



Référence : ESBK-D-28643401/88/Bos

Rapport de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) à l'attention du Conseil fédéral sur le

Paysage des casinos en Suisse

Situation fin 2021

avec des recommandations pour l'avenir

9 mars 2022



Table des matières

1.	Introduction	8
1.1	Contexte	8
1.2	Objectifs du rapport.....	10
1.3	Limites	10
2.	Analyse de la situation en matière d'offre de jeux terrestre et en ligne	11
2.1	Entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les jeux d'argent.....	11
2.1.1	Contexte	11
2.1.2	Principales modifications par rapport à l'ancienne loi et conséquences.....	11
2.1.2.1	Généralités.....	11
2.1.2.2	Extension de la concession et exploitation de jeux en ligne	11
2.1.2.3	Blocage des offres non autorisées	11
2.2	Réalisation des buts de la loi (art. 2 LJAr)	13
2.2.1	Exploitation sûre et transparente des jeux.....	13
2.2.1.1	Prescriptions légales et mise en œuvre par les maisons de jeu	13
2.2.1.2	Constatations issues de l'activité de surveillance	16
2.2.1.3	Conclusion	17
2.2.2	Protection de la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent ...	18
2.2.2.1	Protection contre la dépendance au jeu et le jeu d'argent excessif	18
2.2.2.2	Lutte contre la criminalité et le blanchiment d'argent.....	26
2.2.3	Recettes pour la Confédération et les cantons	29
2.2.3.1	Prescriptions légales et mise en œuvre par les maisons de jeu	29
2.2.3.2	Constatations issues de l'activité de surveillance	33
2.2.3.3	Conclusion	34
2.2.4	Réalisation des buts de la loi : conclusion	34
2.3	Paramètres économiques	35
2.3.1	Développement des bassins de clientèle et exploitation du potentiel du marché 35	
2.3.2	Situation économique.....	35
2.3.2.1	Évolution du produit brut des jeux et des indicateurs.....	35
2.3.2.2	Répartition du marché entre participations suisses et étrangères.....	39
2.3.2.3	État des lieux de la concurrence	40
2.3.3	Impact sur l'économie nationale	45
2.3.3.1	Catégories de maisons de jeu	45
2.3.3.2	Conséquences économiques	45
2.3.4	Bilan des conditions économiques	48
2.4	Bilan global de l'analyse de la situation	50

2.5	L'avenir des maisons de jeu.....	51
2.5.1	Offre terrestre.....	51
2.5.1.1	Potentiel de marché encore inexploité.....	51
2.5.1.2	Avenir de l'offre de jeux terrestre du point de vue des exploitants actuels....	54
2.5.2	Offre de jeux en ligne.....	55
2.5.2.1	Avenir de l'offre de jeux en ligne du point de vue des exploitants actuels.....	55
2.5.3	Point de vue de la CFMJ.....	56
3.	Recommandations pour la procédure d'attribution des concessions.....	58
3.1	Considérations générales sur la procédure d'attribution des concessions.....	58
3.1.1	But de la procédure d'attribution des concessions.....	58
3.1.2	Octroi, prolongation et renouvellement des concessions.....	59
3.1.3	Procédure.....	60
3.1.4	Extension des concessions à l'exploitation de jeux en ligne.....	60
3.2	Recommandations de la CFMJ.....	61
3.2.1	Emplacements ou zones pour l'attribution de concessions.....	61
3.2.1.1	Emplacements pour des concessions de type A.....	63
3.2.1.2	Emplacement pour les concessions de type B.....	63
3.2.1.3	Nouveaux emplacements pour des concessions de type A.....	64
3.2.2	Procédures d'adjudication : déroulement et critères.....	66
3.2.2.1	Procédure prévue par la CFMJ.....	66
3.2.2.2	Critères prévus par la CFMJ pour l'évaluation des demandes.....	67
3.2.3	Prolongation des concessions.....	70
3.2.4	Actes de concession.....	71
3.2.5	Extension des concessions aux jeux en ligne.....	73
4.	Annexes.....	75

Glossaire

AVS	Assurance-vieillesse, survivants et invalidité
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
Comportement de jeu à risque	Présence de certaines des caractéristiques du jeu pathologique.
Comportement de jeu pathologique	Trouble de dépendance caractérisée par un comportement de jeu inadapté, persistant et récurrent qui domine la vie de la personne et entraîne la dégradation des valeurs et obligations sociales, professionnelles, matérielles et familiales. La classification se fait souvent selon le Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux (DSM), de l'Association américaine de psychiatrie, ou selon la Classification internationale des maladies (CIM).
DED	Dispositif d'enregistrement des données
DFJP	Département fédéral de justice et police
Enquête 2021	Lettre de la CFMJ aux maisons de jeu, datée du 31 août 2021, les invitant à participer à une enquête sur différents thèmes
FF 1997 (LMJ)	Message concernant la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, du 26 février 1997 ; FF 1997 III 137
FF 2015 (LJAr)	Message concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent, du 21 octobre 2015 ; FF 2015 7627
Gespa	Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent
LJAr	Loi fédérale sur les jeux d'argent du 29 septembre 2017 (Loi sur les jeux d'argent, LJAr, RS 935.519)
LMJ	Loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu du 18 décembre 1998 (Loi sur les maisons de jeu, LMJ ; RS 935.52 ; abrogé)
OBA-CFMJ	Ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme du 12 novembre 2018 (Ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent, OBA-CFMJ, RS 955.021)
OJAr	Ordonnance sur les jeux d'argent du 7 novembre 2018 (OJAr, RS 935.511)
OMJ-DFJP	Ordonnance du DFJP sur les maisons de jeu du 7 novembre 2018 (OMJ-DFJP, RS 935.511.1)
Organisme d'évaluation de la conformité accrédité	Organisme formellement reconnu pour sa compétence de réaliser une évaluation de conformité selon des critères donnés.
PIB	Produit intérieur brut
Prévalence	Proportion de personnes qui, au cours d'une période donnée (par ex. les douze derniers mois ou leur vie entière à ce jour) ont eu une maladie donnée (par ex. jeu pathologique) ou un facteur de risque (par ex. comportement de jeu à risque).
Rapport 2006	Rapport « Paysage des casinos en Suisse » (du 20 octobre 2006) de la CFMJ au Conseil fédéral
Rapport 2009	Rapport « Paysage des casinos en Suisse – situation fin 2009 » de la CFMJ au Conseil fédéral
ROA	Rentabilité des actifs (<i>Return on Assets</i>)
ROE	Rentabilité des capitaux propres (<i>Return on Equity</i>)
SEDC	Système électronique de décompte et de contrôle

Management Summary

Au 31 décembre 2024, les 21 concessions octroyées et les 11 extensions de concession accordées pour l'exploitation de jeux de casino terrestres et en ligne en Suisse arriveront à échéance. Il revient au Conseil fédéral de déterminer dans quelle mesure et sous quelle forme le paysage actuel des casinos devrait être maintenu à partir de 2025. Le 17 septembre 2021, le Conseil fédéral a chargé la CFMJ de lui remettre au printemps 2022 un rapport sur le paysage des casinos tel qu'il se présentera à la fin de l'année 2021 et de lui soumettre les recommandations correspondantes.

Dans le cadre du présent rapport, la CFMJ montre que le paysage actuel des casinos se caractérise par une multitude d'établissements au positionnement différent et proposant des jeux et des offres complémentaires attrayants. Répartis de manière équilibrée au niveau régional, ils couvrent bien le marché dans les villes, les agglomérations et les régions touristiques et frontalières. Les maisons de jeu respectent les obligations et les directives qui leur incombent. Le produit brut des jeux généré par les jeux terrestres et en ligne est imposé et génère un bénéfice fiscal élevé en faveur de la Confédération et des cantons. Depuis le début de leur exploitation en 2002/2003 et jusqu'au 31 décembre 2021, les maisons de jeu ont versé un impôt sur les maisons de jeu d'un montant total de 7,309 milliards de francs, dont 6,253 milliards de francs ont servi à financer l'AVS et 1,056 milliard de francs ont été reversés aux cantons d'implantation des maisons de jeu bénéficiant d'une concession de type B. Outre leur fonction d'organiseurs de divertissements, les maisons de jeu jouent un rôle important dans leurs régions d'implantation en tant qu'employeurs et donneurs d'ordre et génèrent à ce titre des retombées économiques. Ces avantages fiscaux et régionaux sont à mettre en regard des coûts engendrés par les effets secondaires négatifs de l'exploitation des maisons de jeu (notamment la dépendance au jeu). Du point de vue de la CFMJ, les objectifs de la législation sont globalement atteints avec le paysage des maisons de jeu tel qu'il se présente aujourd'hui.

La CFMJ conseille donc au Conseil fédéral de préserver ces acquis fondamentaux et de saisir l'occasion de l'expiration des concessions fin 2024 pour apporter des améliorations là où cela est possible. En combinant les options "maintenir les emplacements avec des concessions de type A de préférence dans les villes", "optimiser si possible les emplacements pour les concessions de type B" et "ouvrir le marché avec de nouvelles concessions là où il existe encore un potentiel", la CFMJ estime qu'il devrait être possible d'obtenir une meilleure disponibilité de l'offre de jeux pour la population suisse et d'optimiser les recettes fiscales à utiliser en faveur de la population suisse.

Afin d'assurer une répartition régionale aussi équilibrée que possible des maisons de jeu en Suisse, la CFMJ a divisé le territoire suisse en 23 zones. 21 de ces zones correspondent à une région dans laquelle se trouve actuellement une maison de jeu de type A ou B. En outre, la CFMJ a délimité deux zones pour l'attribution de deux concessions de type A supplémentaires (Lausanne et Winterthur), en fonction du potentiel de marché identifié et non encore exploité à ce jour.

La CFMJ recommande au Conseil fédéral d'approuver les dix zones au total pour l'octroi d'une concession de type A, ainsi que les treize zones pour l'octroi d'une concession de type B, et d'octroyer pour chacune de ces zones au maximum une concession du type mentionné (au total 23 concessions au maximum)¹.

Les huit maisons de jeu de type A situées dans les villes constituent les piliers du paysage actuel des maisons de jeu. En 2019, les recettes perçues par ces huit maisons de jeu au titre de l'impôt sur les maisons de jeu en faveur de l'AVS se sont élevées à 227 millions de francs,

¹ Recommandations 1 et 2

ce qui représente environ 70 % de l'ensemble des impôts prélevés au moyen de l'impôt sur les maisons de jeu. En raison de leur bon ancrage dans la région, ils génèrent, outre des recettes fiscales, une utilité économique élevée. Les maisons de jeu bénéficiant d'une concession de type A devraient donc continuer à être proposées dans des régions à forte densité de population, et donc de préférence dans les villes. La CFMJ recommande donc au Conseil fédéral de préciser, dans le cadre de l'appel d'offres pour l'octroi de concessions de type A, que l'emplacement à choisir à l'intérieur de la zone devrait permettre au requérant de réaliser un produit brut des jeux supérieur à 30 millions de francs par an avec son offre de jeux de casino terrestre. C'est en général le cas lorsque 300'000 personnes environ résident dans sa zone d'attraction, à une distance de 30 minutes en voiture².

La CFMJ explique en outre que les emplacements des maisons de jeu bénéficiant de concessions de type B pourraient, dans certaines circonstances, être optimisés. Ainsi, une modification de l'emplacement de la maison de jeu à l'intérieur du canton ou de la région, ou encore à l'intérieur de la zone définie par la CFMJ, permettrait en partie de mieux exploiter le potentiel du marché, ce qui permettrait d'améliorer la disponibilité de l'offre pour la population locale et d'augmenter le produit brut des jeux et, partant, les recettes fiscales. La CFMJ recommande donc au Conseil fédéral de préciser, dans le cadre de l'appel d'offres pour l'octroi d'une concession de type B, que l'emplacement à choisir à l'intérieur de la zone pour l'exploitation de la maison de jeu devrait permettre au requérant de réaliser un produit brut des jeux supérieur à 10 millions de francs par an avec son offre de jeux de casino terrestre. C'est en général le cas lorsque 100'000 personnes environ résident dans sa zone d'attraction, à une distance de 30 minutes en voiture. Si le requérant opte pour un emplacement dans la zone de desserte duquel résident moins de 100 000 personnes, il doit démontrer qu'il devrait pouvoir générer d'une autre manière un produit brut des jeux supérieur à 10 millions de francs par an avec les jeux proposés par voie terrestre³.

La CFMJ recommande en outre au Conseil fédéral d'exploiter le potentiel de marché existant, mais non encore exploité, en octroyant une concession A dans la zone " Lausanne " et une concession A dans la zone " Winterthour "⁴. La CFMJ explique que la zone d'attraction d'une nouvelle maison de jeu située dans la région lémanique, à Lausanne ou à l'ouest de celle-ci (zone "Lausanne"), s'étendrait sur l'axe ouest-est jusqu'à Nyon et au nord jusqu'à Yverdon. Actuellement, cette région compte plus de 370'000 habitants. Une maison de jeu implantée dans cette zone pourrait donc générer un produit brut des jeux estimé à 25 - 30 millions de francs. Selon les estimations de la CFMJ, les pertes liées à une telle entrée sur le marché en termes de produit brut des jeux pour les principaux concurrents situés à Montreux et à Meyrin, qui se trouvent tous deux en dehors de la zone d'attraction de 30 minutes, ne devraient pas dépasser 10 à 15 millions de francs (-10 % du produit brut des jeux par rapport à 2019). La région située entre Zurich et le lac de Constance, qui comprend la ville de Zurich, la partie orientale du canton de Zurich et le canton de Thurgovie, compte actuellement environ 1,6 million d'habitants. Le potentiel de marché qui y est lié est estimé entre 110 et 140 millions de francs. Le casino de Zurich génère actuellement un produit brut des jeux d'environ 80 millions de francs par an. L'ouverture d'une maison de jeu dans la zone désignée par la CFMJ comme zone "Winterthour" permettrait d'exploiter le potentiel de marché restant de 30 à 60 millions de francs, sans que le produit brut des jeux de la maison de jeu de Zurich ne subisse de pertes notables. La CFMJ estime que l'impact sur les maisons de jeu de Saint-Gall et de Pfäffikon sera faible en raison de la distance entre les sites. La perte de produit brut des jeux devrait se situer au maximum entre 5 et 8 millions de francs.

² Recommandation 3

³ Recommandation 4

⁴ Recommandation 5 en relation avec la recommandation 1

En ce qui concerne la procédure d'octroi des concessions, la CFMJ recommande au Conseil fédéral d'attribuer les concessions dans le cadre d'une procédure ouverte et d'admettre toutes les parties intéressées à la procédure de candidature⁵. A cet effet, il conviendrait de charger la CFMJ de publier début mai 2022 dans la Feuille fédérale les modalités de la procédure et les exigences applicables aux demandes de concession, ainsi que de publier les documents d'appel d'offres et les critères d'attribution sur le site Internet de la CFMJ⁶.

Conformément aux explications qu'elle a fournies à ce sujet dans son rapport, la CFMJ recommande au Conseil fédéral de ne proposer l'option de la prolongation de la concession pour les exploitants existants qui ne sont pas à nouveau titulaires d'une concession qu'après une analyse approfondie des avantages et des inconvénients de cette option et pour autant qu'elle ne porte pas préjudice au nouveau concessionnaire⁷.

Par ailleurs, la CFMJ explique les modifications qu'elle propose d'apporter aux actes de concession. Elle recommande en particulier au Conseil fédéral de supprimer, lors de la révision des actes de concession, la restriction jusqu'ici prévue au chiffre 2.5 des actes de concession (A et B) pour les partenaires de service et les fournisseurs d'appareils, d'équipements et d'installations qui détiennent une participation de 20 % ou plus des voix et/ou du capital de la concessionnaire⁸.

Enfin, la CFMJ informe le Conseil fédéral qu'elle lui recommandera de rejeter les demandes d'extension des concessions arrivant à échéance le 31 décembre 2024 qui lui parviendront encore maintenant. Compte tenu de la courte durée restante, les maisons de jeu ne seront pas en mesure de démontrer de manière crédible que les conditions (notamment celle de la rentabilité) sont remplies, raison pour laquelle le Conseil fédéral ne pourra vraisemblablement pas donner suite à ces demandes⁹.

⁵ Recommandation 6

⁶ Recommandation 7

⁷ Recommandation 8

⁸ Recommandation 9

⁹ Recommandation 10

1. Introduction

1.1 Contexte

Suite à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu le 1^{er} avril 2000 (loi sur les maisons de jeu, LMJ), le Conseil fédéral a octroyé 21 concessions d'exploitation entre 2001 et 2003 : 7 concessions de type A en zone urbaine (Baden, Bâle aéroport, Berne, Lugano, Lucerne, Montreux et Saint-Gall) et 14 concessions de type B en grande partie dans les régions touristiques classiques et sur le Plateau suisse sans qu'elles concurrencent le segment du marché des maisons de jeu titulaires d'une concession A (Arosa, Bad Ragaz, Crans-Montana, Courrendlin, Davos, Fribourg/Granges-Paccot, Interlaken, Mendrisio, Meyrin, Muralto [Locarno], Pfäffikon, Schaffhouse, Saint-Moritz et Zermatt). Ces concessions ont été attribuées pour une durée de 20 ans.

Les maisons de jeu de type A et de type B se distinguaient d'une part par l'offre de jeux et d'autre part par l'imposition. Les maisons de jeu de catégorie B ne pouvaient offrir qu'un nombre limité de machines à sous et de jackpots et les mises étaient soumises à des limites. Les maisons de jeu titulaires d'une concession B étaient considérées comme ayant succédé aux anciens « kursaals » qui avaient dû cesser leurs activités suite à l'entrée en vigueur de la loi sur les maisons de jeu en 2000. Afin de ne pas priver les cantons des recettes fiscales provenant de l'exploitation des kursaals, il a été prévu dans la loi sur les maisons de jeu que le Conseil fédéral réduisait l'impôt dû par les casinos si le canton d'implantation prélevait un impôt de même nature. Le législateur précise que cette réduction correspond à l'impôt prélevé par le canton, mais qu'elle ne doit pas représenter plus de 40 % du total de l'impôt sur les maisons de jeu revenant à la Confédération sur le produit brut des jeux¹⁰. En revanche, l'intégralité de l'impôt sur les maisons de jeu payé par les concessionnaires A est versé à la Confédération et utilisé pour l'AVS.

Dans le communiqué de presse du 25 octobre 2001 portant sur ses décisions, le Conseil fédéral relevait qu'avec 21 établissements, la Suisse avait l'une des plus fortes densités de maisons de jeu au monde. Une limitation du nombre des maisons de jeu est essentielle pour assurer qu'elles puissent être exploitées de manière rentable, ce qui est l'une des conditions légales à l'octroi d'une concession. La législation impose toute une série d'obligations aux casinos, dont la mise en œuvre est en partie liée à d'importants moyens financiers. Les maisons de jeu doivent donc disposer d'un marché leur permettant de générer ces moyens. Le Conseil fédéral notait en outre qu'il pourrait envisager d'octroyer une concession de type B supplémentaire à la région de la Suisse centrale (Uri / Nidwald / Obwald) et chargeait la CFMJ de lui soumettre, fin 2006, un rapport sur la situation et des recommandations quant à l'octroi de concessions supplémentaires.

En 2003 et en 2004, les casinos d'Arosa et de Zermatt se sont vu retirer leurs concessions en raison d'un manque de fonds propres.

Conformément au mandat qui lui avait été confié, la CFMJ a soumis au Conseil fédéral le rapport « Paysage des casinos en Suisse » (daté du 20 octobre 2006, ci-après « Rapport 2006 »). En raison de la brièveté de la période d'observation, la CFMJ n'a toutefois pas été en mesure de donner une appréciation définitive de la situation ni des recommandations concluantes quant à un accroissement du nombre de concessions.

De ce fait, le Conseil fédéral a décidé de ne pas entrer en matière sur les éventuelles demandes de concessions avant fin 2009, et chargé la CFMJ de lui soumettre un nouveau rapport avant la fin de cette même année dans lequel elle se prononcerait au sujet de l'octroi de concessions

¹⁰ Art. 43, al. 2 LMJ

supplémentaires. Comme convenu, la CFMJ a présenté le rapport « Paysage des casinos en Suisse – Situation fin 2009 » (ci-après « Rapport 2009 ») au Conseil fédéral. Elle y concluait que la situation économique des maisons de jeu s'était améliorée, et que le nombre de personnes dépendantes au jeu n'avait pas sensiblement augmenté depuis l'ouverture des 19 maisons de jeu. La CFMJ relevait un potentiel de marché dans la région de Neuchâtel et la ville de Zurich pour ouvrir d'autres établissements sans compromettre la survie économique des maisons de jeu existantes.

Suivant la recommandation de la CFMJ, le Conseil fédéral a décidé en mars 2010 d'attribuer une concession A à la ville de Zurich et une concession B à la région de Neuchâtel. Il a motivé sa décision par le fait que ce développement du marché apportait des avantages économiques aux deux régions qui n'avaient jusqu'alors aucune maison de jeu et qu'il permettrait d'augmenter légèrement les recettes fiscales dégagées par la Confédération et, par conséquent, les fonds destinés à l'AVS. Il avait tenu compte des effets attendus sur les établissements existants des régions voisines : malgré des pertes inévitables, ils resteraient rentables.

Le Conseil fédéral a octroyé ces deux concessions en 2012 : le nombre de maisons de jeu opérationnelles est passé à 21, 8 disposant d'une concession A et 13 d'une concession B.

La nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr ; RS 935.51), qui remplace la loi sur les maisons de jeu (LMJ), est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Bien que la distinction fondamentale entre les maisons de jeu de type A et de type B soit maintenue dans la nouvelle législation, les différences ont été réduites. Toutes les restrictions concernant l'offre de jeu ont été supprimées sauf une : les mises maximales pour les jeux d'argent automatisés dans les maisons de jeu terrestres bénéficiant d'une concession B sont limitées à 25 francs par jeu. Dans le même but que celui visé par l'ancienne loi, la disposition relative à l'imposition différenciée des maisons de jeu A et B a été reprise dans la nouvelle législation : les casinos de type B continuent de payer un impôt au canton d'implantation en dérogation au principe du financement de l'AVS par les recettes fiscales des jeux.

