture d'une maison de jeu à un endroit déterminé est subordonnée à l'obtention d'une concession d'implantation.

² L'exploitation d'une maison de jeu est subordonnée à l'obtention d'une concession d'exploitation.

Art. 11 Concessionnaire

Les concessions sont octroyées uniquement:

- a. à des personnes morales de droit public;
- b. à des sociétés anonymes régies par le droit suisse dont le capital est divisé en actions nominatives et dont le conseil d'administration est composé exclusivement de membres domiciliés en Suisse;
- c. à des sociétés coopératives régies par le droit suisse dont le conseil d'administration est composé exclusivement de membres domiciliés en Suisse.

Art. 12 Conditions générales

¹ Une concession peut être délivrée si:

- a. le requérant, ses partenaires commerciaux, leurs ayants droit économiques, ainsi que les porteurs de parts et leurs ayants droit économiques disposant de moyens financiers propres suffisants, jouissent d'une bonne réputation et offrent la garantie d'une activité commerciale irréprochable;
- b. le requérant, les porteurs de parts et, sur demande de la Commission fédérale des maisons de jeu (commission), leurs partenaires commerciaux ont établi l'origine licite des fonds à disposition.

² Une concession peut être liée à des conditions et à des charges.

Art. 13 Conditions spécifiques

¹ La concession d'implantation ne peut être octroyée que si:

- a. le canton et la commune d'implantation y sont favorables;
- b. le requérant établit, dans un rapport, l'utilité économique de la maison de jeu pour la région d'implantation.

² La concession d'exploitation ne peut être octroyée que si:

- a. les statuts, l'organisation, les relations contractuelles avec le titulaire de la concession d'implantation, les autres relations contractuelles et le règlement des jeux garantissent l'indépendance de la gestion ainsi que la surveillance de la maison de jeu;
- b. le requérant présente un concept de sécurité et un concept social;
- c. le requérant produit des calculs de rentabilité établissant de manière crédible que la maison de jeu projetée est économiquement viable;
- d. le requérant expose les mesures qu'il entend prendre pour permettre la taxation correcte de la maison de jeu.

³ Lorsque les titulaires de la concession d'implantation et de la concession d'exploitation sont distincts, l'octroi de la concession d'exploitation est subordonné à l'accord du titulaire de la concession d'implantation.

Art. 14 Concept de sécurité et concept social

¹ Dans le concept de sécurité, le requérant définit les mesures qu'il entend prendre pour assurer une exploitation des jeux sûre et pour lutter contre la criminalité et le blanchissage d'argent.

² Dans le concept social, il définit les mesures qu'il entend prendre pour prévenir les conséquences négatives du jeu ou y remédier.

³ Le Conseil fédéral définit les exigences auxquelles le concept de sécurité et le concept social doivent satisfaire.

Art. 15 Procédure

¹ Les demandes de concession doivent être adressées à la commission, qui les transmet au Conseil fédéral.

² La commission publie les demandes de concession dans la Feuille fédérale et dans les feuilles officielles des cantons.

³ Elle instruit la procédure et procède en particulier aux consultations nécessaires.

⁴ Elle soumet au département compétent une proposition à l'intention du Conseil fédéral.

Art. 16 Décision

¹ Le Conseil fédéral statue sur l'octroi de la concession; sa décision ne peut faire l'objet d'aucun recours.

² La concession est publiée dans la Feuille fédérale et dans la feuille officielle du canton d'implantation de la maison de jeu.

Art. 17 Durée de validité et non-transmissibilité

¹ La durée de validité de la concession est de 20 ans pour les maisons de jeu de la catégorie A et de quinze ans pour celles de la catégorie B.

² La concession peut être prolongée ou renouvelée.

³ La concession n'est pas transmissible; tout acte juridique en rapport avec sa cession est nul.

Art. 18 Communication obligatoire

Le concessionnaire communique à la commission:

- a. toute modification de faits pertinents relatifs aux conditions d'octroi de la concession;
- b. tout changement de participation dont résulterait une concentration de plus de 5 pour cent du capital ou des voix dans une même main.