La LJAr permet désormais aux maisons de jeu titulaires d'une concession d'offrir leurs jeux en ligne, si elles remplissent les conditions nécessaires. Conformément aux art. 9 et 11 LJAr, le Conseil fédéral a étendu à ce jour les concessions de 11 des 21 maisons de jeu au droit d'exploiter des jeux de casino en ligne.

Au 31 décembre 2021, la Suisse compte ainsi 21 maisons de jeu terrestres, dont 11 offrent aussi des jeux en ligne.

Dans les dispositions transitoires de la loi, à savoir à l'art. 140, al. 1, LJAr, le législateur a prévu que toutes les concessions attribuées sur la base de la LMJ (terrestres et en ligne) expireraient six années civiles après l'entrée en vigueur de la LJAr, soit le 31 décembre 2024. De ce fait, le Conseil fédéral doit se prononcer quant à l'avenir des maisons de jeu suisses. Il peut statuer sur l'octroi de nouvelles concessions avant l'expiration du délai (art. 11, al. 1, LJAr), prolonger ou renouveler les concessions existantes (art. 12, al. 2, LJAr). Selon l'art. 10, al. 1, LJAr, la CFMJ est chargée de l'instruction de la procédure d'attribution des concessions d'exploitation. Elle soumet une proposition au DFJP, qui la transmet au Conseil fédéral. Le Conseil fédéral statue alors sur l'octroi des concessions ; sa décision n'est pas sujette à recours (art. 11 LJAr).

Le 17 septembre 2021, le Conseil fédéral a pris acte du calendrier prévu par la CFMJ concernant les différentes étapes en vue du renouvellement des concessions. La procédure d'appel d'offres pour le dépôt des demandes de concession se déroulera entre mai et septembre 2022 et le Conseil fédéral devrait décider de l'attribution des concessions en octobre 2023. Le Conseil fédéral a chargé la CFMJ de lui présenter au printemps 2022 un rapport sur le paysage des casinos en Suisse et de lui soumettre ses recommandations.

En soumettant le présent rapport, la CFMJ remplit son mandat.

Dans le cadre de ses travaux, elle a lancé le 31 août 2021 une enquête auprès des maisons de jeu (ci-après, « Enquête 2021 »). Toutes y ont répondu. Les résultats de cette enquête sont présentés sous forme consolidée dans le rapport. Les réponses sont considérées comme étant l'avis des maisons de jeu, pour autant que la majorité d'entre elles les soutiennent. Certaines prises de position individuelles sont exceptionnellement mentionnées à titre complémentaire, pour illustrer la diversité des opinions, et elles sont mentionnées comme telles.

1.2 Objectifs du rapport

Il revient au Conseil fédéral de décider dans quelle mesure et sous quelle forme le paysage actuel des casinos doit être maintenu à partir de 2025 ou s'il doit évoluer, et comment.

Le présent rapport sur la situation actuelle répond d'une part à la question de savoir si le paysage des maisons de jeu actuel permet d'atteindre les objectifs de la loi, concernant en particulier la sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux, la protection de la population contre les dangers liés aux jeux d'argent et les recettes pour la Confédération et les cantons. D'autre part, il expose la situation économique des maisons de jeu et présente les avantages et les dangers liés à l'exploitation des maisons de jeu. Il dresse en outre un aperçu de la direction dans laquelle les maisons de jeu pourraient évoluer. Cette analyse de la situation permettra de déterminer s'il existe des motifs justifiant une modification du paysage des maisons de jeu.

Les recommandations formulées par la CFMJ au sujet des emplacements pour lesquels il faudrait ouvrir une procédure d'octroi de concession, du nombre total de concessions à octroyer ainsi que de la procédure d'octroi et des critères à respecter permettront au Conseil fédéral de prendre des décisions de principe quant à l'avenir des maisons de jeu en Suisse.

1.3 Limites

Les cantons et les communes intéressés ont exprimé leur volonté d'obtenir une concession dans une demande adressée au Conseil fédéral. Certaines maisons de jeu et certains groupes de maisons de jeu se sont aussi exprimés et ont fait part de leur intérêt. Le présent rapport n'abordera pas les demandes et les déclarations faites à ce sujet.

Il ne fera pas non plus l'évaluation de la législation actuelle en matière de jeux d'argent. Les questions relatives au modèle des concessions, à la procédure d'attribution des concessions déterminée par le législateur, au système d'imposition ainsi qu'à la portée et au fond des dispositions légales (en particuliers les dispositions relatives à la protection sociale) ont été traitées de façon exhaustive dans le cadre du processus législatif. Les prescriptions en vigueur ont été adoptées suite aux délibérations parlementaires et acceptées par la population suisse en votation populaire. En sa qualité d'autorité de surveillance, la première fonction de la CFMJ est de veiller au respect de la législation par les maisons de jeu. La réflexion quant à l'éventuelle nécessité d'optimiser la législation sur les jeux d'argent viendra dans un second temps. Elle sera pilotée par l'Office fédéral de la justice (OFJ) et la CFMJ y contribuera dans le cadre souhaité.

2. Analyse de la situation en matière d'offre de jeux terrestre et en ligne

2.1 Entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les jeux d'argent

2.1.1 Contexte

La nouvelle loi sur les jeux d'argent (LJAr) met en œuvre l'art. 106 de la Constitution fédérale (Cst.) accepté par le peuple et les cantons le 11 mars 2012. Elle remplace la loi sur les maisons de jeu du 18 décembre 1998 (LMJ) qui reposait alors sur l'art. 35 Cst., ainsi que la vieille loi sur les loteries du 8 juin 1923. Un référendum a été lancé contre la nouvelle loi. Lors de la votation populaire du 10 juin 2018, la population s'est prononcée en faveur de la nouvelle loi avec une part de oui de 72.9%, suite à quoi la loi sur les jeux d'argent est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

2.1.2 Principales modifications par rapport à l'ancienne loi et conséquences

2.1.2.1 Généralités

La loi sur les jeux d'argent reprend en grande partie la réglementation et la pratique qui ont fait leurs preuves sous l'ancienne législation. Les maisons de jeu doivent toujours obtenir une concession de la Confédération et restent soumises à sa surveillance. Comme auparavant, un impôt sur les maisons de jeu est perçu sur le produit brut des jeux de casino, qui est principalement affecté à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité et en partie aux cantons. Une des principales nouveautés de la loi sur les jeux d'argent est la levée de l'interdiction d'exploiter des jeux de casino en ligne. Un système visant à bloquer l'accès aux offres de jeux d'argent en ligne depuis l'étranger a été mis en place pour limiter la prolifération des jeux non autorisés en Suisse.

2.1.2.2 Extension de la concession et exploitation de jeux en ligne

Les maisons de jeu ont désormais le droit de proposer des jeux de casino en ligne. Pour ce faire, elles doivent demander une extension de leur concession. Elles doivent notamment à cette fin disposer d'une organisation et d'une infrastructure qui garantissent une exploitation sûre et transparente des jeux en ligne, conformément aux prescriptions en vigueur. Pour autant que les conditions prescrites soient remplies, les concessionnaires ont droit à une extension de leur concession pour exploiter des jeux en ligne (art. 9 LJAr ; voir FF 2015 7627, 7679).

Peu après l'entrée en vigueur de la loi début janvier 2019, plusieurs maisons de jeu ont adressé une demande en ce sens à la CFMJ. Suite à la vérification des documents opérée par la CFMJ, le Conseil fédéral a étendu, sur proposition de la CFMJ, les concessions de six maisons de jeu par décisions du 9 juin et du 20 novembre 2019. Quatre d'entre elles ont lancé l'exploitation en ligne la même année, après avoir reçu l'autorisation de jeu de la CFMJ. En 2020, le Conseil fédéral a étendu la concession de trois maisons de jeu supplémentaires, puis de deux autres en 2021. Au 31 décembre 2021, 11 des 21 maisons de jeu suisses disposent d'une extension de concession et exploitent des jeux de casino en ligne.

- Cf. « Principaux chiffres concernant les maisons de jeu » – annexe 1

2.1.2.3 Blocage des offres non autorisées

Une grande partie des jeux non autorisés qui sont disponibles en Suisse sont proposés sur des sites internet gérés depuis l'étranger, souvent à partir de pays dans lesquels ces jeux sont

légaux (par ex. Gibraltar, Malte, Antigua-et-Barbuda). Les exploitants de ces sites se trouvant également à l'étranger, il est difficile de les identifier précisément. En raison du principe de la territorialité en droit pénal, il n'est pas possible de prononcer de sanctions pénales. Pour lutter contre de telles offres de jeux en ligne, diffusées depuis l'étranger et proposées en Suisse sans autorisation, la loi prévoit un système de « listes noires » des offres non autorisées qui feront l'objet d'un blocage de la part des fournisseurs de services de télécommunication, dans leur rôle de fournisseurs d'accès à internet (art. 86 LJA). Il s'agit, d'une part, d'orienter les joueurs en Suisse vers l'offre légale, qui offre des garanties du point de vue de la protection des joueurs contre le jeu excessif et les autres dangers liés au jeu, ainsi que du point de vue de la sécurité et de la transparence du déroulement des jeux. D'autre part, il s'agit de s'assurer qu'une part aussi importante que possible des bénéfices réalisés par les jeux d'argent aille à l'AVS, plutôt qu'à des opérateurs privés à l'étranger¹¹. Les offres de jeux en ligne qui ne sont pas accessibles en Suisse ne sont pas concernées, même si elles ne sont pas autorisées en Suisse (art. 86, al. 2, LJA).

Les dispositions relatives au blocage des offres de jeu non autorisées ne sont entrées en vigueur que le 1^{er} juillet 2019, soit six mois après la LJA. Cet échelonnement avait été prévu afin de permettre la mise sur pied d'une offre légale de jeux d'argent en ligne avant que l'offre illégale ne soit bloquée. À l'entrée en vigueur de ces dispositions, la CFMJ a procédé à un examen des offres de jeux d'argent disponibles en ligne. Comme prévu par la loi, la CFMJ a travaillé de concert avec l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa) pour définir un processus simple et sécurisé. Les deux autorités ont aussi invité les fournisseurs de services de télécommunication qui avaient été consultés sur le projet d'ordonnance sur les jeux d'argent. Un groupe de travail composé de représentants de la CFMJ, de la Gespa et des deux associations de fournisseurs de services de télécommunication (SUISSE-DIGITAL et asut) a élaboré une restriction d'accès basée sur les noms de domaine (DNS).

Si les conditions d'inscription d'un nom de domaine sur la liste de blocage au sens de l'art. 86 LJA ne sont plus remplies, le nom de domaine est retiré, sur demande ou d'office, de la liste.

La CFMJ publie les listes de blocage dans la Feuille fédérale et diffuse sur son site une liste globale de tous les noms de domaine bloqués. La première publication a été faite le 3 septembre 2019, et 11 publications sont venues s'y ajouter. Au 31 décembre 2021, la liste comporte 466 noms de domaine de fournisseurs étrangers de jeux d'argent non autorisés en Suisse, dont l'accès doit être bloqué par les fournisseurs de services de télécommunication. Quatre noms de domaine ont été retirés de la liste après y avoir été inscrits.

¹¹ FF 2015 7709

2.2 Réalisation des buts de la loi (art. 2 LJAr)

2.2.1 Exploitation sûre et transparente des jeux

2.2.1.1 Prescriptions légales et mise en œuvre par les maisons de jeu

a. Introduction

Un des buts de la LJAr est d'assurer une exploitation sûre et transparente des jeux d'argent¹². Seuls les détenteurs d'une autorisation ou d'une concession sont habilités à exploiter des jeux d'argent¹³. Le titulaire de la concession doit obtenir une autorisation de la CFMJ pour chacun des jeux de casino qu'il entend exploiter¹⁴. La maison de jeu doit exposer, dans sa demande d'autorisation, dans quelle mesure le jeu est conçu de façon à pouvoir être exploité de manière sûre et transparente¹⁵. Un certificat d'un organisme d'évaluation de la conformité accrédité attestant la conformité du jeu aux prescriptions techniques doit en outre être joint à la demande¹⁶. Avant de rendre sa décision, la CFMJ vérifie s'il s'agit d'un jeu de casino et consulte l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa ; art. 20 LJAr en relation avec art. 23 OJAr). Sont des jeux de casino les jeux de table (par ex. roulette, blackjack et poker), les jeux d'argent automatisés (aussi appelés machines à sous) et les jackpots¹⁷. Les instruments et accessoires de jeu doivent être conçus et utilisés de façon à se prêter au jeu concerné et à en garantir le déroulement loyal et dans le respect des règles approuvées¹⁸. La maison de jeu doit mettre à la disposition des joueurs les règles applicables à chaque type de jeu ou un condensé de ces règles. Les règles applicables aux jeux de table sont soumises préalablement à l'approbation de la CFMJ¹⁹. Avant de mettre un jeu en service, la maison de jeu doit s'assurer, par des tests et des contrôles appropriés, qu'il remplit les exigences techniques relatives aux jeux²⁰. Dans le cas d'offres en ligne, elle doit en outre vérifier que les jeux fonctionnent correctement sur sa plateforme²¹.

b. Offre de jeu terrestre

Les maisons de jeu terrestres doivent proposer au moins deux jeux de table différents, exploités pendant au moins un tiers de la durée d'ouverture quotidienne de l'établissement²². Dans les maisons de jeu titulaires d'une concession de type B, la mise maximale est limitée à 25 francs par jeu²³. Pour le reste, les casinos de type B sont soumis aux mêmes règles que les casinos de type A s'agissant de l'offre de jeux. Les jeux d'argent automatisés et jeux de table qui font l'objet d'un décompte électronique doivent être reliés en permanence à un système électronique de décompte et de contrôle (SEDC). En cas d'interruption de la connexion, les jeux d'argent automatisés concernés doivent être mis immédiatement hors service si les données ne peuvent pas être enregistrées dans une mémoire secondaire ou sauvegardées par un autre moyen et transmises ensuite intégralement au SEDC²⁴ (concernant le SEDC, voir aussi le ch. 2.2.3.1.1 ci-après). Les maisons de jeu terrestres doivent en outre assurer une surveillance sans interruption des salles de jeux, en particulier des tables de jeu et des jeux d'argent automatisés, afin de prévenir ou détecter de manière précoce les agissements et opérations

¹² Art. 2, let. b, LJAr

¹³ Art. 4 LJAr

¹⁴ Art. 16, al. 1, LJAr

¹⁵ Art. 18, al. 1, LJAr en relation avec art. 17 LJAr

¹⁶ Art. 18, al. 2, LJAr

¹⁷ Art. 4 OMJ-DFJP

¹⁸ Art. 6 OMJ-DFJP

¹⁹ Art. 43, al. 1 et 3, OJAr

²⁰ Art. 21 OJAr.

²¹ Art. 24 OMJ-DFJP

²² Art. 19, al. 1 et 2, OJAr

²³ Art. 54 OJAr

²⁴ Art. 43 OMJ-DFJP

prohibés²⁵.

Au 31 décembre 2021, les maisons de jeu terrestres proposaient 264 jeux de table pour un total de 250 tables de jeu. Dans le détail, la roulette était proposée sur 91 tables (34 %), le blackjack sur 71 (27 %) et le poker sur 73 (28 %) ; 29 tables (11 %) proposaient d'autres jeux. Les 21 casinos de Suisse exploitent en outre au total 4571 machines à sous proposant des jeux d'argent automatisés. Onze d'entre eux exploitent en commun le *Swiss Jackpot*.

Le nombre de visites de clients, tous établissements confondus, s'est élevé en 2019 à 4,741 millions (en 2020 : 2,625 millions d'entrée²⁶). Compte tenu du produit brut des jeux global de près de 742 millions de francs réalisé en 2019 avec l'offre de jeux terrestre, il apparaît que chaque visite de client a généré une moyenne de 157 francs (2020 : moyenne de 172 francs pour un produit brut des jeux global d'env. 452 millions de francs).

- Cf. « Principaux chiffres concernant les maisons de jeu » – annexe 1

c. Offre de jeux en ligne

Les maisons de jeu terrestres auxquelles le Conseil fédéral a accordé une extension de leur concession (voir aussi à ce sujet le ch. 2.1.2.2) peuvent proposer des jeux de casino sur leur plateforme en ligne, à condition que la CFMJ ait préalablement autorisé les jeux en question (pour des détails sur la procédure, voir les explications sous le ch. 2.2.1.1). L'offre de jeu en ligne des maisons de jeu comprend aussi bien des jeux automatisés (« machines à sous virtuels ») que des jeux de tables en direct (« Live Games »). Tenus par de vrais croupiers, ces jeux en direct se déroulent dans un studio ou à l'intérieur de la maison de jeu. Le joueur y participe par retransmission vidéo. Sur demande et sous réserve des conditions fixées, la CFMJ peut autoriser une maison de jeu à coopérer avec un exploitant étranger de jeux de casino pour le poker en ligne²⁷. La maison de jeu qui exploite des jeux en ligne est tenue de s'équiper d'un dispositif d'enregistrement des données (DED) situé en Suisse²⁸ dans lequel sont saisies les informations nécessaires en particulier pour vérifier la détermination du produit brut des jeux et l'ensemble des transactions financières et pour contrôler la sécurité et la transparence du jeu²⁹. Le DED doit être protégé contre les accès indus. Toute modification ultérieure des données stockées doit pouvoir être détectée³⁰ (pour des précisions sur le DED, voir le ch. 2.2.3.1.1). Les données enregistrées dans le DED des différents établissements sont automatiquement transférées en continu vers un serveur centralisé de la Confédération (« push »). Sur ce serveur, une application vérifie les données entrantes avant de les sauvegarder dans une banque de données gérée par la CFMJ.

Au 31 décembre 2021, les onze maisons de jeu ayant bénéficié d'une extension de leur concession exploitaient un total de 3733 jeux de casino en ligne, dont 3197 jeux automatisés et 536 Live Games. Deux d'entre elles ont fait usage de la possibilité de collaborer avec des exploitants étrangers pour proposer des jeux de poker en ligne.

La gestion de la sécurité informatique des maisons de jeu qui exploitent des jeux en ligne doit être certifiée conforme à la norme ISO/CEI 27001 ou présenter des garanties de sécurité équivalentes. Les fournisseurs auprès desquels les casinos se procurent les jeux en ligne doivent satisfaire aux mêmes exigences³¹. Toutes les modifications apportées aux systèmes informa-

²⁵ Art. 53 OJAR

²⁶ Diminution du nombre des entrées en raison de la fermeture des maisons de jeu pour lutter contre la pandémie de COVID-19 ; voir aussi à ce sujet les explications au ch. 2.3.2.1.

²⁷ Art. 18 OJAR

²⁸ Art. 60, al. 1, OJAR

²⁹ Art. 60, al. 2, OJAR

³⁰ Art. 60, al. 4, OJAR

³¹ Art. 65 OJAR

tiques qui servent à l'exploitation des jeux en ligne doivent être soumises à l'approbation préalable de la CFMJ si ces modifications influencent le déroulement des jeux ou modifient l'interaction avec les joueurs³².

L'accès à une offre de jeux d'argent en ligne est subordonné à l'ouverture d'un compte joueur auprès du casino. Celui-ci ne peut ouvrir qu'un seul compte par joueur et uniquement si le joueur est majeur, a son domicile ou sa résidence habituelle en Suisse, n'est pas exclu des jeux et n'est pas interdit de jeu³³. La maison de jeu doit vérifier l'identité des joueurs³⁴. Elle peut, sous certaines conditions, ouvrir le compte joueur de manière provisoire, pour une durée d'un mois au plus. Tant que le compte joueur n'est pas devenu définitif, la somme totale des versements du joueur ne peut pas dépasser 1000 francs et le joueur ne peut pas retirer ses gains³⁵. Les possibilités dont disposent les joueurs pour contrôler et limiter leurs habitudes de jeu et les obligations des maisons de jeu de protéger leurs clients contre le jeu excessif sont traitées sous le ch. 2.2.2.1.1, let. a.

Au 31 décembre 2021, on dénombrait, tous casinos autorisés à exploiter des jeux en ligne confondus, quelque 200 000 comptes joueur actifs (contre 130 000 environ au 31 décembre 2020)³⁶. Un joueur pouvant toutefois ouvrir un compte auprès de plusieurs casinos en ligne, on ne peut pas partir du principe que le nombre de 200 000 comptes équivaut au nombre de joueurs en ligne.

➤ Cf. « Principaux chiffres concernant les maisons de jeu » – annexe 1

d. Sécurité en général

Chaque maison de jeu doit présenter un programme de mesures de sécurité³⁷ (condition pour l'octroi de la concession), dans lequel elle détaille en particulier les structures organisationnelles, les processus d'exploitation et les responsabilités s'y rapportant, ainsi que les mesures prévues pour s'assurer que l'accès aux jeux est interdit aux personnes non autorisées et que l'exploitation des jeux est conçue de manière à empêcher les agissements non-autorisés.³⁸ Le programme de mesures de sécurité doit être conçu de manière à limiter les risques, à prévenir les erreurs et à optimiser en permanence les processus³⁹. Tout événement important susceptible de mettre en péril la sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux doit être signalé à la CFMJ⁴⁰. Les maisons de jeu rendent compte annuellement à la CFMJ de la manière dont elles mettent en œuvre le programme de mesures de sécurité⁴¹.

Chaque maison de jeu terrestre doit s'équiper d'un système de vidéo-surveillance⁴². Doivent être surveillés les locaux, les tables de jeu et les jeux d'argent automatisés, ainsi que certains processus⁴³. Les images sont à conserver en lieu sûr pendant quatre semaines au moins⁴⁴. Les maisons de jeu doivent informer la CFMJ de tout dysfonctionnement du système de vidéo-surveillance qui perturbe la surveillance des jeux ou lorsqu'elles observent des infractions ou des irrégularités de jeu⁴⁵.

³² Art. 22 OJAr

³³ Art. 47 OJAr

³⁴ Art. 49 OJAr en relation avec art. 48 OJAr

³⁵ Art. 52 OJAr

³⁶ Un compte est dit actif dès lors que la personne a joué et misé au moins une fois ; voir aussi à ce sujet les explications au ch. 2.3.2.1.

³⁷ Art. 8, al. 1, let. a, ch. 2, LJAr

³⁸ Art. 42, al. 2, LJAr

³⁹ Art. 41, al. 1, OJAr

⁴⁰ Art. 43 LJAr

⁴¹ Art. 47, al. 2, LJAr

⁴² Art. 57, al. 1, OJAr

⁴³ Art. 31, 32 et 33 OMJ-DFJP

⁴⁴ Art. 57, al. 3, OJAr

⁴⁵ Art. 57, al. 4 et 5, OJAr

2.2.1.2 Constatations issues de l'activité de surveillance

La CFMJ a le mandat légal de veiller à une exploitation sûre et transparente des jeux. À ce titre, elle édicte les directives concernant la procédure d'examen et le contenu du rapport d'examen que doivent rédiger les organismes d'évaluation de la conformité accrédités. Si les conditions sont remplies, la CFMJ approuve les demandes de modification de l'offre de jeux (y compris des règles du jeu) et des autres installations techniques. En plus des dérangements et des faits insolites affectant l'exploitation des jeux qui lui sont signalés, la CFMJ examine aussi les modifications apportées aux processus que lui soumettent les établissements. Lors de ses inspections et de ses contrôles à distance, elle vérifie les jeux, les plateformes de jeu, la gestion du matériel de jeu, la documentation et la traçabilité des flux financiers, le fonctionnement et la maintenance des dispositifs techniques, ainsi que le respect des processus et des obligations en matière de documentation de communication. Elle évalue les mesures prises par les maisons de jeu pour réduire les risques et examine les rapports qui lui soumettent tous les ans les établissements pour rendre compte de la mise en œuvre du programme de mesures de sécurité.

Si des tentatives ou des cas avérés de manipulation et d'escroquerie en lien avec les jeux se produisent de temps en temps, notamment dans les casinos terrestres, où circulent de grandes quantités d'argent liquide, les mécanismes de contrôle éprouvés permettent de détecter et de clarifier rapidement ce type d'incident.

Une partie de la population suisse jouait déjà, avant l'entrée en vigueur de la LJAr, à des jeux d'argent en ligne proposés illégalement en Suisse par des exploitants à l'étranger. Faute de mesures de protection sur ces plateformes étrangères, les clients de ces offres risquaient de développer un comportement de jeu pathologique et de jouer des sommes dépassant leurs moyens. Tous les revenus générés par ces offres de jeux partaient à l'étranger, sans possibilité pour la Suisse de prélever des impôts et d'en compenser ainsi les conséquences socialement dommageables. En autorisant l'exploitation de plateformes de jeu en ligne sur le territoire helvétique, la nouvelle loi sur les jeux d'argent a permis à ce segment de clientèle de jouer à des jeux en ligne proposés légalement en Suisse, dans un cadre sûr, et aux autorités d'imposer en Suisse les revenus générés par ces offres. À peine les quatre premières maisons de jeu avaient-elles commencé, au deuxième semestre de 2019, à proposer des jeux en ligne et les campagnes publicitaires pour ces nouvelles plateformes avaient-elles débuté que le Conseil fédéral ordonnait la fermeture des casinos terrestres et de nombreuses autres offres de loisirs et de divertissement dans le cadre des mesures décidées pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Cette phase de démarrage de l'exploitation en ligne aurait dû permettre aux maisons de jeu d'acquérir progressivement des connaissances et de l'expérience dans ce domaine techniquement très complexe. Or celles-ci ont soudain dû faire face à une demande importante progressant très rapidement, à laquelle il a fallu répondre immédiatement avec des ressources conçues pour des dimensions plus réduites. Le déplacement des joueurs des plateformes illégales vers les offres légales, tel que voulu par le législateur, s'est donc produit beaucoup plus rapidement qu'escompté par la branche.

Inexpérience, effectifs et contrôles insuffisants, confiance excessive placée dans les partenaires : durant cette période de turbulences, certaines maisons de jeu n'ont pas toujours été en mesure de garantir le respect intégral des dispositions légales. Les manquements constatés lors de ses contrôles ont conduit la CFMJ à ordonner des mesures correctives et à sanctionner certaines maisons de jeu. Les maisons de jeu qui se sont lancées dans l'exploitation de jeux en ligne durant le deuxième semestre de 2020 ou en 2021 ont réagi de la même manière que les établissements sanctionnés : elles ont adapté leurs ressources et leurs processus et renforcé leurs activités de contrôle, de manière à prévenir de nouveaux manquements.

Dans le secteur en ligne, les maisons de jeu sont encore plus tributaires de la collaboration avec des fournisseurs et des prestataires de services que dans le secteur terrestre. La plupart d'entre elles se procurent leur plateforme de jeu en ligne, les jeux et leur système d'enregistrement des données auprès de fournisseurs ayant leur siège à l'étranger, qui ne sont guère au fait de la législation suisse. La CFMJ a rappelé à l'ordre certains casinos pour des erreurs commises par leurs fournisseurs, leur reprochant leur absence de contrôles ou des contrôles insuffisants. Concrètement, les revenus que le non-respect de la loi a permis de générer ont été confisqués et reversés à l'AVS (voir le ch. 2.2.3.1.3).

Outre les jeux proposés, les possibilités de paiement qu'une maison de jeu offre à ses clients en ligne revêtent aussi une grande importance. Pour être la plus attrayante possible, une offre doit intégrer les services de paiement des prestataires les plus connus et les plus prisés de la population suisse. Les établissements qui ne peuvent ou ne veulent pas intégrer individuellement chaque prestataire de paiement dans leur plateforme délèguent cette tâche à des fournisseurs de solutions globales. Les maisons de jeu se retrouvent alors dans une double dépendance, vis-à-vis des prestataires de services de paiement et vis-à-vis des fournisseurs de solutions globales, qui peuvent imposer des frais de commission élevés pour chaque transaction. La situation se répète avec les prestataires de services publicitaires et de marketing, qui fixent des tarifs élevés pour promouvoir les offres de jeux en ligne dans les moteurs de recherche ou sur les réseaux sociaux et accroître ainsi leur compétitivité.

2.2.1.3 Conclusion

Les maisons de jeu proposent des jeux qui ont été autorisés par la CFMJ et dont la conformité aux prescriptions de la législation suisse sur les jeux d'argent a été vérifiée par un organisme d'évaluation de la conformité accrédité. Les systèmes de sécurité et de contrôle mis en place par les casinos permettent de détecter rapidement les écarts par rapport à une exploitation conforme aux règles et d'en identifier l'origine. Des mesures sont mises en œuvre pour empêcher les personnes non autorisées d'avoir accès aux jeux. Les maisons de jeu veillent à une exploitation sûre et transparente des jeux. De l'avis de la CFMJ, l'objectif légal est globalement atteint.

2.2.2 Protection de la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent

2.2.2.1 Protection contre la dépendance au jeu et le jeu d'argent excessif

2.2.2.1.1 Prescriptions légales et mise en œuvre par les maisons de jeu

a. Mesures de protection sociale au sens strict

Un des buts de la loi sur les jeux d'argent est de protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent⁴⁶. Aussi toutes les maisons de jeu doivent-elles disposer, en plus du programme de mesures de sécurité mentionné précédemment, d'un programme de mesures sociales⁴⁷ (condition pour l'octroi de la concession). Chaque maison de jeu est tenue de prendre des mesures appropriées pour protéger les joueurs contre la dépendance au jeu et l'engagement de mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune (jeu excessif)⁴⁸. Les mesures de protection contre le jeu excessif doivent être adaptées au danger potentiel que présente le jeu considéré. Elles doivent répondre à des exigences d'autant plus élevées que le danger potentiel du jeu est grand⁴⁹. Les maisons de jeu soumettent à la CFMJ les changements et les adaptations du programme des mesures sociales. Les changements importants doivent lui être soumis pour approbation préalable⁵⁰. Un rapport sur l'efficacité des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif est en outre présenté chaque année à la CFMJ⁵¹.

Les mineurs doivent être particulièrement protégés. Ils n'ont pas accès aux jeux de casino⁵². Ils sont soumis à une interdiction de jeu, tout comme les personnes exclues des jeux⁵³. Avant de laisser entrer une personne, la maison de jeu terrestre s'assure de son identité en lui demandant de produire une pièce de légitimation officielle valable. Elle vérifie si la personne concernée n'est pas frappée d'une interdiction de jeu. Dans le cas des jeux en ligne, l'exploitant n'ouvre l'indispensable compte joueur qu'après avoir vérifié l'identité de la personne au moyen d'une pièce de légitimation officielle et après s'être assuré, notamment, qu'elle n'est ni mineure, ni interdite de jeu⁵⁴.

La maison de jeu doit informer les joueurs des risques du jeu, des possibilités d'autocontrôle et des limitations de jeu, ainsi que des offres d'aide et de traitement⁵⁵. Chaque maison de jeu fixe, aux fins du repérage précoce, des critères d'observation appropriés et pertinents pour observer le comportement de jeu de chaque joueur et repérer le cas échéant un comportement de jeu à risque. En fonction des critères observés, la maison de jeu prend rapidement les mesures qui s'imposent. Elle vérifie notamment si le joueur remplit les conditions d'une exclusion⁵⁶. Les casinos excluent des jeux les personnes dont ils savent ou devraient présumer, sur la base de leurs observations ou des informations provenant de tiers, qu'elles sont surendettées ou ne remplissent pas leurs obligations financières, ou qu'elles engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune. Ils excluent par ailleurs des jeux les personnes dont ils savent ou devraient présumer, sur la base de l'annonce d'un service spécialisé ou d'une

⁴⁶ Art. 2, let. a, LJAr

⁴⁷ Art. 8, al. 1, let. a, ch. 2, LJAr en relation avec les art. 76 OJAr et 48 OMJ-DFJP

⁴⁸ Art. 71 LJAr

⁴⁹ Art. 73, al. 1 et 2, LJAr

⁵⁰ Art. 81, al. 2, OJAr

⁵¹ Art. 84 LJAr

⁵² Art. 72 LJAr

⁵³ Art. 52, al. 1, let. e et f, LJAr

⁵⁴ Art. 49 en relation avec l'art. 47 OJAr

⁵⁵ Art. 77 LJAr

⁵⁶ Art. 78 LJAr et art. 90 OJAr

autorité des œuvres sociales, qu'elles sont dépendantes au jeu. Les joueurs peuvent également demander eux-mêmes auprès d'une maison de jeu à être exclus des jeux⁵⁷. L'exclusion vaut pour toute la Suisse et s'étend aux jeux de casino comme aux jeux de grande envergure exploités en ligne⁵⁸. L'exclusion est levée à la demande de la personne concernée lorsque les motifs ayant conduit à la prononcer n'existent plus. Un spécialiste, ou un service spécialisé, reconnu par le canton est associé à la procédure de levée de l'exclusion⁵⁹.

Les maisons de jeu qui proposent des jeux en ligne doivent mettre à la disposition des joueurs des moyens de contrôler leur comportement de jeu afin qu'ils puissent notamment contrôler et limiter la durée pendant laquelle ils jouent, la fréquence à laquelle ils jouent ou leurs pertes nettes⁶⁰. Dès l'ouverture de son compte, le joueur doit avoir accès en tout temps et facilement aux informations concernant son activité de jeu pendant une période déterminée (mises engagées, gains obtenus, résultat net de l'activité de jeu). La maison doit aussi demander au joueur, sitôt son compte ouvert, de se fixer une ou plusieurs limites maximales concernant ses mises ou pertes journalières, hebdomadaires ou mensuelles. Le joueur doit pouvoir modifier en tout temps les limites qu'il s'est fixées. L'abaissement de la limite prend effet immédiatement, l'augmentation au plus tôt après 24 heures. La maison de jeu doit en outre mettre à la disposition du joueur un instrument lui permettant de sortir temporairement du jeu, pour une durée déterminée qu'il choisit lui-même mais qui s'étend sur six mois au maximum. Le joueur peut choisir de sortir temporairement d'une ou de plusieurs catégories de jeux ou de tous les jeux proposés. Il ne peut toutefois pas modifier lui-même la durée de la sortie temporaire avant son échéance⁶¹.

Au 31 décembre 2020, un total de 72 322 personnes étaient inscrites dans le registre national de personnes frappées d'une exclusion des jeux valable sur l'ensemble du territoire suisse.

- Voir graphique « Évolution des exclusions des jeux de 2000 à 2020 » – annexe 2

b. Publicité et jeux et crédits de jeu gratuits (aussi appelés bonus)

Les maisons de jeu sont autorisées à faire de la publicité pour leurs offres de jeux, mais celle-ci ne peut ni être outrancière, ni induire en erreur⁶². La publicité ne peut en outre cibler ni des mineurs, ni des personnes frappées d'une exclusion⁶³. Toute démarche commerciale auprès de joueurs exclus est interdite⁶⁴. L'octroi de prêts ou d'avances aux joueurs est également interdite. L'attribution de jeux ou de crédits de jeu gratuits permettant aux joueurs de participer gratuitement à des jeux d'argent est soumise à l'autorisation préalable de la CFMJ⁶⁵. Celle-ci autorise aux maisons de jeu d'octroyer des jeux ou crédits de jeu gratuits lorsque les modalités de l'opération promotionnelle sont en conformité avec les buts de la loi, qu'elle ne cible pas de mineurs ou d'autres personnes à risque ou exclues des jeux et que les jeux ou crédits de jeu gratuits ne sont pas proposés de manière outrancière ou induisant en erreur. Les conditions d'octroi doivent être communiquées aux joueurs de manière claire et transparente. Dans les maisons de jeu terrestres, des restrictions supplémentaires s'appliquent⁶⁶ : le montant total des mises offertes ne doit pas dépasser 200 francs par client et par jour de jeu et l'octroi de crédits de jeu gratuits ne doit pas être lié à un droit d'entrée ou à une autre contre-prestation. Les jeux et crédits de jeux gratuits doivent faire l'objet d'un décompte séparé⁶⁷.

⁵⁷ Art. 80, al. 1, 2 et 5 LJAr

⁵⁸ Art. 80, al. 4, LJAr

⁵⁹ Art. 81, al. 1 et 3, LJAr

⁶⁰ Art. 79 LJAr

⁶¹ Art. 89 OJAR

⁶² Art. 74, al. 1, LJAr en relation avec l'art. 77 OJAR

⁶³ Art. 74, al. 2, LJAr

⁶⁴ Art. 51 OMJ-DFJP

⁶⁵ Art. 75, al. 1 et 2, LJAr

⁶⁶ Art. 79 OJAR

⁶⁷ Art. 79, al. 4, OJAR

2.2.2.1.2 Constatations issues de l'activité de surveillance

La CFMJ a l'obligation, dans l'accomplissement de ses tâches, de tenir dûment compte de l'exigence de protection des joueurs contre le jeu excessif⁶⁸. Afin de garantir la réalisation de cet objectif légal, la CFMJ examine les modifications des programmes de mesures sociales que lui soumettent les maisons de jeu et analyse les rapports qu'elle reçoit chaque année sur l'efficacité de ces programmes. Elle examine les communications et les signalements de manquements aux obligations en matière de protection sociale et prend les mesures qui s'imposent. Elle évalue également les demandes des maisons de jeu concernant les jeux gratuits et les crédits de jeu gratuits et vérifie, sur dénonciation, si les prescriptions en matière de publicité ont bien été respectées. Lors de ses inspections, la CFMJ vérifie la mise en œuvre des mesures de protection sociale dans des cas particuliers, contrôle la procédure de détection précoce des joueurs à risque et d'examen des conditions d'exclusion, teste les connaissances des collaborateurs chargés de mettre en œuvre les mesure de protection sociale et s'assure du respect des processus et des obligations en matière de documentation et d'annonce. La CFMJ participe tous les cinq ans, avec des questions ciblées, à l'Enquête suisse sur la santé menée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) et commande des études à des spécialistes externes afin d'évaluer les données collectées par l'OFS et d'étudier le comportement de la population suisse face aux jeux d'argent et la problématique liée à cette pratique.

a. Mesures de protection sociale au sens strict

Tant dans le domaine de la protection sociale que dans tous les domaines liés à l'exploitation d'une maison de jeu, le législateur a défini les obligations qu'une maison de jeu doit remplir pour atteindre les objectifs fixés par la loi. Il est en revanche de la responsabilité des maisons de jeu de définir la manière de procéder pour remplir leurs obligations et atteindre ces objectifs.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les jeux d'argent au 1^{er} janvier 2019, les casinos devaient communiquer à la CFMJ les modifications apportées à leurs programmes de mesures sociales. La CFMJ vérifiait si les conditions d'octroi de la concession étaient toujours remplies et pouvait, si nécessaire, interdire les modifications. Les inspections sur place étaient l'occasion de s'assurer que les établissements appliquaient effectivement le programme qu'ils avaient défini et que les mesures, prises dans leur globalité, permettaient bien de protéger les joueurs, comme voulu par le législateur. Si des manquements étaient constatés, les casinos étaient sommés de procéder aux corrections requises. La nouvelles législation sur les jeux d'argent prévoit désormais que les changements importants du programme de mesures sociales doivent être soumis à l'approbation préalable de l'autorité de surveillance⁶⁹. La CFMJ doit donc approuver des mesures *avant* d'avoir pu s'assurer, sur la base d'un contrôle de leur mise en œuvre pratique par les maisons de jeu, que l'ensemble des mesures sont efficaces et permettent d'atteindre le but visé.

Le contrôle des accès effectué par les casinos terrestres sont efficaces : les mineurs et les personnes exclues des jeux ne sont pas autorisées à jouer.

Sur les plateformes de jeu en ligne, les contrôles pour empêcher la participation des personnes qui n'ont pas l'âge minimum requis ou qui sont frappées d'une mesure d'exclusion ou d'une interdiction de jeu se font en trois étapes. Un premier contrôle automatisé est effectué lors de l'ouverture provisoire du compte joueur, un deuxième contrôle d'identité approfondi au moyen de documents d'identité et de justificatifs a lieu pour que le compte devienne définitif et un troisième contrôle, à nouveau automatisé, est fait à chaque connexion au compte. Le Conseil fédéral a introduit la possibilité, dans son ordonnance, d'ouvrir provisoirement un compte joueur

⁶⁸ Art. 97, al. 2, LJAr

⁶⁹ Art. 81, al. 2, OJAr

afin de permettre aux joueurs d'accéder rapidement aux jeux en ligne et d'éviter ainsi qu'ils ne se tournent vers des opérateurs de jeux non autorisés en Suisse en attendant l'autorisation définitive d'accès. Toutefois, afin de protéger les joueurs, il est précisé que l'identité de la personne doit être vérifiée au plus tard dans le mois suivant l'ouverture provisoire du compte. Durant cette phase, le joueur ne peut pas verser plus de 1000 francs sur son compte et il ne peut pas non plus retirer ses gains éventuels. La CFMJ est en mesure de vérifier le respect de ces prescriptions par les casinos en ligne grâce à la possibilité d'effectuer des contrôles à distance en analysant les données enregistrées dans le DED. Trois maisons de jeu qui, faute d'une vérification suffisante de l'identité des personnes lors de la transformation des comptes provisoires en comptes définitifs, ont permis à plusieurs personnes frappées d'une interdiction de jeu de participer à des jeux en ligne, ont été sanctionnées par la CFMJ ; le produit des jeux réalisés de manière illicite du fait de ce manquement a été versé à l'AVS.

Dans les établissements terrestres, le repérage précoce des personnes susceptibles de développer une dépendance au jeu repose en grande partie sur l'observation du comportement et l'apparition éventuelle de changement, ainsi que sur le dépassement de seuils fixés par les maisons de jeu. La clarification des conditions d'exclusion se fait généralement au cours d'un entretien avec la personne concernée afin de l'amener à prendre conscience de son comportement de jeu de caractère nuisible – pour elle-même et pour son entourage – et à demander une exclusion des jeux volontaire. Si les constatations qui ont été faites tendent à indiquer que les conditions d'une exclusion sont remplies et/ou si la personne n'est pas disposée à la demander elle-même, l'établissement ordonne une exclusion des jeux. Au cours des 20 dernières années, la CFMJ n'a dû sanctionner que trois maisons de jeu terrestres pour violation de l'obligation d'exclure les joueurs ayant un comportement de jeu problématique.

À la différence des maisons de jeu terrestres, qui connaissent certes personnellement les joueurs, mais pas tous les détails de leur comportement de jeu, les casinos en ligne savent tout du comportement de jeu de leurs clients : ils disposent de toutes les informations pertinentes, notamment sur le comportement en matière de versements et de retraits, sur le montant des mises et sur la durée du jeu, ainsi que sur les gains et les pertes. Une analyse automatisée des données permet ainsi de repérer les signes d'un comportement de jeu problématique. Les maisons de jeu qui ont commencé à exploiter des jeux en ligne à partir de 2019 ont défini et appliqué, sur cette base et dans la mesure de leurs possibilités, des critères de détection des comportements de jeu en ligne problématiques. Les connaissances et l'expérience dans ce domaine sont encore rudimentaires, au niveau tant national qu'international. Les maisons de jeu et la CFMJ suivent avec intérêt le développement de nouvelles solutions techniques d'évaluation des données recourant à l'intelligence artificielle. Les casinos sont tenus d'évaluer l'adéquation et l'efficacité de leurs critères et de procéder aux adaptations requises s'ils constatent des lacunes. Il est souvent difficile de prendre contact avec les joueurs en ligne pour vérifier si les conditions d'une exclusion sont remplies ; les demandes de présentation de justificatifs sur la situation financière restent souvent sans réponse, ce qui ne permet pas de dissiper les soupçons et ne laisse aux maisons de jeu d'autre choix que d'ordonner une exclusion des jeux. La CFMJ a sanctionné deux maisons de jeu proposant des jeux en ligne notamment parce qu'elles n'avaient pas exclu plusieurs clients des jeux nonobstant l'existence d'un soupçon que les conditions d'une exclusion pouvaient être remplies.

Le nombre élevé de personnes inscrites dans le registre des exclusions – 72 322 au total au 31 décembre 2020 – témoigne de l'efficacité de l'outil prévu par le législateur. Il convient toutefois de noter que le nombre total de personnes inscrites dans ce registre ne correspond pas au nombre de personnes dépendantes au jeu. Le nombre des exclusions des jeux ne permet pas de mesurer la prévalence des comportements de jeu problématiques. Les maisons de jeu doivent exclure des jeux les personnes dont elles savent ou *devraient présumer* qu'elles remplissent les conditions d'une exclusion. Un simple soupçon étant suffisant pour prononcer cette

mesure, les casinos excluent aussi des personnes qui ne coopèrent pas à la clarification de leur situation, ce qui est souvent le cas. Le nombre des exclusions, dès lors, n'équivaut pas au nombre des personnes qui ont effectivement un comportement de jeu problématique.