Art. 19 Retrait, restriction, suspension

¹ La commission retire la concession si certaines des conditions essentielles qui étaient attachées à son attribution ne sont plus remplies ou si le concessionnaire:

- a. a obtenu la concession en donnant des indications incomplètes ou inexactes;
- b. n'a pas commencé l'exploitation dans le délai fixé par la concession;
- c. cesse l'exploitation pendant une durée relativement longue, à moins que l'exploitation n'ait été interrompue pour des raisons indépendantes de sa volonté.

² Elle retire également la concession si le concessionnaire ou une des personnes auxquelles il a confié la gestion de la maison de jeu:

- a. contrevient de manière grave ou répétée à la présente loi, à ses prescriptions d'exécution ou à la concession;
- b. utilise la concession à des fins illicites.

³ Dans les cas de moindre gravité, la commission peut suspendre la concession, la restreindre ou la soumettre à des conditions et charges supplémentaires.

⁴ Si le concessionnaire est une société anonyme ou une société coopérative et que la concession lui soit retirée, la commission peut ordonner la dissolution de la société; elle nomme le liquidateur et surveille son activité.

Section 3: Exploitation

Art. 20 Autorisations

¹ Le Conseil fédéral peut prévoir des autorisations spéciales, notamment pour le

recrutement du personnel de direction, pour les fournisseurs d'appareils de jeu et pour les équipements techniques.

² Il définit les conditions et la procédure d'octroi des autorisations.

Art. 21 Interdiction de jouer

Ont l'interdiction de jouer:

- a. les personnes de moins de 18 ans révolus;
- b. les employés de la maison de jeu et de ses établissements annexes, ainsi que les personnes chargées de la fabrication ou du commerce d'installations de jeu;
- c. les actionnaires qui détiennent plus de 5 pour cent du capital-actions de la maison de jeu et les détenteurs de parts sociales dans le cas d'une coopérative;
- d. les membres des organes de la maison de jeu;
- e. les membres de la commission et de son secrétariat;
- f. les membres des organes des entreprises chargées de la fabrication ou du commerce d'installations de jeu;
- g. les personnes qui font l'objet d'une mesure d'exclusion.

Art. 22 Exclusion des jeux

¹ La maison de jeu exclut des jeux les personnes dont elle sait ou devrait présumer, sur la base des constatations qu'elle a faites elle-même dans l'établissement ou sur la base d'informations provenant de tiers:

- a. qu'elles sont insolvables ou qu'elles ne remplissent pas leurs obligations financières;
- b. qu'elles engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune;
- c. qu'elles sont susceptibles de perturber le déroulement des jeux ou de compromettre la bonne réputation de l'établissement.

² Un joueur peut demander lui-même à être exclu des jeux.

³ La maison de jeu tient un registre des exclusions et communique aux autres maisons de jeu de Suisse l'identité des personnes exclues. Elle détruit ces données immédiatement après que l'exclusion a été levée.

Art. 23 Restrictions d'accès

La maison de jeu peut:

- a. refuser l'entrée à des personnes sans fournir de motif;
- b. exiger un prix d'entrée;
- c. édicter des prescriptions vestimentaires.

Art. 24 Contrôle d'identité

¹ La maison de jeu vérifie l'identité des personnes avant de leur donner accès à l'établissement. Elle accepte toute pièce d'identité officielle.

² Si les locaux où se trouvent les tables de jeu sont séparés des locaux où se trouvent les appareils à sous servant au jeu de hasard, la maison de jeu ne vérifie que l'identité des personnes demandant l'accès aux tables.

Art. 25 Mises et enjeux

Seuls des jetons et des plaques peuvent être engagés aux jeux de table.

Art. 26 Mise maximale

¹ Le Conseil fédéral réglemente les mises maximales pour chaque type de jeu.

² Il prend en considération les dangers inhérents au jeu considéré.

Art. 27 Prêts et avances

¹ Il est interdit à la maison de jeu d'accorder des prêts:

- a. aux membres de ses organes;
- b. aux employés de la maison de jeu ou de ses établissements annexes;
- c. aux personnes chargées de la fabrication ou du commerce d'installations de jeu;
- d. aux personnes proches des personnes visées aux lettres a à c.