Pour mesurer la prévalence du jeu problématique et son évolution, la CFMJ participe tous les cinq ans à l'enquête suisse sur la santé menée par l'OFS, avec des questions sur le comportement de jeu et les problèmes qui y sont liés⁷⁰. Elle a pris part à la dernière édition, en 2017, avec l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa). Les questions portaient sur la participation à des jeux de hasard dans des casinos suisses et auprès de sociétés de loterie suisses (loteries et paris sportifs proposés par Swisslos et la Loterie Romande), ainsi que sur la participation à d'autres jeux de hasard en Suisse (par ex. tombolas ou cercles privés dans des « arrière-salles ») et à l'étranger (exploitants internationaux de jeux en ligne, salles de jeu et casinos à l'étranger, loteries étrangères). L'analyse des données collectées par l'OFS a été confiée à l'ISGF (Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung), l'institut suisse de recherche sur la santé publique et les addictions, à Zurich. Dans l'étude qu'il a publiée en 2019⁷¹, l'ISGF estime la prévalence du jeu à risque au cours de la vie à 5,7 % et la prévalence du jeu pathologique à 0,6 %. Les chiffres portant sur les douze mois précédents, c'est-à-dire ceux qui reflètent le plus fidèlement l'acuité du problème à ce moment, l'ISGF conclut que 2,8 % des personnes interrogées ont eu un comportement de jeu à risque au cours des 12 mois précédents (projection : 177 500 personnes⁷²) et 0,2 % un comportement pathologique (projection : 14 700 personnes), tandis que les autres personnes interrogées n'ont soit jamais joué (31,0 %), soit joué de manière peu risquée (66,0 %)⁷³. L'ISGF explique qu'en comparaison internationale, ces valeurs sont à peu de choses près équivalentes à la prévalence constatée dans d'autres pays. Une comparaison de la prévalence à vie du jeu à risque et du jeu pathologique avec l'étude allemande PAGE (Meyer et al., 2015) montre une prévalence à vie similaire pour le jeu à risque (CH : 5,7 % / D : 5,4 %) et une prévalence à vie légèrement plus basse en Suisse pour le jeu pathologique (CH : 0,6 % / D : 1,3 %). En ce qui concerne la comparaison des valeurs de prévalence de 2017 avec celles de 2007 et 2012, l'ISGF estime que les écarts relativement importants entre 2007/2012/2017⁷⁴ sont vraisemblablement dus à des différences méthodologiques significatives. La confrontation de données de 2012 avec celles de 2017, qui garantit une meilleure comparabilité, ne révèle que de faibles différences dans les catégories de comportement de jeu présentées, le jeu à risque étant légèrement moins fréquent dans l'enquête de 2017.

La prochaine enquête suisse sur la santé sera menée en 2022. La CFMJ et la Gespa y prendront à nouveau part avec des questions spécifiques sur le comportement face aux jeux d'argent. L'étude analysant les données collectées sera vraisemblablement publiée en 2024.

La nouvelle loi sur les jeux d'argent charge non seulement les casinos et les exploitants de jeux de grande envergure de veiller à la protection des joueurs, mais aussi les cantons. Conformément à l'art. 85 LJAr, ceux-ci sont en effet tenus de prendre des mesures de prévention

⁷⁰ 2002/2007/2012/2017. La prochaine enquête sera menée en 2022.

⁷¹ L'étude de l'ISGF « Glücksspielverhalten und Probleme im Zusammenhang mit Glücksspiel in der Schweizer Bevölkerung im Jahr 2017 » (version intégrale, disponible en allemand uniquement) et un résumé en français (« Jeux de hasard : comportements et problématique en Suisse ») sont disponibles sur le site de la CFMJ, à l'adresse <https://www.esbk.ad-min.ch/esbk/fr/home/publiservice/publikationen.html>. Ci-après « étude ISGF »

⁷² Les projections de l'ISGF se rapportent à l'échantillon de population de l'enquête suisse sur la santé de 2017, qui englobe les personnes de 15 ans et plus vivant en Suisse dans un ménage privé (y compris les personnes de nationalité étrangère), soit environ 6,355 millions de personnes, cf. version allemande de l'étude ISGF, p. 7.

⁷³ Selon l'outil de dépistage NODS-CLiP, fondé sur les critères du DSM-V, utilisé dans l'édition 2017 de l'enquête suisse sur la santé. Avec le NODS-CLiP, la prévalence estimée en 2017 pour les douze mois précédents est légèrement inférieure (2,7 %) ; avec le questionnaire Lie-Bet, ce taux tombe à 0,9 %. Le NODS-CLiP et le Lie-Bet comprennent uniquement une catégorie de joueur à risque mais ne font pas de distinction supplémentaire avec une catégorie de joueur pathologique.

⁷⁴ Comparaison de la fréquence d'un comportement de jeu à risque selon Lie-Bet (cadre de référence : vie entière) : en 2007, 0,3 % ; en 2012, 3,7 % ; en 2017, 2,7 %

contre le jeu excessif et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement aux personnes dépendantes au jeu ou exposées à un risque de dépendance, ainsi qu'à leur entourage (al. 1). Ils peuvent coordonner leurs mesures avec celles des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure (al. 2). Comme exposé dans le message relatif à la LJAr, cette coordination est nécessaire en particulier pour assurer le repérage précoce des joueurs présentant un risque de dépendance ou des joueurs à problèmes, les mesures de prévention destinées à protéger les joueurs du jeu excessif ne pouvant être efficaces que si les actions des différents intervenants se complètent et sont coordonnées entre elles. La loi prévoit également qu'un spécialiste, ou un service spécialisé, reconnu par le canton doit être associé à la procédure de levée des exclusions⁷⁵. Ni les ordonnances d'application de la LJAr ni le message ne précisent néanmoins la forme concrète que doit prendre cette intervention, ce qui explique les grandes différences observées dans la pratique concernant la mise en œuvre de cette disposition : dans certains cas, les spécialistes sont présents lors de l'entretien mené par la maison de jeu avec la personne en vue de la levée de l'exclusion, tandis qu'ailleurs, les spécialistes mènent leurs propres entretiens avec les intéressés, en l'absence de représentants des maisons de jeux ; dans d'autres cas encore, les spécialistes sont chargés de formuler un avis sur l'évaluation de la situation faite par l'établissement. Des différences régionales se vérifient aussi dans le résultat concret de l'intervention de ces spécialistes : alors que certains émettent une recommandation positive ou négative sur la levée de l'exclusion et donc sur le retour au jeu, d'autres se contentent de confirmer qu'un entretien a eu lieu, sans faire de recommandation d'aucune sorte. Faute d'une réglementation spécifique, la prise en charge des coûts liés au recours à des services spécialisés est elle aussi très variable : il arrive que les frais soient couverts par le canton, par la maison de jeu ou par la personne qui demande à ne plus être exclue des jeux. Le coût effectif de la mesure dépend aussi en définitive du modèle de prise en charge des coûts appliqués dans le cas concret.

Il ressort du sondage effectué par la CFMJ en 2021 que les maisons de jeu jugent cette collaboration avec des spécialistes ou des services spécialisés positive et bénéfique pour les deux parties.

b. Publicité et jeux et crédits de jeu gratuits (aussi appelés bonus)

Publicité

La question de la publicité pour les jeux d'argent a donné lieu à un examen approfondi dans le cadre du processus législatif. Si les maisons de jeu ont finalement été autorisées à faire de la publicité, celle-ci ne doit ni être outrancière, ni induire en erreur. Des exemples de ce qu'il faut entendre par publicité outrancière ou induisant en erreur figurent dans l'ordonnance⁷⁶.

La publicité faite par le passé par les casinos terrestres n'a guère suscité de réclamations. Le bassin de clientèle des établissements traditionnels étant circonscrit, leurs publicités se concentrent le plus souvent sur le niveau local ou régional.

Avec les offres de jeu en ligne en revanche, la situation est tout autre : il est possible de jouer de n'importe où en Suisse, sur un simple clic souris. Les maisons de jeu qui proposent des jeux en ligne sont donc toutes en concurrence directe pour gagner la plus grande part de marché possible. Alors que les deux exploitants de jeux de grande envergure (Swisslos et Loterie Romande) ne peuvent opérer et faire de la publicité que sur le territoire qui leur a été attribué, le législateur n'a pas soumis les maisons de jeu à des restrictions géographiques en la matière. Les campagnes publicitaires pour les offres de jeu en ligne ont donc été menées au niveau national et par les différents canaux existants, afin de toucher autant que possible toutes les

⁷⁵ Art. 81, al. 3, LJAr

⁷⁶ Art. 77, al. 1 et 2, OJAr

tranches d'âge et toutes les couches de la population. Le but, comme l'entendait le législateur, était de faire connaître les plateformes légales afin de susciter une désaffection pour les jeux étrangers proposés illégalement en Suisse.

La publicité pour les offres en ligne qui a été diffusée à la télévision durant le premier semestre de 2020 a été particulièrement critiquée, car jugée intrusive. Les téléspectateurs voyaient se succéder, aux heures de grande écoute, les publicités des casinos qui lançaient leur plateforme en ligne et celles de leurs concurrents qui ne voulaient pas perdre leurs parts de marché. On peut dès lors comprendre que les téléspectateurs se soient sentis bombardés par les spots vantant les jeux d'argent en ligne alors que dans le même temps, la publicité pour d'autres activités de loisirs et de divertissement avait disparu des écrans en raison des restrictions imposées par la pandémie. Dans un souci de sensibilisation, la CFMJ a attiré l'attention des maisons de jeu sur l'effet de leurs campagnes et les conséquences éventuelles, les invitant à faire preuve d'une plus grande retenue.

Pour promouvoir leurs plateformes en ligne, les casinos ont également renforcé leur présence sur les médias sociaux, acceptant au passage de payer les prix élevés demandés par les exploitants de ces réseaux. Le référencement dans les moteurs de recherche sur internet est un autre moyen de gagner des clients. Certains fournisseurs de services de référencement vont jusqu'à vendre aux enchères les meilleures places dans les listes de résultats. Face à la situation de concurrence dans laquelle elles évoluent, des maisons de jeu n'hésitent pas, là non plus, à mettre la main au portemonnaie.

Un autre canal utilisé par les maisons de jeu est la possibilité offerte par les moteurs de recherche de faire apparaître des articles ou des contenus correspondant aux intérêts des internautes, comme les articles publicitaires placés, contre paiement (« paid post »), dans les médias en ligne. Avec ce type de publicité, les maisons de jeu doivent veiller à ce que les mineurs ne soient pas ciblés spécifiquement.

Jeux et crédits de jeu gratuits (bonus)

Les casinos proposent de nombreux bonus pour attirer de nouveaux clients puis récompenser leur fidélité et les détourner des autres offres. Le but est de dépasser la concurrence. En 2020 et 2021, la CFMJ a dû faire face à un afflux de demandes d'autorisation de jeux et de crédits de jeu gratuits de la part des maisons de jeu. Lors de l'examen des demandes, la CFMJ vérifie en particulier si cette opération promotionnelle est en conformité avec les buts de la loi (art. 79 OJA). Pris isolément, un bonus peut certes sembler compatible avec les buts de la loi. L'élément décisif est toutefois que ce bonus s'inscrive dans un programme global de bonus que la maison de jeu prévoit pour ses joueurs pendant une période déterminée. La CFMJ exige donc des maisons de jeu qu'elles présentent un programme global de bonus sur une période de trois mois, qu'elles évaluent elles-mêmes la compatibilité de leur programme global de bonus avec les buts de la loi (analyse des risques) et qu'elles fournissent une documentation sur les expériences qu'elles ont faites avec leur programme global de bonus (monitorage).

2.2.2.1.3 Conclusion

De manière générale, les maisons de jeu mettent en œuvre de manière efficace les obligations qui leur incombent en matière de protection des joueurs contre la dépendance au jeu et le jeu excessif. Elles sont soutenues dans cette tâche par les cantons et les spécialistes et services spécialisés reconnus au niveau cantonal.

Selon l'étude de 2019 dont dispose la CFMJ⁷⁷ (cf. ch. 2.2.2.1.2, let. a), 2,8 % des personnes interrogées en 2017 (projection : 177 500 personnes) ont répondu avoir eu un comportement à risque face aux jeux d'argent au cours des douze mois précédents, tandis que 0,2 % (projection : 14 700 personnes⁷⁸) ont indiqué avoir eu comportement de jeu pathologique au cours de la même période. Aucune augmentation de la prévalence n'a pu être observée par rapport aux précédentes enquêtes. Ces valeurs sont en outre largement comparables à celles relevées dans d'autres pays d'Europe.

Les casinos font usage des possibilités dont ils disposent pour promouvoir leurs offres de jeux et offrir aux joueurs du temps de jeu supplémentaire en leur proposant des jeux et des crédits de jeu gratuits. Alors que les maisons de jeu terrestres ne mènent généralement ces opérations promotionnelles qu'à un niveau local, dans leur zone d'attractivité, les mesures de marketing en faveur des jeux en ligne ont, elles, un impact national en raison de leur diffusion à la télévision et dans les médias sociaux. La CFMJ a pour l'heure attiré l'attention des maisons de jeu sur les risques d'une publicité perçue comme étant trop agressive, mais a renoncé pour l'instant à prendre d'autres mesures. Si elle devait constater que des mesures supplémentaires sont nécessaires au niveau de la loi ou de l'ordonnance, elle soumettrait une proposition au Conseil fédéral.

La CFMJ estime que l'objectif du législateur de protéger de manière adéquate les joueurs contre la dépendance au jeu et le jeu d'argent excessif est globalement atteint.

⁷⁷ Étude de l'ISGF, op. cit., p. 22

⁷⁸ Les projections de l'ISGF se rapportent à l'échantillon de population de l'Enquête suisse sur la santé de 2017, qui englobe les personnes de 15 ans et plus vivant en Suisse dans un ménage privé (y compris les personnes de nationalité étrangère), soit environ 6,355 millions de personnes, cf. version allemande de l'étude ISGF, p. 7.

2.2.2.2 Lutte contre la criminalité et le blanchiment d'argent

2.2.2.2.1 Prescriptions légales et mise en œuvre par les maisons de jeu

a. Prescriptions portant spécifiquement sur les joueurs

Outre le risque de dépendance au jeu, les jeux d'argent présentent d'autres dangers, en particulier le risque d'escroquerie et de blanchiment d'argent. Afin de garantir une exploitation des jeux sûre et transparente, les maisons de jeu doivent se doter d'un programme de mesures de sécurité. En tant qu'intermédiaires financiers soumis à la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)⁷⁹, les maisons de jeu ont des obligations de diligence et de communication dans une perspective de lutte contre la criminalité et le blanchiment d'argent. La CFMJ a défini, dans son ordonnance sur le blanchiment d'argent (OBA-CFMJ ; RS 955.021), les obligations de diligence incombant aux casinos selon la LBA et la LJAr et les mesures d'ordre organisationnel que ceux-ci doivent prendre dans le domaine des jeux terrestres et des jeux en ligne, comme l'identification et l'enregistrement des joueurs⁸⁰, l'identification des ayants droit économiques⁸¹, la surveillance des relations d'affaires⁸² et les transactions à enregistrer sous le nom des joueurs⁸³. Dans le domaine des jeux en ligne, les maisons de jeu remplissent leur obligation d'enregistrer les transactions en saisissant les données dans le DED⁸⁴. La délivrance d'attestations de gains aux joueurs est interdite⁸⁵. Les maisons de jeu doivent clarifier immédiatement l'arrière-plan économique en présence de transactions ou de relations d'affaires comportant un risque accru⁸⁶. Si elles présument, sur la base de soupçons fondés, que des valeurs patrimoniales proviennent d'un crime ou qu'elles ne peuvent l'exclure, elles doivent en informer immédiatement le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent⁸⁷. Enfin, lorsqu'elles ne parviennent pas à vérifier l'identité du joueur ou à identifier l'ayant droit économique ou qu'elles doutent de la véracité des indications données par le joueur, elles doivent refuser d'établir une relation d'affaires ou rompre une relation d'affaires déjà engagée⁸⁸. Les maisons de jeu édictent des directives internes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, dans lesquelles elles précisent les mesures à prendre pour remplir leurs obligations. Les changements apportés aux directives internes doivent être soumis à la CFMJ, qui peut les refuser⁸⁹. Un rapport doit en outre être soumis tous les ans à la CFMJ concernant la mise en œuvre des obligations de diligence destinées à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme⁹⁰.

b. Prescriptions portant spécifiquement sur les maisons de jeu

La lutte contre le blanchiment d'argent ne se limite pas aux seuls clients. Les maisons de jeu sont soumises à d'autres obligations visant à garantir qu'elles ne se livrent pas elles-mêmes au blanchiment d'argent et qu'elles ne soient pas non plus utilisées en tant qu'entreprise pour ce type de pratique. Aussi les établissements, leurs ayants droit économiques et leurs principaux partenaires commerciaux doivent-ils jouir d'une bonne réputation et offrir la garantie d'une activité commerciale irréprochable et d'une gestion indépendante. Ils doivent tous disposer de moyens propres suffisants et établir l'origine licite des fonds à disposition. Les statuts, l'organi-

⁷⁹ Art. 67, al. 1, LJAr

⁸⁰ Art. 2 et 3 ss OBA-CFMJ

⁸¹ Art. 7 ss OBA-CFMJ

⁸² Art. 9 OBA-CFMJ

⁸³ Art. 10 et 11 OBA-CFMJ

⁸⁴ Art. 11 OBA-CFMJ

⁸⁵ Art. 70 LJAr

⁸⁶ Art. 12 ss OBA-CFMJ

⁸⁷ Art. 9 LBA

⁸⁸ Art. 20 OBA-CFMJ

⁸⁹ Art. 22 OBA-CFMJ

⁹⁰ Art. 23, al. 2, let. e, OBA-CFMJ

sation structurelle et fonctionnelle, ainsi que les relations contractuelles, doivent en outre garantir une gestion irréprochable et indépendante⁹¹ (conditions d'octroi de la concession). Les maisons de jeu doivent faire contrôler leurs comptes annuels par un organe de révision indépendant, qui rend à son tour compte à la CFMJ⁹².

2.2.2.2.2 *Constatations issue de l'activité de surveillance*

La CFMJ surveille le respect des obligations en matière de prévention du blanchiment d'argent, ainsi que les organes de direction des maisons de jeu. À cet effet, elle examine notamment les changements apportés par les maisons de jeux à leurs directives internes et à leurs procédures en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et analyse les rapports annuels rendant compte de la mise en œuvre des mesures. Elle contrôle et autorise, si les conditions sont remplies, les changements au sein de la direction, du conseil d'administration, de l'actionnariat et des principaux partenaires commerciaux des maisons de jeu et approuve les modifications de contrats importants. La CFMJ analyse les informations indiquant des problèmes au sujet de la bonne réputation et de l'activité irréprochable de personnes en relation avec une maison de jeu et s'assure de l'indépendance et de la situation financière des maisons de jeu et en suit l'évolution. Durant ses inspections sur place, elle vérifie en particulier la mise en œuvre des obligations de diligence dans des cas particuliers, l'étendue et le contenu des clarifications effectuées, les connaissances du personnel et le respect des processus et des obligations en matière de documentation et d'annonce. La CFMJ est en outre membre de groupes de travail interdépartementaux chargés de coordonner le dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier suisse et participe à ce titre aux examens de pays effectués par le Groupe d'action financière (GAFI).

Comme indiqué précédemment, suite à la fermeture des casinos terrestres ordonnée dans le cadre de la lutte contre la pandémie de coronavirus, les jeux d'argent en ligne ont enregistré une forte demande alors même que leur exploitation venait de débiter. Les maisons de jeu concernées ne disposaient pas toutes alors des ressources suffisantes pour faire face à la charge administrative induite par l'augmentation du nombre de joueurs. Des retards et des lacunes s'en sont suivis, notamment dans les clarifications effectuées par certains casinos en lien avec les relations d'affaires et transactions présentant des risques accrus, motivant l'intervention de la CFMJ.

Le nombre annuel d'annonces au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) qui proviennent de maisons de jeu est modeste : avec un total de 196 annonces de 2010 à 2020, les communications des maisons de jeu ne représentent en moyenne que 0,5 % du nombre total de communications transmises au MROS par les intermédiaires financiers⁹³. Sur ce nombre, la moitié a été transmise aux autorités de poursuite pénale⁹⁴.

En 2015, le Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) estimait que, par comparaison avec les autres intermédiaires financiers de la place financière suisse, le risque de blanchiment d'argent dans les maisons de jeu était globalement faible⁹⁵. Dans son second rapport, publié en octobre 2021, le GCBF signale que la légalisation des casinos en ligne en 2019 a sans doute fait émerger un

⁹¹ Art. 8, al. 1, let. b, c et d, LJAr

⁹² Art. 49 LJAr

⁹³ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/fr/data/kriminalitaet/geldwaescherei/jabe/jb-mros-2020-f.pdf.download.pdf/jb-mros-2020-f.pdf> et <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/fr/data/kriminalitaet/geldwaescherei/jabe/jb-mros-2019-f.pdf.download.pdf/jb-mros-2019-f.pdf>

⁹⁴ Pourcentage de signalements émanant de maisons de jeu transmis aux autorités de poursuite pénale de 2004 à 2014 : 52,4 % (source : rapport d'octobre 2021 du GCBF, disponible sous https://www.sif.admin.ch/dam/sif/fr/dokumente/Fachinformationen/bericht_kggt.pdf.download.pdf/Bericht%20KGGT.pdf)

⁹⁵ Rapport de juin 2015 du GCBF, disponible sous <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/39966.pdf>

nouveau risque, qu'il est toutefois encore difficile de mesurer⁹⁶.

2.2.2.2.3 Conclusion

Les maisons de jeu mettent en œuvre les obligations de diligence que leur impose la loi en matière de prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. En cas de soupçon, elles font une communication au MROS. Les changements au sein de la direction, du conseil d'administration, de l'actionnariat et des principaux partenaires commerciaux ainsi que les modifications de contrats importants doivent être communiqués à la CFMJ, certaines de ces modifications étant en outre soumises à autorisation. La CFMJ contrôle également la bonne réputation et l'activité irréprochable des personnes en relation avec les maisons de jeu et elle surveille l'indépendance et la situation financière des maisons de jeu ainsi que leur évolution. Aucun indice ni cas avéré de blanchiment d'argent commis par les maisons de jeu elles-mêmes ou par leur intermédiaire n'est connu.