² La maison de jeu, ses organes et ses employés n'ont pas le droit d'accorder de prêt ou d'avance aux clients de l'établissement, à moins que la maison de jeu ne dispose de pièces justifiant qu'ils sont solvables et qu'ils engagent des mises en rapport avec leur revenu et leur fortune.

Art. 28 Moyens de paiement et dépôts

¹ La maison de jeu n'est pas autorisée:

- a. à accepter de la monnaie étrangère;
- b. à accepter ou émettre des chèques au porteur.

² Elle peut accepter des chèques émis à l'ordre de la maison de jeu. Elle doit s'assurer de l'identité du tireur du chèque lorsque ce dernier lui est remis. La transaction doit être enregistrée.

³ La commission fixe le montant à partir duquel les gains ou les remboursements doivent être payés par chèque.

⁴ La maison de jeu peut conserver les gains de ses clients sous forme de dépôt qu'elle tient à la disposition de ces derniers. Elle n'a pas le droit de rémunérer par un intérêt les avoirs en dépôt.

Art. 29 Pourboires

¹ Les pourboires destinés à l'ensemble du personnel doivent être déposés dans les récipients prévus à cet effet (tronc).

² Seul le personnel de service, notamment celui des restaurants, les chasseurs et les portiers, peuvent accepter les pourboires ou dons d'une autre nature versés à titre individuel.

Art. 30 Rapport de gestion

La maison de jeu soumet chaque année son rapport de gestion à la commission. Ce rapport indique notamment comment elle met en œuvre le concept de sécurité et le concept social.

Art. 31 Droit d'accès et de consultation

¹ La maison de jeu est tenue de garantir en tout temps à la commission l'accès à ses installations et d'assurer les liaisons «en ligne» visées à l'article 48, 3^e alinéa, lettre d.

² Elle doit permettre en tout temps aux autorités de poursuite pénale de consulter le registre des exclusions.

Art. 32 Obligation de garder le secret

Les organes et les employés de la maison de jeu sont soumis à l'obligation de garder le secret.

Art. 33 Publicité

La maison de jeu doit s'abstenir de toute publicité tapageuse.

Art. 34 Mesures contre le blanchissage d'argent

La maison de jeu est soumise à la loi fédérale du . . . ¹⁾ concernant la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier (loi sur le blanchissage d'argent, LBA).

Art. 35 Confirmation des gains

La maison de jeu ne confirme les gains réalisés aux autorités que si:

- a. les autorités ont besoin de ces renseignements pour remplir leurs tâches légales;
- b. la maison de jeu a pu vérifier l'origine des mises et s'assurer qu'un gain a effectivement été réalisé;
- c. le joueur a expressément exigé, avant de quitter la maison de jeu, que ses gains soient enregistrés.

¹⁾ RS . . . ; RO . . . (FF 1996 III 1057 ss)

Section 4: Comptes et révision

Art. 36 Droit applicable

Les comptes annuels et le rapport de gestion de la maison de jeu sont régis par les prescriptions du code des obligations¹⁾ sur les sociétés anonymes et par les dispositions de la présente loi, quelle que soit la forme juridique de l'établissement. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions.

Art. 37 Organe de révision

¹ La maison de jeu fait contrôler ses comptes annuels par un organe de révision indépendant.

² Les réviseurs doivent posséder les qualifications professionnelles particulières prévues à l'article 727b du code des obligations¹⁾, quels que soient le total du bilan, le chiffre d'affaires réalisé ou le nombre d'employés de l'établissement.

³ L'organe de révision communique son rapport à la commission.

Art. 38 Obligation d'informer

La maison de jeu doit tenir ses livres et ses pièces justificatives à la disposition de l'organe de révision et lui fournir tous les renseignements nécessaires.

Art. 39 Obligation de dénoncer

Si l'organe de révision constate, lors de la vérification des comptes, des violations à la présente loi, une infraction pénale ou d'autres irrégularités, il doit en informer immédiatement la commission et l'autorité cantonale de poursuite pénale compétente.

Section 5: Imposition

Art. 40 Principe

¹ La Confédération perçoit un impôt sur le produit brut des jeux (impôt sur les maisons de jeu).

² Le produit brut des jeux est constitué par la différence entre les mises des joueurs et les gains de jeux versés.