Sur la base des informations dont elle dispose, la CFMJ estime que l'objectif poursuivi par la loi sur les jeux d'argent de protéger de manière adéquate la population contre la criminalité et le blanchiment d'argent dans les maisons de jeu ou par leur intermédiaire est atteint.

⁹⁶ Rapport actualisé d'octobre 2021 du GCBF, disponible sous https://www.sif.admin.ch/dam/sif/fr/dokumente/Fachinformationen/bericht_kggt.pdf.download.pdf/Bericht%20KGGT.pdf

2.2.3 Recettes pour la Confédération et les cantons

2.2.3.1 Prescriptions légales et mise en œuvre par les maisons de jeu

2.2.3.1.1 Produit brut des jeux, base à l'impôt sur les maisons de jeu

En plus d'assurer une exploitation sûre et transparente des jeux d'argent et de protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent, la LJAr vise aussi à garantir qu'une partie du produit brut des jeux des maisons de jeu soit affectée à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité⁹⁷. Le produit brut des jeux, qui sert de base au calcul de l'impôt sur les maisons de jeu, est constitué par la différence entre les mises des joueurs et les gains réglementaires qui ont été versés⁹⁸. Un gain est réputé réglementaire lorsqu'il a été obtenu dans le respect des règles du jeu, des prescriptions techniques et des tables de paiement⁹⁹. Les maisons de jeu sont tenues de prendre des mesures pour permettre la taxation correcte de l'impôt sur les maisons de jeu (condition d'octroi de la concession)¹⁰⁰. Les casinos terrestres doivent s'équiper d'un SEDC, auquel sont connectés les jeux de casino et d'adresse automatisés et les jackpots. Les informations enregistrées dans le SEDC doivent permettre notamment de déterminer le produit brut des jeux par jour, par mois et par année¹⁰¹. Les maisons de jeu qui exploitent des jeux en ligne sont quant à elles tenues de s'équiper d'un DED situé en Suisse. Les informations sauvegardées dans le DED doivent permettre à la CFMJ notamment de déterminer le produit brut des jeux¹⁰². Avant la mise en exploitation et avant toute modification de leur SEDC et DED, les maisons de jeu transmettent à la CFMJ un certificat ou une attestation d'un organisme d'évaluation de la conformité accrédité qui justifie que le système est conforme aux prescriptions légales¹⁰³. Toute panne ou tout dérèglement important du SEDC ou du DED doit être communiqué sans délai à la CFMJ¹⁰⁴.

Le produit brut des jeux global généré par les maisons de jeu a augmenté sans interruption de 2002 à 2007, année à laquelle il a dépassé le milliard de francs. Après ce pic, il a diminué pendant les cinq années suivantes avant de se maintenir à un niveau relativement stable jusqu'à la chute des chiffres d'affaires provoquée par la fermeture des établissements en application des mesures sanitaires de lutte contre la pandémie (concernant l'évolution du produit brut des jeux, voir le ch. 2.3.2.1). En 2020, les maisons de jeu terrestres ont réalisé un produit brut des jeux de 452 millions de francs, avec un chiffre d'affaires en baisse de presque 290 millions par rapport à l'exercice précédent (2019 : 742,5 mio ; -39,10 %) ; 85,4 % du produit brut des jeux a été généré par les machines à sous et 14,6 % par les jeux de table¹⁰⁵.

Les onze établissements dont la concession a été étendue au droit d'exploiter des jeux en ligne ont réalisé, en 2021, un produit brut des jeux de 234,38 millions de francs dans ce secteur.

- Voir graphique « Évolution du produit brut des jeux de 2002 à 2021 » – annexe 3

⁹⁷ Art. 2, let. d, LJAr

⁹⁸ Art. 119, al. 2, LJAr

⁹⁹ Art. 112 OJAr

¹⁰⁰ Art. 8, al. 1, let. a, ch. 4, LJAr

¹⁰¹ Art. 59, al. 1 et 2, OJAr

¹⁰² Art. 60, al. 1 et 2, OJAr

¹⁰³ Art. 59, al. 5, et art. 60, al. 5, OJAr

¹⁰⁴ Art. 64, al. 1, let. b, OJAr

¹⁰⁵ Les maisons de jeu terrestres ont réalisé en 2021 un produit brut des jeux de 405 millions de francs, un résultat inférieur de 10,2 % à celui de l'exercice précédent (2020 : 452 mio) ; 84,5 % du produit brut des jeux a été généré par les machines à sous et 16,5 % par les jeux de table.

2.2.3.1.2 Impôt sur les maisons de jeu

a. Taux de l'impôt et réduction de l'impôt selon l'art. 122 LJA

La Confédération perçoit un impôt sur le produit brut des jeux (impôt sur les maisons de jeu). Cet impôt est affecté à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité¹⁰⁶. Le Conseil fédéral fixe le taux de l'impôt de telle manière que les maisons de jeu gérées selon les principes d'une saine gestion obtiennent un rendement approprié sur le capital investi. Le taux de l'impôt peut être progressif¹⁰⁷.

Le taux de base de l'impôt perçu sur le produit brut des jeux réalisé dans maisons de jeu terrestres est de 40 %. Il est appliqué jusqu'à 10 millions de francs de produit brut des jeux. Le taux marginal progresse ensuite de 0,5 % par million de francs supplémentaire jusqu'à concurrence de 80 %¹⁰⁸. Ce taux maximal de 80 % correspond à un produit brut des jeux de 90 millions.

Concernant les jeux proposés en ligne, le taux de base de l'impôt s'élève à 20 %. Il est appliqué jusqu'à 3 millions de francs de produit brut des jeux. À partir de ce montant, le taux marginal augmente progressivement¹⁰⁹ jusqu'à atteindre 80 %¹¹⁰ pour un produit brut des jeux de 500 millions de francs.

La structure des coûts d'un casino en ligne diffère considérablement de celle d'un casino terrestre. Le modèle de taxation choisi pour les jeux en ligne vise à permettre une rentabilité de l'exploitation comprise entre 10 et 15 % de marge d'EBIT, indépendamment du produit brut des jeux réalisé, à partir du seuil de 3 millions de francs. Cette marge d'EBIT correspond à la rentabilité moyenne qu'il est possible d'atteindre avec l'exploitation de jeux terrestres. Par rapport au modèle d'imposition des jeux terrestres, le modèle d'imposition des casinos en ligne se caractérise par un taux d'imposition de base plus bas, mais par une progression beaucoup plus rapide, afin de tenir compte de la structure différente des coûts. Le système d'imposition choisi se fonde sur l'étude du 11 août 2017 « Besteuerung von Online-Spielbankenspielen – Entwicklung eines Systems für die Besteuerung der Bruttospielerträge der Schweizer Online-Spielbanken »¹¹¹, réalisée par Pricewaterhouse Coopers (PWC) sur mandat de l'Office fédéral de la justice dans le contexte de l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux d'argent.

Le Conseil fédéral peut réduire le taux de l'impôt de moitié au plus pendant les quatre premières années d'exploitation, à l'image des allègements accordés aux start-ups¹¹². En 2002 et 2003, le taux d'imposition a été réduit à 30 % pour les casinos de type B et à 20 % pour les établissements situés en région de montagne, à savoir Arosa, Davos, Saint-Moritz et Zermatt. En 2004, les maisons de jeu de Courrendlin, Granges-Paccot, Interlaken et Schaffhouse ont à leur tour bénéficié de cette mesure avec un taux réduit à 35 %. Enfin, le Conseil fédéral a baissé à 20 %, en 2004 et en 2005, le taux d'imposition des casinos de Davos et de Saint-Moritz. Plus aucun allègement de ce type n'a été accordé depuis lors.

¹⁰⁶ Art. 119, al. 1, LJA

¹⁰⁷ Art. 120, al. 1, LJA

¹⁰⁸ Art. 120, al. 2, let. a, LJA et art. 114 OJA

¹⁰⁹ 2 % à chaque tranche de 1 million de produit brut des jeux comprise entre 3 et 10 millions (let. a) ;
1 % à chaque tranche de 1 million de produit brut des jeux comprise entre 10 et 20 millions (let. b) ;
0,5 % à chaque tranche de 1 million de produit brut des jeux comprise entre 20 et 40 millions (let. c) ;
0,5 % à chaque tranche de 4 millions de produit brut des jeux comprise entre 40 et 80 millions (let. d) ;
0,5 % à chaque tranche de 10 millions de produit brut des jeux dès 80 millions (let. e).

¹¹⁰ Art. 120, al. 2, let. b, LJA et art. 115, al. 2, OJA

¹¹¹ L'étude de PWC étude « Besteuerung von Online-Spielbankenspielen – Entwicklung eines Systems für die Besteuerung der Bruttospielerträge der Schweizer Online-Spielbanken » (version disponible en allemand uniquement) est disponible sur le site de l'Office fédéral de la justice (OFJ) à l'adresse <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/wirtschaft/gesetzgebung/archiv/geld-spielgesetz/ber-besteuerung-online-spielbankenspiele-d.pdf.download.pdf/ber-besteuerung-online-spielbankenspiele-d.pdf>. Ci-après « étude PWC »

¹¹² Art. 120, al. 3, LJA

Le Conseil fédéral réduit l'impôt prélevé auprès des maisons de jeu titulaires d'une concession B si le canton d'implantation prélève un impôt de même nature. La réduction correspond à l'impôt prélevé par le canton, mais ne doit pas représenter plus de 40 % du total de l'impôt sur les maisons de jeu qui revient à la Confédération¹¹³. Toutefois, selon l'art. 122 LJAr, cette réduction n'est pas applicable aux jeux de casino exploités en ligne¹¹⁴.

Suivant l'évolution du produit brut des jeux, les recettes de l'impôt sur les maisons de jeu ont connu une forte croissance jusqu'en 2007, avant une phase de diminution globale de 2008 à 2013 puis une stabilisation à un niveau compris entre 330 et 350 millions de francs environ par an jusqu'en 2019 (voir aussi le ch. 2.3.2.1). Les mesures prises par le Conseil fédéral en 2020 pour protéger la population dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19 se sont répercutées négativement sur le montant de l'impôt sur les maisons de jeu, la chute du chiffre d'affaires des casinos ayant entraîné une réduction considérable de l'assiette fiscale et, compte tenu de la progressivité de l'impôt, des taux d'imposition applicables. Pour 2020, l'impôt sur les maisons de jeu a rapporté au total 197,7 millions de francs, ce qui représente une diminution des recettes fiscales de 159 millions de francs par rapport à l'exercice 2019 (-44,6 %). Sur ces 197,7 millions de francs, 170,4 millions (-44,1 %) ont été reversés à la Confédération en faveur du fonds de compensation de l'AVS et 27,3 millions (-47,19 %) aux cantons d'implantation des établissements de type B. Le taux d'imposition moyen s'est élevé à 43,75 % (45,48 % pour les titulaires d'une concession A et 40,82 % pour les titulaires d'une concession B)¹¹⁵.

Les recettes de l'impôt prélevé sur les nouvelles offres de jeu en ligne ont permis de compenser en partie le recul des recettes fiscales générées par les jeux terrestres. L'impôt sur les maisons de jeu perçu sur les jeux en ligne a rapporté au total 78 millions de francs en 2020¹¹⁶.

En 2020, l'impôt sur les maisons de jeu – jeux terrestres et jeux en ligne confondus – a permis de reverser 248 millions de francs à l'AVS, une contribution en recul de 64 millions (-20,46 %) par rapport à 2019¹¹⁷.

- Voir graphique « Évolution de l'impôt sur les maisons de jeu acquitté par les casinos terrestres de 2002 à 2021, avec indication de la part reversée aux cantons » – annexe 4
- Voir graphique « Évolution de l'impôt sur les maisons de jeu acquitté par les casinos en ligne de 2019 à 2021 » – annexe 5

b. Allégements fiscaux selon l'art. 121 LJAr

Le Conseil fédéral peut réduire d'un quart au plus le taux de l'impôt fixé pour les maisons de jeu titulaires d'une concession B si les bénéfices de la maison de jeu sont investis pour l'essentiel dans des projets d'intérêt général pour la région, en particulier dans le soutien d'activités culturelles, ou dans des projets d'utilité publique¹¹⁸. La CFMJ décide chaque année de l'octroi et de l'ampleur de l'allégement fiscal. Celui-ci est fonction du ratio entre le montant investi dans les projets d'intérêt général pour la région et le produit net des jeux résultant de la différence entre le produit brut des jeux et l'impôt sur les maisons de jeu. Sont notamment réputés d'intérêt général les projets visant à encourager la culture, en particulier la création artistique et des manifestations culturelles, à soutenir le sport et des manifestations sportives, et à promouvoir

¹¹³ Art. 122 LJAr

¹¹⁴ Art. 122, al. 3, LJAr

¹¹⁵ En 2021, les casinos terrestres ont acquitté 175 millions de francs au titre de l'impôt sur les maisons de jeu, 23 de moins qu'en 2020 (198 mio ; -11,3 %) ; 149 millions ont été reversés à la Confédération en faveur de l'AVS (-12,3 %), tandis que les cantons d'implantation des établissements de type B ont engrangé 26 millions (-3,7 %). Le taux d'imposition moyen s'est élevé à 43,13 % (44,26 % pour les titulaires d'une concession A et 41,4 % pour les titulaires d'une concession B).

¹¹⁶ En 2021, le montant de l'impôt sur les maisons de jeu prélevé sur les jeux en ligne s'est élevé à 100 millions de francs.

¹¹⁷ En 2021, l'impôt sur les maisons de jeu – jeux terrestres et jeux en ligne confondus – a rapporté 249 millions de francs en faveur de l'AVS, soit 1 million de plus qu'en 2020 (+0,4 %).

¹¹⁸ Art. 121, al. 1, LJAr

des mesures dans le domaine social, ainsi que dans les domaines de la santé publique et de la formation¹¹⁹.

Entre 2002 et 2021, 126 millions de francs ont été investis dans des projets à but culturel, d'utilité publique ou d'intérêt général pour la région. Les maisons de jeu dont les revenus ont été affectés à des projets de ce type ont bénéficié d'une réduction d'impôt d'un montant de 58 millions de francs en tout. Au total, ce ne sont pas moins de 68 millions de francs nets issus des recettes réalisées par les maisons de jeu qui ont été reversés à la collectivité durant cette période.

Le Conseil fédéral peut réduire d'un tiers au plus le taux de l'impôt fixé pour les maisons de jeu titulaires d'une concession B qui sont implantées dans une région dépendant d'une activité touristique fortement saisonnière¹²⁰. Concrètement, il doit s'agir d'une région où le tourisme joue un rôle essentiel et présente un caractère saisonnier marqué, et les maisons de jeu doivent dépendre directement du tourisme saisonnier¹²¹.

Compte tenu de leur emplacement sur un site touristique, les casinos de Davos, Crans-Montana et Saint-Moritz, dont la fréquentation est sujette à des variations saisonnières, ont bénéficié d'allègements pour un montant de 48 millions de francs sur la période 2006 à 2021 (avant 2006, allègements du type start-up).

➤ Voir graphique « Évolution des allègements fiscaux selon l'art. 121 LJAr » – annexe 6

La réduction de l'impôt selon l'art. 121 LJAr n'est pas applicable aux jeux de casino exploités en ligne¹²².

c. Taxation et perception de l'impôt sur les maisons de jeu

La CFMJ procède à la taxation et à la perception de l'impôt. À la demande du canton, elle peut procéder à la taxation et à la perception de l'impôt cantonal sur le produit brut des jeux¹²³. L'impôt sur les maisons de jeu est perçu pour chaque année civile¹²⁴. La CFMJ procède à la taxation sur la base des décomptes et des déclarations fiscales des maisons de jeu¹²⁵. Elle peut prélever un émolument pour la taxation et la perception de l'impôt¹²⁶. Les maisons de jeu versent des acomptes¹²⁷. Le montant de l'impôt sur les maisons de jeu perçu durant une année, après déduction des intérêts dus sur les montants à restituer, est comptabilisé dans le compte financier de la Confédération, en tant que recettes affectées au fonds de compensation AVS. La Confédération verse les recettes à l'AVS au début de la deuxième année qui suit la perception de l'impôt¹²⁸.

2.2.3.1.3 Autres montants affectés à l'AVS (notamment selon les art. 45 et 56 LJAr)

La question des mises et des gains des joueurs non autorisés n'était pas réglée dans la loi sur les maisons de jeu. La LJAr prévoit à son art. 45 que ces joueurs n'ont droit ni au remboursement des sommes engagées, ni au versement de leurs gains¹²⁹. Ceux-ci doivent être retenus par la maison de jeu puis affectés intégralement à l'AVS¹³⁰.

¹¹⁹ Art. 116, al. 2 et 3, OJAr

¹²⁰ Art. 121, al. 2, LJAr

¹²¹ Art. 117, al. 1, OJAr

¹²² Art. 121, al. 4, LJAr

¹²³ Art. 123 LJAr

¹²⁴ Art. 118, al. 1, OJAr

¹²⁵ Art. 124, al. 1, OJAr

¹²⁶ Art. 124, al. 3, OJAr

¹²⁷ Art. 123, al. 1, OJAr

¹²⁸ Art. 127 OJAr

¹²⁹ Art. 45, al. 1, LMJ

¹³⁰ Art. 45, al. 2, let. a, LMJ

Conformément à l'art. 56 LJA, si la maison de jeu a obtenu un produit des jeux de manière illicite (par ex. en violation des obligations légales), celui-ci est lui aussi reversé dans son intégralité à l'AVS. Il n'est pas pris en compte dans le calcul du produit brut des jeux, lequel constitue l'assiette de l'impôt sur les maisons de jeu. Le but est d'éviter d'inciter les maisons de jeu à adopter un comportement illicite. Sans cette disposition en effet, le non-respect de certaines obligations pourrait, selon les circonstances, se révéler rentable en dépit des sanctions administratives.

Doivent également être affectés à l'AVS les montants versés dans un jackpot non interconnecté entre différentes maisons de jeu, si la maison de jeu interrompt son exploitation ou l'exploitation du jackpot¹³¹.

De l'entrée en vigueur de la LJA, le 1^{er} janvier 2019 jusqu'au 31 décembre 2021, près de 2 millions de francs ont été affectés à l'AVS en application des art. 45 et 56 LJA : 0,5 million environ (25 %) l'ont été sur la base de l'art. 45, al. 2, LJA et 1,5 million environ (75 %) sur la base de l'art. 56 LJA. Sur ces 2 millions de francs, 66 % (env. 1,3 mio) provenaient de comptes en ligne ouverts avec de fausses indications : près de 400 000 francs (env. 30 %) correspondent à des comptes définitifs, c'est-à-dire des comptes pour lesquels la maison de jeu a contrôlé la véracité des données, tandis que 900 000 francs (env. 70%) correspondent à des comptes provisoires. Dans ce dernier cas, la CFMJ a détecté l'inexactitude des indications lors la transformation du compte provisoire en compte définitif. Les 34 % restants des 2 millions de francs reversés à l'AVS provenaient en très grande partie (env. 600 000 francs) de jeux en ligne exploités dans des versions que la CFMJ n'avait pas autorisées. Ce problème s'explique par une surveillance insuffisante de la part des maisons de jeux de leurs fournisseurs de jeux en ligne étrangers.

2.2.3.2 *Constatations issues de l'activité de surveillance*

La CFMJ vérifie, sur la base des décomptes et des déclarations fiscales que lui adressent les maisons de jeu, ainsi que des données transmises par voie électronique, l'exactitude du produit brut des jeux déclaré et clarifie les éventuelles différences. Elle procède à la taxation et à la perception de l'impôt sur les maisons de jeu et s'assure que les casinos ont bien versé à l'AVS les montants qui doivent l'être dans les cas où la loi prévoit un tel versement.

L'étude PWC du 11 août 2017¹³² estimait que le marché suisse des jeux en ligne représentait un volume d'environ 250 millions de francs au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les jeux d'argent, le 1^{er} janvier 2019. Le potentiel de marché pour 2023 y était évalué à environ 284 millions de francs. Les auteurs formulaient en outre l'hypothèse qu'à long terme, quatre exploitants pourraient se maintenir sur le marché, en exploitant 40 % du potentiel de marché dans le scénario le plus pessimiste et 70 % dans le scénario le plus favorable. Une marge d'EBIT comprise entre 10 % et 15 % et un rendement des capitaux propres (ROE) de l'ordre de 16,7 % à 25,5 % étaient considérés comme des valeurs cibles garantes d'une rentabilité appropriée des casinos en ligne. Il s'agissait de rendement comparables à ceux obtenus par les casinos terrestres au cours des années précédentes. Avec comme postulat de départ un potentiel de marché estimé à 284 millions de francs en 2023 et exploité à 55 % avec quatre exploitants suisses de même taille, les auteurs chiffrèrent à environ 53,7 millions de francs les recettes réalisables au niveau fédéral avec le système d'imposition proposé. En fonction du taux d'exploitation du potentiel de marché, les recettes prévues pour la Confédération pouvaient même s'élever à 75,2 millions de francs (potentiel de marché exploité à 70 %) ou n'atteindre que 40,2 millions de francs (potentiel de marché exploité à 45 %).

¹³¹ Art. 70 OJA

¹³² Étude PWC, op. cit., p. 30

L'étude PWC, qui a servi de base pour l'examen au Parlement des modalités d'imposition des jeux en ligne, donnait une estimation d'autant plus prudente du potentiel de ce nouveau secteur d'activité qu'il est difficile, par définition, d'évaluer le potentiel d'un marché gris. Or tant le produit brut des jeux (vraisemblablement 235 mio de francs) que les recettes fiscales (vraisemblablement 99,5 mio de francs) générés par les jeux de casino en ligne dépasseront en 2021 déjà les projections de PWC.

Ce marché n'est toutefois pas encore suffisamment stable en termes de chiffre d'affaires pour que l'on puisse tirer des conclusions sur sa rentabilité réelle. Il n'est donc pas opportun de réévaluer l'efficacité du modèle d'imposition à ce stade.

2.2.3.3 Conclusion

Depuis le début de leur activité en 2002 / 2003 jusqu'à la fin de 2021, les casinos suisses ont versé 7,309 milliards de francs au titre de l'impôt sur les maisons de jeu. Sur ce montant, 6,253 milliards de francs ont servi à financer l'AVS et 1,056 milliard de francs ont été versés aux cantons d'implantation des maisons de jeu de type B. L'objectif poursuivi par la loi sur les jeux d'argent, à savoir générer des recettes pour la Confédération et les cantons grâce à l'exploitation des maisons de jeu, est donc atteint.

2.2.4 Réalisation des buts de la loi : conclusion

La loi sur les jeux d'argent a permis de combler des lacunes et a ouvert de nouvelles possibilités aux maisons de jeu. Les conditions et les attentes posées aux maisons de jeu pour atteindre les buts poursuivis par la loi y sont clairement définis. Si la CFMJ constate dans un cas particulier des irrégularités ou des infractions aux normes légales ou aux dispositions de la concession, la loi met toute une série de possibilités d'intervention à sa disposition pour lui permettre de réagir rapidement et de manière appropriée. La CFMJ peut ainsi retirer la concession ou la suspendre, la restreindre ou l'assortir de conditions et charges supplémentaires (art. 15 LJAr). Elle peut prononcer des sanctions administratives (art. 100 LJAr) ou ordonner les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou à la suppression de l'irrégularité (art 98, let. h, LJAr).

Comme relevé sous le ch. 2.2.1.3 concernant l'exploitation sûre et transparente des jeux, sous le ch. 2.2.2.1.3 relatif aux mesures de protection sociales, sous le ch. 2.2.2.2.3 traitant des obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et sous le ch. 2.2.3.3 consacré aux recettes pour la Confédération et les cantons, la CFMJ considère que les buts énumérés à l'art. 2 LJAr sont globalement atteints.

2.3 Paramètres économiques

2.3.1 Développement des bassins de clientèle et exploitation du potentiel du marché

Entre 2010 et 2020, la population suisse a augmenté globalement de 10,2 %. La plupart des communes accueillant une maison de jeu ont également vu leur population résidente permanente augmenter (entre 1,2 % à Neuchâtel et 47,2 % à Granges-Paccot). Seules trois d'entre elles enregistrent une tendance inverse : Crans-Montana (-3 %), Davos (-3 %) et Saint-Moritz (-4,9 %). Une augmentation ou une diminution de la population dans la commune d'implantation d'un casino et dans un rayon d'accès de 30 minutes a une influence sur la fréquentation de l'établissement.

Évolution de la population résidente permanente 2010-2020

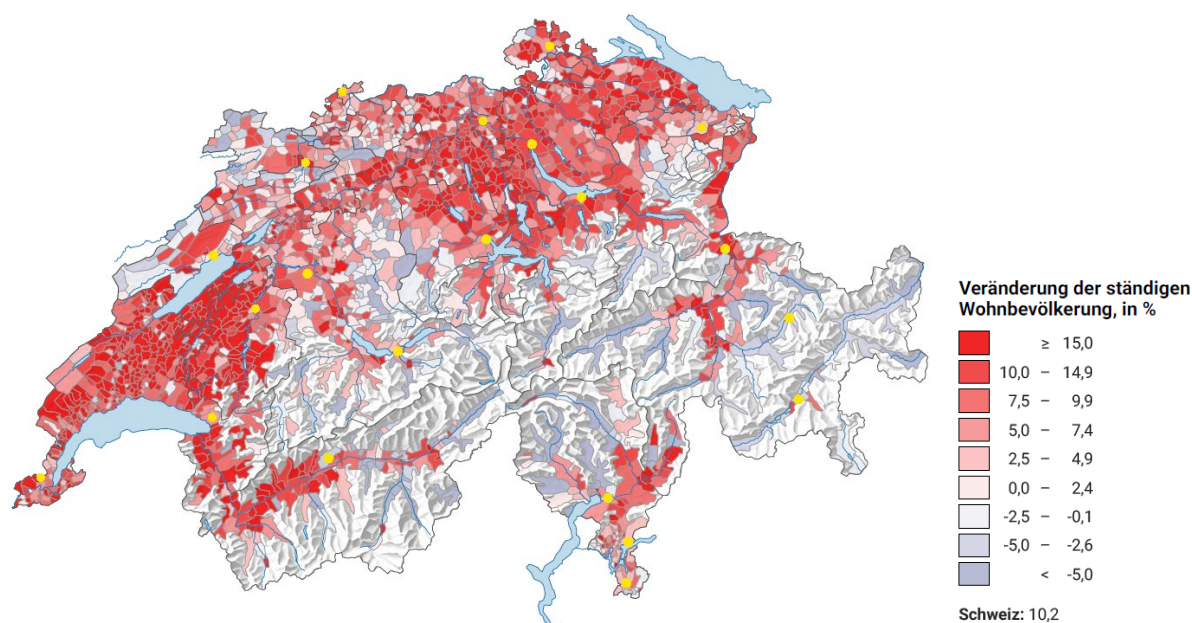


Illustration 1 – Carte de l'OFST Évolution de la population résidente permanente 2010-2020, ID de la carte : 25206, retravaillée par la CFMJ, les points jaunes indiquent les emplacements des maisons de jeu actuelles

L'enquête 2021 de la CFMJ a montré que la grande majorité des exploitants de maisons de jeu considèrent qu'ils exploitent déjà bien le marché potentiel de leur zone d'attraction. Certains ont indiqué qu'en changeant de site, ou dans des locaux plus grands, ils pourraient développer des offres supplémentaires et encore mieux exploiter le potentiel de la zone.

2.3.2 Situation économique

2.3.2.1 Évolution du produit brut des jeux et des indicateurs

a. Évolution du produit brut des jeux

Des maisons de jeu compétitives et économiquement solides sont le fondement d'un paysage des casinos intact qui assure le bon fonctionnement du marché suisse des maisons de jeu. L'indicateur essentiel de la rentabilité d'un casino est le produit brut des jeux, qui est influencé positivement par deux facteurs principaux : l'attractivité de l'établissement et le bassin de joueurs potentiels. L'attractivité dépend de différents éléments tels que l'ampleur et la diversité de l'offre de jeux, la qualité du service ou encore l'offre annexe de restauration et de divertissement. Une rentabilité suffisante est indispensable pour continuer d'investir et adapter l'offre en permanence aux besoins des clients. Le potentiel de joueurs, qui est fonction de la zone d'attraction de l'établissement, est l'autre facteur déterminant.

Pour l'exploitation terrestre des jeux, les premières années suivant l'ouverture des casinos en 2002 et 2003 ont été marquées par une forte augmentation du produit brut des jeux. Durant l'année record 2007, les 21 maisons de jeu ont généré un produit brut des jeux total de 1,020 milliard de francs, dont 537 millions ont été prélevés au titre de l'impôt. Les cinq années suivantes, le produit brut des jeux a diminué, en conséquence notamment de la crise financière (2007), puis économique (2008) qui a ébranlé le monde, et de la crise de l'euro (à partir de 2009/2010). Si un euro permettait encore d'obtenir 1,68 franc en octobre ou novembre 2007, il valait à peine plus d'un franc au début de 2015. Venir jouer dans un casino en Suisse est ainsi devenu moins intéressant pour les personnes de l'étranger proche. En 2015, le produit brut des jeux généré par les maisons de jeu en Suisse était retombé à 681 millions de francs, un niveau comparable à celui des années 2003 et 2004. L'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2010, de la loi fédérale contre le tabagisme passif, qui interdit de fumer dans les espaces fermés accessibles au public ou qui servent de lieu de travail à plusieurs personnes, a également contribué à la diminution du produit brut des jeux. Quinze cantons ont aussi fait usage de la compétence que leur donne la loi d'édicter des dispositions plus strictes¹³³. Ces restrictions nouvelles ont touché les joueurs fumeurs. La population suisse a crû de 10,15 % (881 000 personnes) de 2010 (7,785 millions de personnes) à 2020 (8,606 millions), mais cette croissance n'a pas compensé le recul du produit brut des jeux¹³⁴. Après une phase plus stable dans les années 2015 à 2017 (env. 680 millions de francs), le produit brut des jeux a de nouveau augmenté (le cours de l'euro est remonté à 1,20 franc en 2018, mais il est reparti à la baisse depuis¹³⁵) pour atteindre un total de 742 millions de francs en 2019. Après cette légère embellie, la fermeture des casinos terrestres pendant parfois près de cinq mois¹³⁶ durant la pandémie a entraîné un effondrement du produit brut des jeux à 452 millions de francs à la fin de 2020 (-39 % par rapport à l'année précédente) et des recettes fiscales à 198 millions de francs (-45 % par rapport à l'année précédente). Le casino d'Interlaken a par exemple dû fermer complètement pendant 143 jours et fonctionner avec une offre restreinte pendant 132 jours supplémentaires. Son chiffre d'affaires a diminué de près de 50 %. La baisse a été de 23 % pour le casino de Baden, de 36 % pour les établissements de Zurich et de Lucerne, et jusqu'à 42 % pour le casino de Berne. Pendant la fermeture, la plupart des maisons de jeu ont entrepris d'améliorer l'expérience procurée par la visite de leur établissement. Elles ont en particulier installé de nouveaux jeux, regroupé différemment les appareils de jeu, investi dans la technique, rafraîchi les intérieurs et travaillé sur l'offre gastronomique. En 2021, les établissements ont également dû fermer leurs portes de janvier à mi-avril en raison de la pandémie. Le produit brut des jeux pour les jeux terrestres réalisé en 2021 était de 406 millions de francs et l'impôt sur les maisons de jeu a rapporté 175 millions de francs¹³⁷.

Le chiffre d'affaires des maisons de jeu proposant aussi des jeux en ligne a moins subi les conséquences des fermetures liées à la pandémie. Les quatre établissements qui avaient lancé leur offre en ligne durant la deuxième moitié de 2019¹³⁸ avaient généré à la fin de cette année-là un produit brut des jeux de 23 millions de francs au total. En 2020, le produit brut des jeux des jeux en ligne a atteint environ 187 millions de francs, soit une augmentation de près de

¹³³ Ont adopté des lois plus strictes les cantons suivants : Appenzell Rhodes-Extérieures, Berne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Grisons, Neuchâtel, Saint-Gall, Soleure, Tessin, Uri, Vaud, Valais et Zurich

¹³⁴ La Suisse a introduit la libre circulation complète des personnes avec l'UE15/AELE en 2007. L'année suivante, 2008, a été une année record avec une immigration nette des États de l'UE et de l'AELE de 73 247 personnes. Depuis 2014 et la votation sur l'initiative contre l'immigration de masse, l'immigration est en baisse continue. En 2017, l'immigration nette était encore de 53 221 personnes, dont 30 799 en provenance de l'UE. La tendance à la baisse se poursuit (<https://www.srf.ch/news/schweiz/tiefster-stand-seit-2007-immer-weniger-auslaender-lassen-sich-in-der-schweiz-nieder>).

¹³⁵ Évolution annuelle du cours de l'euro par rapport au franc suisse de 1999 à 2020 : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242060/umfrage/wechselkurs-des-euro-gegenueber-dem-schweizer-franken-jahresmittelwerte/>

¹³⁶ Du 16 mars au 5 juin 2020. À partir d'octobre 2020, les cantons de Suisse romande et le canton de Berne ont ordonné la fermeture des casinos sur leur territoire. Les autres casinos ont ensuite fermé successivement leurs portes. Cette deuxième fermeture a duré jusqu'en avril 2021.

¹³⁷ Somme versée à la Confédération et aux cantons.

¹³⁸ Casinos de Baden, Lucerne, Zürichsee et Davos

800 % par rapport à l'année précédente. Sur ces 187 millions, 171 sont dus aux maisons de jeu déjà établies sur le marché en ligne et 16 aux trois établissements qui ont lancé leur offre en ligne en 2020. Ces 187 millions ont généré pour la Confédération des recettes fiscales de 78 millions de francs. En 2021, le produit brut des jeux des jeux en ligne a atteint 234 millions de francs, avec 100 millions prélevés au titre de l'impôt sur les maisons de jeu.

Le produit brut des jeux varie fortement d'une maison de jeu à l'autre. En 2021, par exemple, le casino de Lucerne a généré 92,9 millions de francs, mais celui de Saint-Moritz seulement 0,8 million. Pour les maisons de jeu qui ont une offre en ligne en plus de leur offre terrestre, on observe également des différences considérables dans la part de leur produit brut des jeux réalisée avec chacune de ces deux branches de leur activité. Le casino de Davos a par exemple généré 26,5 millions de francs (97,7 % de son produit brut des jeux total) avec ses jeux en ligne et à peine 0,6 million (2,3 % du produit brut des jeux) avec ses jeux terrestres. Pour le casino de Lucerne, les jeux terrestres ont permis de réaliser un produit brut des jeux de 18,5 millions (20 %) et les jeux en ligne 74,3 millions (80 %). Le rapport est un peu plus équilibré au casino de Baden, dont le produit brut des jeux total de 83 millions de francs est réalisé à 47,7 % (environ 39,6 millions) avec les jeux terrestres et à 52,3 % (environ 43,4 millions) avec les jeux en ligne.

- Voir le graphique « Évolution du produit brut des jeux de 2002 à 2021 » – annexe 3

b. Évolution de la rentabilité

Depuis le début de leur activité les maisons de jeu affichent une rentabilité remarquable. De 2002 à 2008, la rentabilité de leurs capitaux propres¹³⁹ a augmenté continuellement et se situait en moyenne à presque 32 % à la fin de 2008. Pour cette même période, le taux était encore plus élevé pour les maisons de jeu au bénéfice d'une concession A.

Jusqu'à fin 2009, la législation sur les maisons de jeu fixait un seuil de progression fiscale à 20 millions de francs pour les établissements avec une concession A et à 10 millions de francs pour les établissements avec une concession B. Le Conseil fédéral a ramené cette valeur seuil à 10 millions de francs pour toutes les maisons de jeu, quelle que soit leur concession, à partir de l'exercice 2010. Cette mesure a eu pour conséquence de réduire la rentabilité extrême des établissements de type A. Depuis lors, la rentabilité des capitaux propres a oscillé entre 17 % et 21 %¹⁴⁰, et elle est restée stable, à ce niveau très élevé, depuis 2011. Il faut relever que le ratio de financement propre des maisons de jeu est lui aussi très élevé, puisqu'il est en moyenne de 67 %.

L'année 2020 a cependant marqué une rupture dans cette série de bons résultats : la rentabilité des capitaux propres n'était en moyenne que de 0,83 % et la rentabilité des actifs a été négative, pour la première fois depuis le début de l'activité, avec en moyenne -0,02 %. Les raisons de ce brusque recul des recettes et de la rentabilité, ont déjà été évoquées à plusieurs reprises.

- Voir le tableau « Évolution de la rentabilité des maisons de jeu au bénéfice d'une concession » – annexe 7

Les paragraphes suivants détaillent la situation particulière des casinos de Davos, Saint-Moritz et Schaffhouse.

Les casinos de Davos et de Saint-Moritz sont situés dans des régions de montagne avec une faible densité de population. Les fluctuations saisonnières du nombre de nuitées dans ces régions ont une forte influence sur l'évolution du produit brut des jeux des deux établissements en question. En raison du potentiel limité du marché dans la zone d'attraction de ces deux

¹³⁹ Résultat net annuel divisé par les capitaux propres

¹⁴⁰ La rentabilité des actifs était en moyenne de 11 %

casinos, les recettes manquent durant la basse saison et l'afflux de touristes en haute saison ne suffit pas à les compenser. Ces établissements diffèrent ainsi des autres casinos situés dans des régions touristiques, pour lesquelles soit la fluctuation entre la haute et la basse saison est moins marquée, soit la densité de population – et donc le potentiel du marché – est plus élevée. Qui plus est, les deux maisons de jeu en question ne profitent guère des grands événements dans la région. Les mesures de sécurité prises pour le World Economic Forum (WEF), par exemple, ont empêché pendant plusieurs jours l'accès au casino de Davos en raison de barrages routiers. Les aléas de la météo peuvent également causer du tort à ces deux maisons de jeu. Ces dernières années, la localité de Saint-Moritz a ainsi plusieurs fois été paralysée par de fortes chutes de neige, rendant impossible l'accès au casino pendant plusieurs jours en pleine saison touristique. Dernièrement, les restrictions de voyage imposées dans le monde en raison de la pandémie ont entraîné une absence complète des visiteurs internationaux.

Dès le début de l'exploitation en 2005, le Conseil fédéral a accordé aux casinos de Saint-Moritz et de Davos une réduction du taux de l'impôt à 20 % (art. 120, al. 3, LJA). De 2006 à 2021, les deux établissements ont bénéficié d'un allègement fiscal selon l'art. 121, al. 2, LJA. Pour diminuer les frais d'exploitation durant la basse saison, elles ont fait usage de la possibilité qui leur était donnée de fermer temporairement les jeux de table ou d'interrompre entièrement l'exploitation pendant certains mois. Malgré toutes ces mesures, leurs comptes ont toujours été dans le rouge, à quelques exceptions près, de justesse. Les pertes d'exploitation cumulées de ces deux casinos atteignent depuis leur ouverture quelque 8,06 millions pour Davos et quelque 8,79 millions pour Saint-Moritz. Pour continuer de satisfaire aux conditions de la concession et poursuivre l'exploitation de l'établissement, les actionnaires ont dû régulièrement réinjecter des fonds dans l'entreprise. Tous les actionnaires n'étaient néanmoins pas disposés à supporter les pertes de ces maisons de jeux sur la durée, ce qui a entraîné d'importants mouvements dans l'actionariat. La société Casino Davos AG était en 2002 détenue à 81 % par Davos Tourismus et à 19 % par ACE Admiral Casinos & Entertainment AG (ACE). En 2003 un particulier a repris une partie des participations (45 %), ACE en gardant 14,4 % et Davos Tourismus 40,4 %. En 2004, ce particulier a augmenté ses parts à 89,7 %, tandis qu'ACE abandonnait entièrement les siennes, Davos Tourismus ne maintenant une participation qu'à hauteur de 10,3 %. Après huit ans de pertes importantes, le particulier a revendu ses parts en 2013 à la société Stadtcasino Baden AG, qui avec 89,7 % était désormais l'actionnaire majoritaire. Avec son expérience et ses moyens, la Stadtcasino Baden AG était persuadée de pouvoir réinsuffler de la vie dans le casino de Davos. Elle n'a cependant pas réussi, au cours des années suivantes, à augmenter significativement les revenus de l'établissement. En 2019, la Stadtcasino Baden AG, en prévision de l'extension envisagée de la concession du casino de Davos aux jeux en ligne, a vendu une partie de ses parts (44,02 %) au groupe belge Casino de Spa. Davos Tourismus a maintenu sa participation à 10,3 %. Avec l'exploitation de jeux en ligne, le casino de Davos peut désormais viser un autre public de joueurs et générer des revenus supplémentaires. Les recettes des jeux en lignes ne peuvent cependant pas compenser une perte d'exploitation des jeux terrestres : selon l'art. 4 OJA, le caractère économiquement viable doit être apprécié séparément pour l'offre en ligne et pour l'offre terrestre. À l'automne 2021, la Stadtcasino Baden AG a vendu ses parts restantes au Casino de Spa, qui détient désormais une participation majoritaire de 89,7 % et est à son tour convaincu de pouvoir ramener la branche terrestre du casino de Davos vers une situation bénéficiaire.

De 2002 à 2011, la société Casino St. Moritz AG a été détenue à parts égales par Swiss Casinos Holding AG et par Casino Austria (Swiss) AG. En 2012, Swiss Casinos Holding AG a cédé ses parts à Casino Austria (Swiss) AG pour un prix symbolique. Cette dernière est depuis lors l'actionnaire unique. Les pertes d'exploitation l'ont contrainte à réinjecter régulièrement du capital dans l'entreprise pour maintenir le niveau de fonds propres prévu dans la concession.

L'actionnaire a de ce fait plusieurs fois envisagé de se défaire de ses participations dans le casino de Saint-Moritz. La direction de l'établissement a pris de nombreuses mesures pour attirer davantage de clients et augmenter les revenus. Il a finalement été décidé en 2019 de déplacer l'établissement. Avec un retard dû à la pandémie, l'établissement a finalement rouvert ses portes au début de l'été 2021, après la pause de l'intersaison, dans des nouveaux locaux au cœur du village de Saint-Moritz, dans l'espoir d'attirer une clientèle de passage plus nombreuse.

Le casino de Schaffhouse génère un produit brut des jeux moindre que les autres établissements situés près de la frontière. Il n'a réalisé en moyenne que 11,7 millions de francs dans les années 2016 à 2019. En dépit des efforts intenses de l'exploitant et des moyens considérables investis par l'actionnaire pour augmenter l'attractivité de l'établissement, il n'a pas été possible d'augmenter le produit brut des jeux. Le casino de Schaffhouse est aussi exposé à une vive concurrence de nombreux salons de jeux installés du côté allemand de la frontière. L'offre de jeux de table du casino de Schaffhouse est en outre moins vaste et moins attrayante que celle d'établissements plus importants, par exemple à Zurich ou à Constance. Les pertes d'exploitation cumulées depuis l'ouverture s'élèvent à environ 11 millions de francs. Dans son communiqué de presse du 2 décembre 2021, l'actionnaire a indiqué son intention de cesser l'exploitation au 31 décembre 2024.

2.3.2.2 Répartition du marché entre participations suisses et étrangères

Cinq des 21 maisons de jeu font partie d'un groupe suisse. Les actions de cinq autres sont également en mains suisses. Onze maisons de jeu font partie d'un groupe étranger.

Les deux groupes suisses sont le Swiss Casinos, avec des participations dans les casinos de Zurich (100 %), de Pfäffikon (100 %), de Schaffhouse (100 %) et de Saint-Gall (98 %), et le Kursaal Gruppe Bern, qui a des participations dans les casinos de Berne (55 %) et de Neuchâtel (98 %). Les actionnaires des casinos de Baden (100 %), de Bad Ragaz (67 %), d'Interlaken (82 %), de Lucerne (100 %) et de Lugano (71 %) ont également leur siège en Suisse.