Art. 41 Taux d'imposition

¹ Le Conseil fédéral fixe le taux d'imposition de telle manière que les maisons de jeu gérées selon les principes d'une saine gestion obtiennent un rendement approprié sur le capital investi.

¹⁾ RS 220

² Il peut appliquer un taux différent aux deux catégories de maisons de jeu.

³ Le taux d'imposition est de 60 pour cent au minimum et de 80 pour cent au maximum.

⁴ Pendant les quatre premières années d'exploitation de la maison de jeu, le Conseil fédéral peut abaisser le taux d'imposition jusqu'à 40 pour cent. Il fixe ce taux en tenant compte de la situation économique de chaque maison de jeu. Le taux est fixé tous les ans, pour une ou plusieurs maisons de jeu, en fonction de tous les éléments pertinents.

Art. 42 Allègements fiscaux

¹ Le Conseil fédéral peut réduire d'un quart au plus le taux d'imposition fixé en vertu de l'article 41 pour les maisons de jeu de la catégorie B si les bénéfices de la maison de jeu sont investis pour l'essentiel dans des projets d'intérêt général ou d'utilité publique.

² Il peut réduire le taux d'imposition d'un tiers au plus si la maison de jeu est implantée dans une région dépendant d'une activité touristique saisonnière.

³ En cas de cumul des deux motifs de réduction, il peut réduire le taux d'imposition de moitié au plus.

Art. 43 Réduction de l'impôt en cas de prélèvement d'un impôt cantonal de même nature

¹ Le Conseil fédéral réduit l'impôt sur les maisons de jeu de la catégorie B si le canton d'implantation prélève un impôt de même nature.

² La réduction correspond à l'impôt prélevé par le canton, mais ne doit pas représenter plus de 30 pour cent du produit brut des jeux.

³ Si le taux d'imposition est réduit en vertu de l'article 41, 3^e alinéa, et s'il y a réduction en vertu de l'article 41, 4^e alinéa, ou de l'article 42, la réduction visée au 1^{er} alinéa diminue en proportion.

Art. 44 Taxation et perception

¹ La commission procède à la taxation et à la perception de l'impôt. Le Conseil fédéral règle la procédure.

² A la demande du canton, la commission peut procéder à la taxation et à la perception de l'impôt cantonal sur le produit brut des jeux.

Art. 45 Supplément d'impôt et impôt répressif

¹ S'il s'avère, sur la base de faits ou de moyens de preuve, que la commission ignorait qu'une imposition a indûment fait défaut ou qu'une taxation exécutoire a été effectuée de manière incomplète, les montants d'impôt non perçus, majorés des intérêts, sont versés au titre de supplément d'impôt. Si un délit ou un crime est

à l'origine de l'insuffisance de l'imposition, un impôt répressif représentant cinq fois au plus le montant du supplément d'impôt est perçu en plus de ce dernier.

² Si la maison de jeu a indiqué correctement les montants imposables dans sa déclaration d'impôt et que la commission ait eu connaissance des bases nécessaires à l'évaluation des différents éléments, il n'est pas perçu de supplément d'impôt.

³ Le droit d'engager une procédure de perception d'un supplément d'impôt s'éteint dix ans après expiration de la période fiscale pour laquelle l'imposition a fait défaut ou pour laquelle l'imposition exécutoire a été effectuée de manière incomplète.

⁴ L'ouverture de la poursuite pénale visée aux articles 55 et 56 marque le début de la procédure de perception du supplément d'impôt. Le droit de percevoir un supplément d'impôt s'éteint quinze ans après expiration de la période fiscale correspondante.

Chapitre 4: Commission fédérale des maisons de jeu

Art. 46 Composition

¹ Le Conseil fédéral nomme la commission et désigne son président ou sa présidente. La commission comprend cinq à sept membres.

² Les membres doivent être des experts indépendants. Ils ne peuvent être ni membres du conseil d'administration, ni employés d'une maison de jeu, d'une entreprise de loterie, d'une entreprise de fabrication ou de commerce spécialisée dans le secteur des jeux ou d'une entreprise proche.

Art. 47 Organisation

¹ La commission édicte un règlement. Elle y fixe notamment les modalités de son organisation et les compétences de la présidence.

² Le règlement d'organisation est soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

³ La commission est dotée d'un secrétariat permanent.