Les six groupes étrangers sont français pour trois d'entre eux, le Groupe Barrière, qui détient des participations dans les casinos de Montreux (78 %), Granges-Paccot (100 %) et Courrendlin (100 %), le Groupe Partouche, avec une participation de 99 % au casino de Meyrin, et le Groupe Tranchant, qui a une participation de 95 % au casino de Bâle. Viennent ensuite deux groupes autrichiens : le groupe Novomatic, qui détient les casinos de Mendrisio (100 %) et de Locarno (100 %), et le groupe Casinos Austria, qui détient le casino de Saint-Moritz (100 %). Enfin le Groupe Ardent, de Belgique, a des participations dans les casinos de Davos (90 %) et Crans-Montana (57 %).

Un calcul fondé sur les recettes de 2021 (produit brut des jeux pour les activités terrestres et en ligne), qui ont atteint 639 millions de francs, montre que le marché est contrôlé à environ 66 % par des entreprises suisses et à 34 % par des entreprises étrangères. La répartition détaillée des parts de marché est donnée dans le tableau suivant.

Depuis l'ouverture des maisons de jeu, 1,5 milliard de francs ont été distribués sous forme de dividendes. En 2020, leur montant total était de 73 millions de francs. Les dividendes sont répartis en proportion des participations détenues.

- Vue d'ensemble de la répartition des parts de marché détenues dans les maisons de jeu – annexe 8

2.3.2.3 État des lieux de la concurrence

a. Entre les maisons de jeu en Suisse

La proximité géographique est un facteur essentiel des rapports de concurrence, qui sont naturellement plus vifs à l'intersection des zones d'attraction de deux établissements. Dans ces rapports de concurrence, la taille de l'exploitation et l'attractivité jouent un rôle important. Avec l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux d'argent, les avantages dont disposaient précédemment les maisons de jeu de type A par rapport à celles de type B concernant l'offre qu'elles pouvaient proposer¹⁴¹ ont disparu, à une exception près¹⁴². Les maisons de jeu doivent donc diversifier leur offre et viser d'autres segments de clientèle pour se distinguer de la concurrence.

Pour les jeux en ligne, toutes les maisons de jeux sont concurrentes puisqu'elles sont actives sur le même marché limité à la population suisse. Elles investissent des millions dans la publicité et le marketing pour attirer des joueurs. Force est cependant de constater que les premières arrivées (lancement de l'activité en 2019) se partagent la plus grosse part du marché. Les maisons de jeu qui ont lancé leur offre en ligne plus tard (en 2020 ou 2021) n'ont pas réussi à ce jour à s'assurer une part de marché appréciable.

Concernant le nombre et le type des jeux proposés par les maisons de jeu, voir le ch. 2.2.1.1, a et b, et l'annexe 1 - « Principaux chiffres concernant les maisons de jeu ».

Il ressort de l'enquête menée par la CFMJ auprès des exploitants en 2021 que la fermeture des casinos terrestres a renforcé la croissance des jeux en ligne, mais que ceux-ci ne devraient pas supplanter les maisons de jeu terrestres. En effet, les clients des jeux en ligne utiliseraient soit uniquement l'offre en ligne, soit l'offre en ligne et l'offre terrestre. Ils doivent donc être considérés comme un segment de clientèle supplémentaires. À l'inverse, seule une petite partie des joueurs fréquentant les casinos terrestres utilise également l'offre en ligne.

Toujours dans cette enquête de 2021, les exploitants des maisons de jeu ont été interrogés sur les synergies entre l'offre terrestre et l'offre en ligne, qu'ils ont toutefois estimées faibles. Les jeux en ligne sont vus comme une possibilité de diversifier l'offre, d'augmenter les revenus et de lisser les fluctuations saisonnières. Le lien entre un casino en ligne et un établissement terrestre est de nature à créer de la confiance, estiment les exploitants, dans un monde virtuel autrement marqué par l'anonymat. Le client en ligne voit ainsi clairement que de vraies personnes sont derrière la marque et que les activités sont régies par le droit suisse (on notera cependant que sur les neuf maisons de jeu qui ont actuellement une offre en ligne, une seule se présente avec un nom de domaine laissant clairement reconnaître l'affiliation à l'établissement terrestre). La plupart des exploitants de maisons de jeu voient des synergies possibles en matière de finances, de respect des règles (en particulier mesures sociales et lutte contre le blanchiment d'argent), de gestion des relations clients (marketing) et d'administration (en particulier RH et contrats), l'accent étant toutefois mis en premier lieu sur le partage transversal d'informations et l'utilisation des données.

b. Exploitants de jeux de loteries

La Loterie Romande exploite des distributeurs de loterie électronique qui proposent de gratter directement sur un écran tactile des versions électroniques de jeux à gratter. À l'achat d'un billet, le distributeur se connecte au serveur afin de tirer au sort un billet parmi tous les billets électroniques émis pour le jeu. Les participants peuvent acheter simultanément plusieurs billets

¹⁴¹ Sous l'empire de l'ancienne loi sur les maisons de jeu, les casinos de type B étaient soumis à des restrictions concernant les gains maximaux, les mises maximales dans les jeux de table, la somme totale de tous les jackpots, le nombre de types de jeux de table proposés et la possibilité de connecter entre eux des systèmes de jackpot.

¹⁴² La mise maximale pour les jeux d'argent automatisés dans les maisons de jeu terrestres bénéficiant d'une concession B reste fixée à 25 francs par jeu (art. 54, al. 1, OJAR).

semblables – jusqu'à un maximum de 10, selon les plans des lots. Actuellement, 700 distributeurs automatiques de loterie sont installés dans 350 points de vente en Suisse romande. Les distributeurs de loterie électronique exploités par la Loterie Romande depuis février 1999, à l'origine sous le nom de « Tactilo », ont donné lieu à un litige entre la CFMJ, d'un côté, et les sociétés de loterie et les cantons, de l'autre, sur leur qualification. Dans son arrêt du 18 janvier 2011, le Tribunal fédéral a conclu que les distributeurs de type Tactilo étaient bien des jeux de loterie, dont l'autorisation et la surveillance relèvent de la compétence des cantons¹⁴³. En 2020, avec tous ses produits, la Loterie Romande a réalisé un produit brut des jeux de 374 millions de francs, en recul de -8,3 % par rapport à 2019 (408 millions)¹⁴⁴.

Swisslos a généré en 2020 un produit brut des jeux de 620 millions de francs, en augmentation de 4,25 % par rapport à l'année précédente (595 millions de francs). Ses revenus des loteries à numéros, des billets à gratter et des jeux d'adresse sont restés à peu de choses près ce qu'ils étaient en 2019. Swisslos explique l'augmentation de ses revenus principalement par un gain de parts de marché (au détriment de la concurrence illégale) sur le segment des paris sportifs¹⁴⁵.

c. Exploitants de jeux d'adresse

On appelle jeu d'adresse un jeu d'argent dans lequel le gain dépend totalement ou principalement de l'adresse du joueur. Les jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, nécessitent une autorisation de la Gespa. Les appareils de jeux d'adresse actuellement exploités sur le marché ont été pour l'essentiel qualifiés par la CFMJ et approuvés par les autorités cantonales d'exécution avant l'entrée en vigueur de la LJAr¹⁴⁶. Ces appareils se trouvent le plus souvent dans des bars ou des restaurants. Leur exploitation est autorisée dans 21 cantons et explicitement interdite dans les cinq autres (GE, JU, NE, VD, VS).

d. Exploitants de petits tournois de poker

Depuis quelques années, le poker est très populaire. Pendant une brève période, des tournois ont pu être organisés en dehors des maisons de jeu, lorsque le droit cantonal le permettait, car la CFMJ les considérait, à certaines conditions, comme des jeux d'adresse. Le 20 mai 2010, le Tribunal fédéral a cependant admis un recours de la Fédération Suisse des Casinos et décidé que ces tournois de poker ne pouvaient être proposés que dans des maisons de jeu.

La nouvelle loi sur les jeux d'argent autorise l'organisation de petits tournois de poker, mais à des conditions très strictes¹⁴⁷, conçues pour ne permettre que les tournois ayant le caractère d'un événement occasionnel et ne pas créer une concurrence trop forte pour les maisons de jeu. L'autorisation de ces petits tournois de poker relève de la compétence des cantons, qui sont libres de prévoir des restrictions supplémentaires dans leur législation.

e. Maisons de jeu à l'étranger¹⁴⁸

Afin d'offrir à la population tant suisse qu'étrangère la possibilité de participer à des jeux dans des établissements en Suisse, le Conseil fédéral a décidé en 1999, lorsqu'il a défini sa politique en matière de concessions, que des établissements pouvaient aussi se trouver sur des sites

¹⁴³ <https://www.loterie-electronique.ch/fr/la-loterie-electronique>

¹⁴⁴ <https://ra.loro.ch/documents/RA-2020-FR.pdf>

¹⁴⁵ <https://www.swisslos.ch/media/swisslos/publikationen/pdf/gesch%C3%A4ftsbericht-2020.pdf>

¹⁴⁶ Les jeux d'adresse qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne ne nécessitent pas d'autorisation de jeu ; <https://www.gespa.ch/fr/les-differentes-formes-de-jeux-d-argent/jeux-d-adresse>

¹⁴⁷ Art. 36 LJAr et art. 39 OJA

¹⁴⁸ Les données sur les maisons de jeu proviennent de source accessibles publiquement (sites web des casinos ou sites comparatifs avec des données sur les casinos).

proches de la frontière. Il a ainsi octroyé des concessions pour des maisons de jeu à Bâle, Schaffhouse, Bad Ragaz, Mendrisio, Lugano, Montreux et Meyrin. Dans un premier temps, ces casinos ont profité d'une absence presque totale de concurrence étrangère. Au fil du temps, de plus en plus d'établissements étrangers se sont cependant installés près de la frontière suisse, afin de profiter du marché suisse, et les revenus des établissements suisses ont diminué. La situation de concurrence à laquelle font face les maisons de jeu terrestres suisses (points rouges : concessions A, points roses : concessions B) avec les casinos à l'étranger (points jaunes) est présentée et détaillée ci-après :

Situation des maisons de jeu suisses sur le plan de la concurrence :

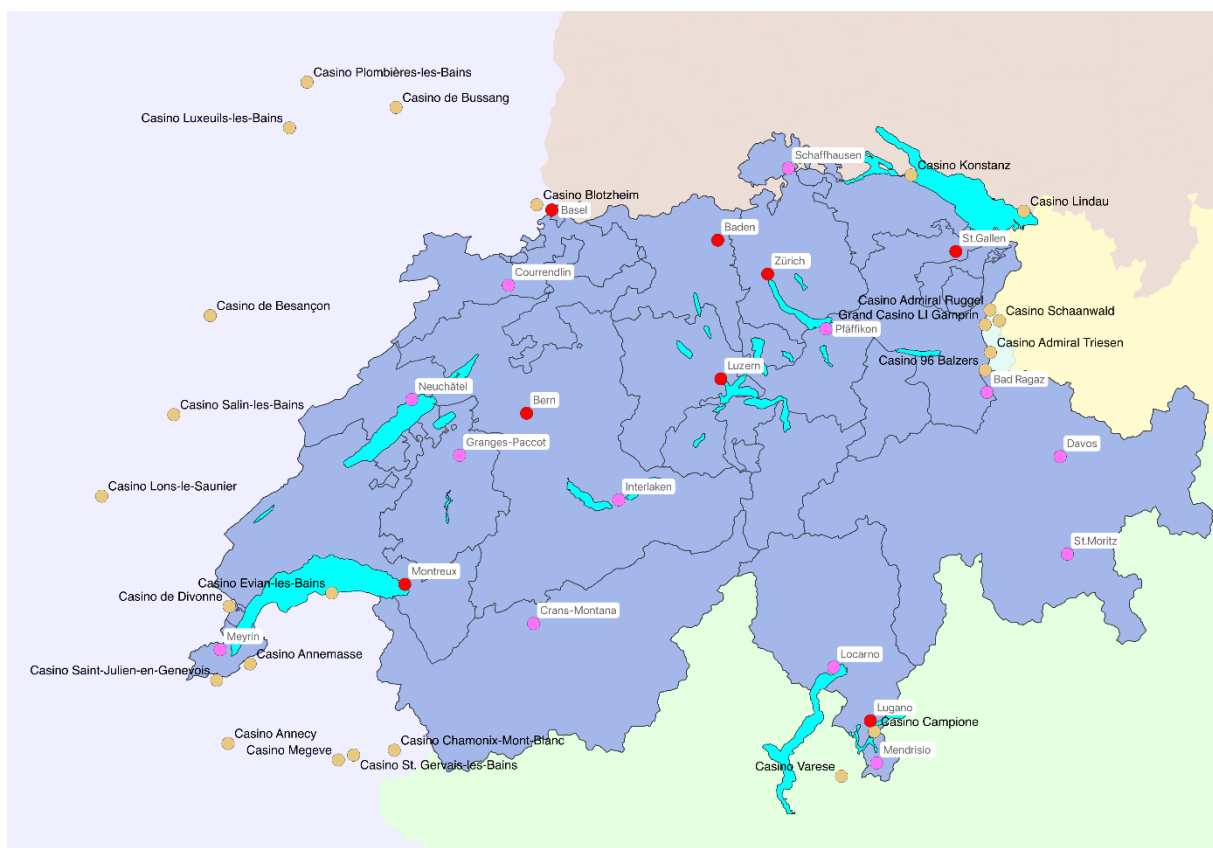


Illustration 2 – Carte de la CFMJ : concurrence des maisons de jeu suisses

Au nord de la Suisse, les casinos de Blotzheim (F), Constance (D), Lindau et Bregenz (A) sont les plus grands concurrents des casinos de Bâle, Schaffhouse et Saint-Gall. Le casino de Blotzheim, géré par le Groupe Barrière, offre 268 machines à sous, 62 jeux électroniques¹⁴⁹ et 13 tables de jeu. Il a généré un produit brut des jeux de 47,3 millions d'euros en 2018. Le casino de Constance est exploité par la Spielbank GmbH & Co KG, une société aux mains du land de Bade-Wurtemberg. Il propose 110 machines à sous et 13 tables de jeu. Son produit brut des jeux était de 23,4 millions de francs en 2019. L'offre du casino de Lindau, exploité par Lotto Bayern, comprend 120 machines à sous et 9 tables de jeu. Le casino de Bregenz, exploité par Casinos Austria, compte 190 machines à sous et 27 tables de jeu. En 2016, il a généré un produit brut des jeux de 72 millions d'euros.

Les casinos de Bad Ragaz et de Saint-Gall, en particulier, sont confrontés à une concurrence nouvelle et croissante dans la principauté de Liechtenstein. Une révision de la loi sur les jeux d'argent, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2016, y a remplacé le système de concessions par un régime d'autorisation de police. Dans ce nouveau régime, toute personne remplissant les

¹⁴⁹ Roulette électronique

conditions matérielles et personnelles prescrites par la loi peut obtenir l'autorisation d'exploiter une maison de jeu. Le département de l'économie (*Amt für Volkswirtschaft*)¹⁵⁰ a autorisé deux maisons de jeu en 2017¹⁵¹, puis deux autres en 2019¹⁵² et encore une en 2020¹⁵³. De nouvelles demandes sont en cours d'examen¹⁵⁴ ou en préparation¹⁵⁵. En 2020, ces cinq maisons de jeu totalisant 65 tables de jeu, 809 machines à sous et 10 roulettes électroniques ont généré un produit brut des jeux de près de 78 millions de francs. Le département de l'économie a prélevé sur cette somme un impôt de quelque 27 millions de francs. En raison de leur proximité géographique, les casinos du Liechtenstein sont en concurrence directe avec les établissements de Bad Ragaz et de Saint-Gall. Leur ouverture en 2017 n'a entraîné qu'une baisse passagère des revenus pour le casino de Saint-Gall¹⁵⁶, mais celui de Bad Ragaz a vu ses revenus baisser en moyenne de -28 % sur la période de 2016 à 2019¹⁵⁷. S'agissant des concessions pour l'exploitation de jeux en ligne, le gouvernement du Liechtenstein avait décidé, en novembre 2019, de suspendre l'examen des demandes jusqu'à fin 2023, afin de voir comment se développait le marché des casinos terrestres et d'observer l'évolution du marché des jeux en ligne dans les pays voisins, en particulier en Suisse.

Au sud de la Suisse, le casino de Campione était le principal concurrent des maisons de jeu tessinoises de Lugano et de Mendrisio. Ouvert en 1933, l'établissement a été rénové en 2007 par l'architecte tessinois Mario Botta. Il comptait 56 tables de jeu et 500 machines à sous sur une surface de 55 000m² répartie sur 9 étages. Les recettes du casino, propriété de l'État italien et exploité par la commune de Campione, étaient principalement utilisées pour couvrir des dépenses sociales, école, santé et administration, de la commune. Le 27 juillet 2018, le casino de Campione a fermé, après avoir accumulé des dettes à hauteur de 155,6 millions d'euros, ayant entraîné un déficit budgétaire de 124 millions d'euros pour la commune. Les 469 employés du casino ont été licenciés. Si les maisons de jeu de Lugano et de Mendrisio ont pu considérablement augmenter leur produit brut des jeux (de 65 % de 2017 à 2019) suite à la fermeture de leur principal concurrent étranger, le casino de Locarno n'a en revanche que peu profité de la nouvelle donne. Des communiqués de presse¹⁵⁸ avaient annoncé la réouverture du casino de Campione à la fin de 2021, suite à une décision du tribunal de Côme, mais avec une exploitation d'une ampleur moindre qu'en 2018 (174 employés dans un premier temps, avec une augmentation à 274 d'ici à 2026, et un produit brut des jeux visé de 106 millions d'euros au total pour les cinq premières années). La fête prévue pour la réouverture le 31 décembre 2021 a cependant dû être reportée, en raison de la pandémie. L'exploitation a finalement repris le 26 janvier 2022¹⁵⁹.

En Suisse romande, ce sont principalement les casinos français de Divonne-les-Bains, de Saint-Julien-en-Genevois, d'Annemasse et d'Évian-les-Bains qui tentent d'attirer des clients des casinos de Meyrin et de Montreux. Le casino de Divonne-les-Bains, aux mains du Groupe Partouche, propose 211 machines à sous, 40 postes de jeux électroniques et 14 tables de jeu. Le casino de Saint-Julien-en-Genevois dispose d'une offre de 112 machines à sous, 15 postes de jeux électroniques et 9 tables de jeu. L'établissement d'Annemasse, également aux mains du Groupe Partouche, compte 173 machines à sous, 37 postes de jeux électroniques et

¹⁵⁰ <https://www.llv.li/inhalt/118434/amtstellen/tatigkeitsberichte>

¹⁵¹ Casinos Austria (Liechtenstein) AG (Casino Schaanwald, Schaanwald); Casinos Admiral Aktiengesellschaft (Casino Admiral AG; Ruggel)

¹⁵² Club Admiral AG (Club Admiral AG, Triesen); Grand Casino LI AG (Grand Casino Liechtenstein AG, Gamprin)

¹⁵³ LIE2 AG (Casino 96, Balzers)

¹⁵⁴ MCL-Resorts AG (Casino Maximus, Schaan)

¹⁵⁵ Casino Eschen, Casino Vaduz, Casino Schaan « Best Win » an der Landstrasse, Casino Schaan Im Rietacker (source : <https://www.casinos-liechtenstein.li/> ; état au 26.08.2021)

¹⁵⁶ Ses revenus ont baissé de 10 % entre 2016 et 2018, mais sont revenus à leur niveau précédent en 2019.

¹⁵⁷ Pour 2020, les chiffres ne sont pas significatifs.

¹⁵⁸ **Fehler! Linkreferenz ungültig.** <https://www.ilgiorno.it/como/cronaca/casino-campione-riapertura-1.6690369>, état au 13.08.2021.

¹⁵⁹ <https://www.nzz.ch/schweiz/casino-in-campione-ditalia-rollt-die-kugel-wieder-ld.1666576?reduced=true>

6 tables de jeu. Enfin le casino d'Évian-les-Bains a 25 machines à sous, 37 postes de jeux électroniques et 9 tables de jeu. On trouve encore d'autres maisons de jeu proches de la frontière suisse à Saint-Gervais-les-Bains et à Chamonix-Mont-Blanc, et un peu plus éloignées à Lons-le-Saunier, à Salin-les-Bains et à Besançon, puis à Plombières-les-Bains et à Bussang (toutes deux dans les Vosges) et à Luxeuils-les-Bains (en Haute-Saône).

Dans son étude du 11 août 2017¹⁶⁰, PWC mentionne un produit brut des jeux généré par les offres à l'étranger près des frontières de la Suisse (maisons de jeu et salons de jeux [voir ci-après]) d'environ 100 millions de francs pour l'année 2016¹⁶¹.

f. Exploitants de machines à sous dans des salons de jeux et des cafés (Allemagne) et de terminaux de loterie vidéo (Video Lottery Terminals – VLT, Italie)

L'Allemagne comptait en 2019 un total d'environ 220 000 machines à sous, installées pour 65 % d'entre elles dans 9000 salons de jeux et pour 35 % dans 40 000 ou 50 000 cafés-restaurants. Ces appareils ont généré en 2019 un produit brut des jeux de 5,5 milliards d'euros, soit environ 50 % du marché autorisé ou environ 40 % de l'ensemble du marché des jeux de hasard en Allemagne¹⁶². Les réglementations relatives aux salons de jeux varient d'un land à l'autre. Chaque land ou presque a des conditions différentes pour leur exploitation. La convention relative aux jeux de hasard (*Glücksspielstaatsvertrag*), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021 et applicable dans tout le pays, autorise désormais l'exploitation de jeux de hasard sur internet en Allemagne, par exemple le poker ou les jeux de casino en ligne. La convention fixe aussi de nouvelles conditions pour l'exploitation de salons de jeux. Un grand nombre de ces salons de jeux se trouvent à proximité immédiate de la frontière suisse et permettent en particulier à des personnes interdites de jeu en Suisse de continuer à jouer.

Avec plus de 58 000 terminaux de loterie vidéo (VLT), dont certains sont installés à proximité immédiate de la frontière suisse, l'Italie propose elle aussi une offre analogue aux joueurs de Suisse¹⁶³.

g. Exploitants non autorisés

Il est ici question de jeux d'argent proposés sur internet par des exploitants à l'étranger ou proposés illégalement dans l'arrière-salle d'un bar, club, restaurant, etc.

Par nature, il n'existe que peu d'informations et aucune donnée officielle sur le jeu d'argent non autorisé en Suisse. Selon l'étude de PWC du 11 août 2017¹⁶⁴, le produit brut des jeux est estimé à environ 150 millions de francs pour les jeux dans les bars ou les clubs¹⁶⁵ et à plus de 100 millions de francs pour les offres en ligne non autorisées¹⁶⁶.