Art. 48 Tâches

¹ La commission assure la surveillance des maisons de jeu, veille à ce que les prescriptions légales soient respectées et prend les décisions nécessaires à l'application de la loi.

² Outre les attributions que lui confère la présente loi, elle a notamment les tâches suivantes:

- a. contrôler la gestion et l'exploitation des maisons de jeu;
- b. veiller à ce que les obligations découlant de la loi sur le blanchissage d'argent soient respectées;

- c. veiller à ce que le concept social et le concept de sécurité soient mis en œuvre.

³ Pour accomplir ses tâches, la commission peut:

- a. exiger des maisons de jeu, des entreprises de fabrication ou de commerce d'installations de jeu et des organes de révision de ces établissements tous les renseignements et documents nécessaires;
- b. mandater des experts;
- c. confier des mandats spéciaux à l'organe de révision;
- d. mettre sur pied des liaisons «en ligne» permettant le monitoring des installations informatiques des maisons de jeu.

Art. 49 Collaboration avec les autorités

La commission, les autorités administratives des cantons et les autorités de poursuite pénale des cantons se prêtent mutuellement assistance et échangent les informations nécessaires.

Art. 50 Mesures

¹ En cas d'infraction à la présente loi ou d'autre irrégularité, la commission ordonne les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou à la suppression de l'irrégularité.

² Elle peut prendre des mesures provisionnelles, notamment suspendre la concession, pendant la durée de l'enquête.

³ Si la situation l'exige, le secrétariat peut intervenir dans l'exploitation d'une maison de jeu; il en informe sans délai la commission.

⁴ Si une de ses décisions exécutoires n'est pas respectée en dépit d'une mise en demeure, la commission peut:

- a. exécuter d'office, aux frais de la maison de jeu, les mesures qu'elle avait prescrites;
- b. faire savoir publiquement que la maison de jeu refuse de se soumettre à une décision exécutoire.

Art. 51 Sanction administrative

¹ Le titulaire de la concession d'implantation ou de la concession d'exploitation qui a contrevenu à son profit à la concession ou à une décision ayant force de chose jugée est tenu au paiement d'un montant pouvant aller jusqu'au triple du gain réalisé du fait de cette violation. Si aucun gain n'a été réalisé ou si le gain ne peut être calculé ou évalué, le montant à payer peut aller jusqu'à 20 pour cent du produit brut des jeux réalisé au cours du dernier exercice.

² Les cas de violation sont instruits par le secrétariat et jugés par la commission.

Art. 52 Rapport annuel et statistique

¹ La commission soumet son rapport d'activité une fois par an au Conseil fédéral. Elle publie ce rapport.

² Elle publie tout ou partie des comptes annuels ainsi que les bilans et les autres informations des maisons de jeu sous forme d'une statistique générale.

Art. 53 Emoluments

¹ La commission perçoit auprès des maisons de jeu des émoluments destinés à couvrir les frais de surveillance.

² Elle fixe le montant de ces émoluments tous les ans sur la base des frais de surveillance de l'année précédente.

³ Pour ses décisions, elle perçoit des émoluments couvrant les frais encourus. Elle peut exiger des avances.

Chapitre 5: Voies de droit

Art. 54

¹ Un recours peut être formé auprès de la commission de recours compétente en matière de maisons de jeu contre les décisions de la commission.

² Pour le reste, la procédure de recours est régie par les dispositions de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire¹⁾.

Chapitre 6: Dispositions pénales

Art. 55 Délits

¹ Sera puni de l'emprisonnement pendant un an au plus ou d'une amende de 1 million de francs au plus celui qui, intentionnellement:

- a. aura ouvert ou exploité une maison de jeu sans être au bénéfice des concessions et des autorisations nécessaires ou aura fourni des locaux ou procuré des installations à cette fin;
- b. aura indûment obtenu une concession ou une autorisation par des informations mensongères ou de toute autre manière;
- c. aura manqué aux devoirs de diligence prévus par la présente loi en matière de lutte contre le blanchissage d'argent;
- d. se sera soustrait à l'impôt sur les maisons de jeu.

² Dans les cas graves, la peine sera la réclusion pendant cinq ans au plus ou l'emprisonnement pendant un an au moins. Cette peine pourra être assortie d'une amende de 2 millions de francs au plus.

³ Celui qui aura agi par négligence sera puni d'une amende de 500 000 francs au plus.

¹⁾ RS 173.110

Art. 56 Contraventions

¹ Sera puni des arrêts ou d'une amende de 500 000 francs au plus celui qui:

- a. aura organisé ou exploité par métier des jeux de hasard à l'extérieur d'une maison de jeu;
- b. aura fourni de fausses informations dans le cadre de la procédure d'octroi de la concession ou de l'autorisation ou aura influencé de toute autre façon la procédure de manière illicite;
- c. aura installé, en vue de les exploiter, des systèmes de jeux ou des appareils à sous servant au jeu de hasard qui n'ont pas fait l'objet d'un essai, d'une évaluation de la conformité ou d'une homologation;
- d. aura modifié des systèmes de jeu ou des appareils à sous servant au jeu de hasard qui ont fait l'objet d'un essai, d'une évaluation de la conformité ou d'une homologation et les aura installés en vue de les exploiter;
- e. aura omis de fournir à la commission les informations qu'il était tenu de lui communiquer;
- f. n'aura pas obtempéré à une injonction de la commission le sommant de rétablir l'ordre légal ou de supprimer des irrégularités;
- g. aura autorisé à jouer une personne frappée d'une interdiction de jeu en vertu de l'article 21;
- h. aura informé les personnes concernées ou des tiers d'une communication faite aux autorités de surveillance ou de poursuite pénale ou de l'existence d'une enquête;
- i. aura occasionné, par de fausses indications ou d'une autre manière, la taxation erronée d'une maison de jeu.

² Celui qui aura agi par négligence sera puni d'une amende de 250 000 francs au plus.

Art. 57 Renvoi au droit pénal administratif

¹ La loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾ est applicable. L'autorité de poursuite est le secrétariat; l'autorité de jugement est la commission.

² La poursuite des infractions se prescrit par cinq ans.

Chapitre 7: Dispositions finales

Art. 58 Exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution de la présente loi.

Art. 59 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 5 octobre 1929²⁾ sur les maisons de jeu et l'ordonnance du 1^{er} mars 1929³⁾ sur l'exploitation des jeux dans les kursaals sont abrogées.

¹⁾ RS 313.0

²⁾ RS 10 280

³⁾ RS 10 282; RO 1959 226, 1972 1582, 1977 1463

Art. 60 Modification du droit en vigueur

¹ La loi sur l'organisation de l'administration¹⁾ est modifiée comme suit:

Art. 58, 1^{er} al., let. D

D. Offices et services rattachés administrativement

Les offices et services énumérés ci-après sont rattachés administrativement à la Chancellerie fédérale ou aux départements:

Ajouter:

Eidgenössische Spielbankenkommission

Commission fédérale des maisons de jeu

Commissione federale delle case da giuoco

² La loi sur l'AVS²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 104, 1^{er} al.

¹ La Confédération fournit sa contribution en recourant en premier au produit de l'imposition du tabac, de l'imposition des boissons distillées et de l'imposition du produit brut des jeux exploités par les maisons de jeu. Elle la prélève sur la réserve prévue à l'article 111.

Art. 111

Les recettes provenant de l'imposition du tabac, de l'imposition des boissons distillées et de l'imposition du produit brut des jeux exploités par les maisons de jeu sont créditées au fur et à mesure à la réserve de la Confédération pour l'assurance vieillesse et survivants. La réserve ne porte pas d'intérêts.

³ La loi fédérale du 14 décembre 1990³⁾ sur l'impôt fédéral direct est modifié comme suit:

Art. 24, let. i (nouvelle)

Sont exemptés de l'impôt:

- i. les gains provenant des jeux de hasard exploités dans les maisons de jeu au sens de la loi du ...⁴⁾ sur les maisons de jeu.

¹⁾ RS 172.010; RO 1996 546 1486 1498

²⁾ RS 831.10

³⁾ RS 642.11; RO 1996 1445

⁴⁾ RS ...; RO ... (FF 1997 III 137)

⁴ La loi fédérale du 14 décembre 1990¹⁾ sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes est modifiée comme suit:

Art. 7, 4^e al., let. l (nouvelle)

⁴ Sont exclusivement exemptés de l'impôt:

- l. les gains provenant des jeux de hasard exploités dans les maisons de jeu au sens de la loi du ...²⁾ sur les maisons de jeu.

⁵ La loi du ...³⁾ sur le blanchissage d'argent est modifiée comme suit:

Art. 2, 2^e al., let. e (nouvelle)

² Sont réputés intermédiaires financiers:

- e. les maisons de jeu au sens de la loi du ...²⁾ sur les maisons de jeu.

Art. 61 Procédure d'attribution des premières concessions

Le Conseil fédéral édicte des prescriptions relatives à la procédure d'attribution des premières concessions.

Art. 62 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur.

N3920¹

¹⁾ RS 642.14; RO 1996 1445

²⁾ RS ...; RO ... (FF 1997 III 137)

³⁾ RS ...; RO ... (FF 1996 III 1057 ss)

Table des matières

Loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (Loi sur les maisons de jeu) (projet)

Chapitre premier: Objet et but

- Art. 1 Objet
- Art. 2 But

Chapitre 2: Jeux

- Art. 3 Notions et délimitation
- Art. 4 Jeux de hasard proposés
- Art. 5 Réseau de communication électronique
- Art. 6 Prescriptions techniques relatives au jeu

Chapitre 3: Maisons de jeu

Section 1: Dispositions générales

- Art. 7 Notion
- Art. 8 Catégories
- Art. 9 Lieux d'implantation et nombre

Section 2: Concessions

- Art. 10 Concession d'implantation et concession d'exploitation
- Art. 11 Concessionnaire
- Art. 12 Conditions générales
- Art. 13 Conditions spécifiques
- Art. 14 Concept de sécurité et concept social
- Art. 15 Procédure
- Art. 16 Décision
- Art. 17 Durée de validité et non-transmissibilité
- Art. 18 Communication obligatoire
- Art. 19 Retrait, restriction, suspension

Section 3: Exploitation

- Art. 20 Autorisations
- Art. 21 Interdiction de jouer
- Art. 22 Exclusion des jeux
- Art. 23 Restrictions d'accès
- Art. 24 Contrôle d'identité
- Art. 25 Mises et enjeux
- Art. 26 Mise maximale
- Art. 27 Prêts et avances
- Art. 28 Moyens de paiement et dépôts
- Art. 29 Pourboires
- Art. 30 Rapport de gestion
- Art. 31 Droit d'accès et de consultation
- Art. 32 Obligation de garder le secret
- Art. 33 Publicité
- Art. 34 Mesures contre le blanchissage d'argent
- Art. 35 Confirmation des gains

Section 4: Comptes et révision

- Art. 36 Droit applicable
- Art. 37 Organe de révision
- Art. 38 Obligation d'informer
- Art. 39 Obligation de dénoncer

Section 5: Imposition

- Art. 40** Principe
- Art. 41** Taux d'imposition
- Art. 42** Allègements fiscaux
- Art. 43** Réduction de l'impôt en cas de prélèvement d'un impôt cantonal de même nature
- Art. 44** Taxation et perception
- Art. 45** Supplément d'impôt et impôt répressif

Chapitre 4: Commission fédérale des maisons de jeu

- Art. 46** Composition
- Art. 47** Organisation
- Art. 48** Tâches
- Art. 49** Collaboration avec les autorités
- Art. 50** Mesures
- Art. 51** Sanction administrative
- Art. 52** Rapport annuel et statistique
- Art. 53** Emoluments

Chapitre 5: Voies de droit

- Art. 54**

Chapitre 6: Dispositions pénales

- Art. 55** Délits
- Art. 56** Contraventions
- Art. 57** Renvoi au droit pénal administratif

Chapitre 7: Dispositions finales

- Art. 58** Exécution
- Art. 59** Abrogation
- Art. 60** Modification
- Art. 61** Première procédure d'attribution des concessions
- Art. 62** Référendum et entrée en vigueur

N39201

Message relatif à la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (Loi sur les maisons de jeu, LMJ) du 26 février 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.018
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.05.1997
Date	
Data	
Seite	137-209
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 041

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.