D'après l'enquête suisse de 2017 sur la santé, 4,2 % de la population résidante suisse de plus de 15 ans a participé au moins une fois dans sa vie à des jeux proposés en ligne par des exploitants internationaux ; dans les douze derniers mois précédent l'enquête, la proportion était de 2,3 %.

Le blocage de l'accès aux offres étrangères de jeux en ligne non autorisés, mis en place le 1^{er} juillet 2019, s'est révélé efficace (cf. ch. 2.1.2.3). Le nombre élevé de comptes de jeu en

¹⁶⁰ Étude PWC, op. cit., p. 30

¹⁶¹ Estimation de la Fédération Suisse des Casinos (2016)

¹⁶² Le produit brut des jeux généré par les jeux de hasard en Allemagne en 2019 était au total de 13,277 milliards d'euros, dont 83 % (11,070 milliards d'euros) sur le marché autorisé et 17 % (2,207 milliards d'euros) sur le marché non autorisé ; https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/gs_jahresreport2019.pdf

¹⁶³ <https://www.today.it/attualita/aumento-concessioni-vlt.html>

¹⁶⁴ Étude PWC, op. cit., p. 30

¹⁶⁵ Estimation de la Fédération Suisse des Casinos (date inconnue)

¹⁶⁶ Estimation de la Fédération Suisse des Casinos (2016)

ligne ouverts auprès d'établissements suisses peut indiquer que beaucoup de Suisses préfèrent jouer sur une plateforme de jeux en ligne autorisée en Suisse. La notoriété des exploitants, l'application du droit suisse et l'assurance que les jeux sont exploités correctement, et que les gains seront versés, sont des arguments qui peuvent l'emporter – face à des exploitants à l'étranger de réputation parfois douteuse. La « liste noire » des exploitants non autorisés en Suisse que tiennent les deux autorités de surveillance, la CFMJ et la Gespa, a mené beaucoup des grands exploitants de réputation mondiale à se retirer volontairement du marché suisse pour éviter d'y figurer, ce qui pourrait entacher leur réputation et avoir des conséquences négatives lors d'une procédure d'admission dans d'autres pays.

Le produit brut des jeux généré par les offres en ligne autorisée, qui était d'environ 234 millions de francs pour l'année 2021, laisse penser que l'autorisation des jeux en ligne en Suisse a bien l'effet incitatif escompté d'un report des offres illégales vers les offres légales.

2.3.3 Impact sur l'économie nationale

2.3.3.1 Catégories de maisons de jeu

Comme exposé dans le rapport de 2006, les maisons de jeu peuvent être réparties dans différentes catégories.

Installés dans les grandes agglomérations du plateau suisse, les *casinos urbains* s'inscrivent dans l'offre générale de divertissement et attirent en majorité une clientèle locale. On peut citer dans cette catégorie les casinos de Berne, de Baden et de Zurich.

Les *casinos touristiques* sont situés dans des régions touristiques périphériques et montagneuses. Leur clientèle provient de la population résidante mais aussi, pour une bonne part, des touristes, comme c'est le cas par exemple pour les casinos de Davos et de Saint-Moritz. L'idée était à l'origine que ces casinos, s'ajoutant à l'offre globale d'une destination touristique, contribuent à son attractivité. En réalité, il apparaît que cette contribution est plutôt faible.

Les *casinos frontaliers*, comme leur nom l'indique, sont situés à proximité immédiate des frontières extérieures de la Suisse. Leur zone d'attraction s'étend à la région et aux territoires étrangers limitrophes, qui fournissent une très grande partie des joueurs. Les casinos frontaliers induisent un flux non négligeable de recettes supplémentaires dans leur région, d'une part, en attirant une clientèle étrangère et, d'autre part, en rapatriant des joueurs locaux qui se rendaient auparavant dans des casinos étrangers. Entrent dans cette catégorie par exemple les casinos de Mendrisio, de Bâle et de Meyrin.

Certaines maisons de jeu sont à l'intersection de plusieurs catégories, par exemple celle de Lucerne, situé dans une agglomération et qui profite aussi d'un important flux touristique.

2.3.3.2 Conséquences économiques

a) Bénéfice

Selon l'art. 2 LJAr, une partie du produit brut des jeux doit être affectée à l'AVS.

Depuis l'ouverture des maisons de jeu en 2002/2003 et jusqu'au 31 décembre 2021, la Confédération a perçu au total 6,067 milliards de francs au titre de l'impôt sur les maisons de jeu, et les cantons où sont installés des casinos de type B, 1,056 milliard de francs. L'exploitation des jeux en ligne, qui a commencé en 2019, a rapporté à la Confédération 185 millions supplémentaires, qui sont allés en totalité à l'AVS.

La Confédération et les cantons taxent par ailleurs les maisons de jeu au titre de l'impôt sur les entreprises et les salaires des employés sont soumis à l'impôt sur le revenu.

Une maison de jeu doit en outre avoir une utilité économique pour sa région d'implantation (art. 8, al. 1, let. a, ch. 5, LJAr), cette condition strictement géographique n'étant toutefois pas applicable à l'extension des concessions pour l'exploitation de jeux en ligne¹⁶⁷. L'utilité économique d'une maison de jeu pour sa région d'implantation est particulièrement importante lorsqu'un grand nombre des joueurs qu'elle attire viennent de l'extérieur de la région et ne viendraient pas si ce n'était pour le casino, lorsqu'elle fait revenir des joueurs de la région qui se rendaient jusqu'alors dans des casinos à l'étranger, lorsque les dépenses pour la construction et l'exploitation de l'établissement se font principalement dans la région (faible proportion d'« imports ») et lorsque les dépenses du secteur public sont basses et les conséquences négatives restent faibles (par ex. nuisances du trafic ou coûts liés à la dépendance). L'analyse de l'impact sur l'économie régionale se concentre donc sur les flux financiers directement liés aux maisons de jeu. Il s'agit notamment des flux entrants (les fonds qui entrent dans la région, comme les dépenses des personnes qui se rendent dans les casinos ou les dépenses d'investissement), de l'utilisation de fonds (l'utilisation des ressources d'exploitation, comme les dépenses d'exploitation et la création d'emplois) et des flux sortants (les recettes fiscales générées).

Rédigé sur mandat de la CFMJ, le rapport du 12 juin 2006 de Ernst Basler + Partner AG livre une analyse de l'impact économique des casinos en Suisse. Ses auteurs arrivent à la conclusion que l'impact régional d'un casino doit être évalué principalement à l'aune des arrivées de fonds, c'est-à-dire du produit brut des jeux généré par des joueurs extérieurs à la région. Les maisons de jeu proches de la frontière qui peuvent attirer des joueurs étrangers ou faire revenir des Suisses qui jouaient précédemment à l'étranger ont ainsi une grande importance économique pour la région. De même, les maisons de jeu implantées dans une région petite ont une importance plus grande pour l'économie régionale, parce que l'apport de fonds qu'elles génèrent a un impact plus fort sur l'économie de la région. À l'inverse, l'impact d'une maison de jeu sur l'économie régionale n'est guère perceptible dans les grandes agglomérations : d'abord parce qu'une maison de jeu n'y est qu'une grande PME parmi beaucoup d'autres, son apport est donc moins visible dans un tissu économique large et diversifié ; ensuite, parce que l'apport de fonds de l'extérieur que la maison de jeu est susceptible de générer est limité, puisqu'elle attire principalement des joueurs de son marché régional. S'agissant des autres indicateurs que sont les dépenses d'investissement et d'exploitation, le nombre d'emplois et les revenus fiscaux, les auteurs du rapport cité concluent que des assertions de portée générale concernant les effets sur l'économie régionale sont pratiquement impossibles, en raison du rôle primordial que jouent les circonstances spécifiques à chaque casino (telles que besoins d'investissement dans l'infrastructure, taux d'impôt et déductions possibles, ou encore structures d'entreprise particulières). Il faut en outre rappeler qu'avec l'impôt sur les maisons de jeu, une part importante des revenus bruts part directement vers la Confédération et les cantons et est ainsi retirée du circuit de l'économie régionale.

Chaque année, les maisons de jeu injectent néanmoins plusieurs millions dans l'économie locale et régionale en achetant des biens et des services auprès de détaillants locaux, d'entreprises de construction, de prestataires de services, etc. De nombreuses maisons de jeu soutiennent en outre des projets locaux dans le sport, la culture ou le social, ou sponsorisent des institutions de leur choix. Au 31 décembre 2021, les 21 maisons de jeu employaient au total 2582 personnes, dont 2147 (83 %) domiciliées en Suisse et 435 (17 %), à l'étranger.

¹⁶⁷ Art. 9 LJAr

b) Coûts

Du côté des coûts, il faut mentionner principalement la dépendance au jeu, qu'on définit comme la persistance de comportements problématiques liés aux jeux d'argent, malgré leurs conséquences négatives manifestes¹⁶⁸. Le message concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent¹⁶⁹ explique que la dépendance au jeu a souvent des répercussions et des effets secondaires graves sur le plan social et sur le plan de la santé : « les problèmes financiers mènent fréquemment à l'endettement, voire à des infractions contre la propriété et le patrimoine. Souvent aussi, les victimes souffrent d'autres maladies psychiques ou d'autres dépendances. Elles sont également exposées à des risques de suicide et de chômage accrus. De plus, les relations intra-familiales et le développement personnel des membres de la famille souffrent fréquemment de la dépendance aux jeux d'argent. Enfin, les dommages économiques provoqués par la dépendance aux jeux d'argent grèvent les coûts des communes et des cantons dans les domaines de la poursuite pénale, de l'aide sanitaire et de l'assistance sociale. En fonction des méthodes d'évaluation, les dommages pourraient totaliser plusieurs centaines de millions de francs par an ».

Sur mandat de la CFMJ, le Bureau d'étude de politique du travail et de politique sociale BASS a réalisé une étude, publiée en juin 2009, sur les coûts sociaux des casinos en Suisse¹⁷⁰. L'étude a examiné les coûts sociaux directs, mais aussi indirects. Elle aborde les conséquences négatives telles que les atteintes au bien-être et à la qualité de vie des joueurs concernés et de leurs proches, mais renonce à estimer ces coûts difficilement quantifiables et n'en tient donc pas compte dans ses estimations. Au total, BASS évalue l'ensemble des coûts sociaux causés par les maisons de jeu en Suisse à *69,7 millions de francs* par an, avec 8,6 millions pour les coûts sociaux directs (12,4 %) et 61,1 millions pour les coûts sociaux indirects (87,5 %).

Selon l'étude menée en décembre 2012 par l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel (IRENE) et le Centre du jeu excessif de Lausanne (CJE) sur le coût social du jeu excessif en Suisse¹⁷¹, l'estimation des coûts est beaucoup plus élevée¹⁷², car l'étude chiffre également les conséquences difficilement mesurables du jeu excessif sur la qualité de vie liée à la santé des joueurs (coûts humains). Il faut cependant noter que contrairement à celle du BASS, cette étude a pour objet les coûts générés non par les seuls casinos, mais par *tous* les exploitants de jeux (donc également les loteries, les exploitants étrangers ou illégaux).

La prévalence établie pour l'année 2007¹⁷³, sur laquelle l'étude BASS de 2009 se fonde, n'a que peu changé (notamment en comparaison avec l'étude de l'ISGF de 2019¹⁷⁴; voir ch. 2.2.2.1.2, let. a). On peut donc partir du principe que l'estimation des coûts faite par le bureau BASS en 2009 est encore valable aujourd'hui. Ces coûts sont à mettre en regard des bénéfices (cf. ch. 2.3.3.2) que l'économie suisse tire de l'exploitation des maisons de jeu sous forme de recettes fiscales, d'investissements et de mécénat.

¹⁶⁸ Selon le DSM-V (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 5th Edition)

¹⁶⁹ FF 2015 7642

¹⁷⁰ Étude BASS « Coûts sociaux du jeu dans les casinos », juin 2009, étude en allemand avec un résumé en français (<https://www.esbk.admin.ch/dam/esbk/de/data/publiservice/berichte/studie-bass-gluecksspiel-d.pdf.download.pdf/studie-bass-gluecksspiel-d.pdf>)

¹⁷¹ « Le coût social du jeu excessif en Suisse » de Jeanrenaud, C., Gay, M., Kohler, D., Besson, J. &

¹⁷² Les auteurs de cette étude arrivent à des coûts annuels entre 550 et 647 millions de francs, dont 8,5 millions de coûts sociaux directs, entre 427,9 et 451,6 millions de coûts sociaux indirects et entre 151,1 et 188,3 millions de coûts humains.

¹⁷³ Étude de la CFMJ de 2009, fondée sur les données de l'enquête suisse sur la santé 2007 : la proportion de joueurs problématiques y est estimée à 1,5 % de la population (soit 85 700 personnes), celle des joueurs pathologiques, à 0,5 % de la population (soit 34 900 personnes) ; l'étude peut être téléchargée à l'adresse <https://www.esbk.admin.ch/dam/esbk/de/data/publiservice/berichte/studie-esbk-gluecksspiel-d.pdf.download.pdf/studie-esbk-gluecksspiel-d.pdf>

¹⁷⁴ Étude ISGF, op. cit. p. 22

Interrogés dans l'enquête de la CFMJ de 2021 sur leur collaboration avec les cantons, en particulier avec les services cantonaux de prévention des addictions, les établissements de thérapie et les services sociaux, une grande partie des exploitants de maisons de jeu ont indiqué que très peu de leurs joueurs utilisaient cette offre de conseil et d'aide, malgré le fait que les maisons de jeu proposent aux joueurs de prendre en charge les coûts éventuels.

Il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences de l'introduction des jeux en ligne à la fin 2019. L'effet sur le comportement des joueurs ne sera connu qu'à l'examen des résultats de l'enquête représentative qui sera menée en 2022 (enquête suisse sur la santé, Office fédéral de la statistique). Ces résultats sont attendus pour l'été 2024. Quoiqu'il en soit la CFMJ suivra attentivement l'évolution de la situation. Si cette évolution devait montrer qu'une grande offre de jeux en ligne a des conséquences sociales dommageables, elle proposera au Conseil fédéral des mesures correctives adéquates.

2.3.4 Bilan des conditions économiques

L'étude de l'ISGF de 2019¹⁷⁵ indique que 69 % de la population résidente suisse âgée de plus de 15 ans a déjà joué une fois au moins dans sa vie à un jeu d'argent, pour 55 % au cours des douze derniers mois. Les jeux les plus fréquemment joués étaient les loteries. Près de 26,6 % de la population¹⁷⁶ avait déjà au moins une fois participé à des jeux dans un casino, 15,3 %¹⁷⁷ au cours des douze derniers mois. On peut donc dire qu'un quart de la population suisse est intéressée à participer à des jeux d'argent dans des casinos suisses.

Outre cette demande constatée dans la population suisse, la conjoncture mondiale et d'autres évolutions sociales sont d'une grande importance pour les maisons de jeu. La crise financière, la faiblesse de l'euro par rapport au franc suisse, l'interdiction de fumer, l'évolution des législations sur les jeux et l'extension de l'offre dans les pays limitrophes, ou encore l'effondrement du tourisme à cause de la pandémie sont autant de facteurs qui ont contribué à une baisse continue des revenus des casinos suisses depuis l'année record de 2007.

Le progrès technique s'accompagne d'une évolution de la société. Les comportements en matière de loisirs, de consommation et d'utilisation des médias ont changé, et vont continuer à changer, ce qui influence aussi la demande de jeux d'argent. Avec les progrès rapides de la technologie, notamment en matière de télécommunications, il est aujourd'hui possible de jouer via internet à n'importe quelle heure, et depuis n'importe où, ou presque, dans le monde. Avant la lancement d'une offre légale en Suisse, en 2019, la demande de jeux en ligne était couverte exclusivement par des casinos en ligne à l'étranger. Le nombre élevé de comptes de jeu en ligne ouverts auprès de maisons de jeu suisses semble indiquer que la légalisation a permis de faire revenir vers des établissements en ligne suisses une partie des joueurs qui utilisaient des offres en ligne à l'étranger.

Depuis leur ouverture dans les années 2002/2003 et jusqu'au 31 décembre 2021, le montant total des sommes versées par les maisons de jeu au titre de l'impôt sur les maisons de jeu, pour leurs offres terrestres et en ligne, s'élève à 7,309 milliards de francs, dont 6,253 milliards sont allés au financement de l'AVS et 1,056 milliard a été versé aux cantons d'implantation des casinos au bénéfice d'une concession de type B. Onze des casinos terrestres qui ont généré en moyenne un produit brut des jeux de plus de 30 millions de francs par année de 2016 à 2019 ont versé en 2019 à la Confédération et aux cantons un montant total de 283 millions de francs au titre de l'impôt sur les maisons de jeu, ce qui représente 77,8 % de l'ensemble des recettes fiscale de cet impôt.

¹⁷⁵ Étude ISGF, op. cit. p. 22

¹⁷⁶ Soit environ 3,05 millions de personnes

¹⁷⁷ Soit environ 970 200 millions de personnes

Outre leur fonction d'organisatrices de divertissements, les maisons de jeu jouent un rôle important dans leur région d'implantation comme employeurs et comme clients du tissu économique local. Les maisons de jeu situées à proximité de la frontière génèrent des flux financiers supplémentaires pour l'économie suisse grâce aux joueurs domiciliés à l'étranger qu'elles attirent. Elles contribuent également à empêcher un flux inverse de la Suisse vers l'étranger. Suite à l'extension de l'offre de jeux d'argent dans des maisons et des salons de jeu dans les pays voisins de la Suisse, l'afflux d'argent de l'étranger a quelque peu diminué au fil des ans. Comme le montrent les indicateurs économiques, la plupart de ces maisons de jeu parviennent néanmoins à garder une bonne position dans la concurrence avec les établissements situés de l'autre côté de la frontière. Pour les maisons de jeu touristiques, en revanche, l'effet d'encouragement du tourisme que le législateur avait souhaité induire ne s'est guère vérifié.

La taille d'un établissement, et donc l'attrait qu'il exerce, sont des facteurs essentiels du succès de l'entreprise. Ce n'est qu'à partir d'une certaine taille qu'une maison de jeu parvient à développer un pouvoir d'attraction qui dépasse les limites de sa région d'implantation. Sous cet angle, il est plus avantageux d'avoir un nombre limité de maisons de jeu de grande taille et attrayantes, plutôt qu'un grand nombre de petits établissements orientés uniquement sur leur marché local ou régional. Une offre de jeu attractive est dans tous les cas une condition de la compétitivité des casinos terrestres par rapport aux établissements à l'étranger. Il en va de même pour les jeux en ligne par rapport aux offres en ligne illégales de casinos à l'étranger. Le positionnement en tant que centres urbains d'événements et de divertissement est la stratégie choisie par les casinos pour toucher d'autres cercles de clients et élargir le potentiel du marché.

2.4 Bilan global de l'analyse de la situation

Les 21 maisons de jeu terrestres que compte la Suisse sont solidement établies sur le marché avec une offre comprenant, en plus du jeu classique, une grande variété de divertissements. Elles peuvent toutes être exploitées de manière rentable, à l'exception de celles qui dépendent dans une large mesure de flux touristiques saisonniers ou qui, de par leur situation géographique, n'ont qu'un bassin limité de joueurs potentiels. Les maisons de jeu générant un faible produit brut des jeux ont davantage de difficulté, vu leurs ressources limitées, à satisfaire aux exigences élevées posées par le législateur que les établissements générant un produit brut des jeux important. Depuis leur ouverture en 2002/2003 et jusqu'à la fin de l'année 2021, les casinos terrestres ont généré un produit brut des jeux total de 14,528 milliards de francs. Sur les 7,124 milliards de francs prélevés sur cette somme au titre de l'impôt sur les maisons de jeu, 6,067 milliards sont allés à l'AVS et 1,056 milliard aux cantons d'implantation des maisons de jeu avec une concession de type B.

Les onze maisons de jeu qui ont une plateforme en ligne doivent, pour cette branche de leur activité, réagir très vite aux changements du marché. Les concurrents terrestres se trouvent toujours à une certaine distance physique, mais il n'y a aucun éloignement dans le monde en ligne. Un joueur peut très facilement, en quelques clics, changer d'établissement. Contrairement à ce qui est le cas pour les casinos terrestres, la participation aux jeux en ligne en Suisse n'est ouverte qu'aux joueurs qui ont leur domicile ou leur résidence habituelle en Suisse. La concurrence est donc vive pour attirer les joueurs de ce bassin limité par les frontières du pays. Depuis le début de leur exploitation et jusqu'à la fin de 2021, *les jeux en ligne* ont généré un produit brut des jeux total de 445 millions de francs. Ces revenus sont également soumis à l'impôt sur les maisons de jeu, mais à la différence de l'affectation des recettes fiscales pour les jeux terrestres, le produit de l'impôt (en l'occurrence 185 millions de francs) va exclusivement au financement de l'AVS et bénéficie donc en totalité au bien commun.

La CFMJ considère que les maisons de jeu s'acquittent dans l'ensemble de leurs obligations et respectent les prescriptions de la loi. Lorsqu'exceptionnellement, des manquements à certaines dispositions ont été constatés, les maisons de jeu concernées ont été sanctionnées par la CFMJ.

Les mesures introduites suite à l'adoption de la nouvelle loi sur les jeux d'argent pour bloquer les offres de jeux en ligne non autorisées en Suisse se révèlent efficaces. Une part considérable des joueurs qui participaient précédemment à des jeux en ligne à l'étranger sont déjà revenus vers des plateformes de jeu en ligne bénéficiant d'une autorisation en Suisse. Un bon nombre des grands exploitants internationaux de jeux en ligne ont pris l'initiative de se retirer du marché suisse pour éviter de se retrouver sur la « liste noire » des exploitants non autorisés en Suisse que tiennent les deux autorités de surveillance, la CFMJ et la Gespa.

Outre leur apport économique pour les régions où elles sont implantées, les maisons de jeu sont une source importante de recettes fiscales, puisqu'elles ont généré depuis 2002 (jusqu'en 2021) une somme totale de 7,309 milliards de francs prélevée au titre de l'impôt sur les maisons de jeu sur le produit brut des jeux terrestres et en ligne. Cet apport économique pèse plus lourd que les coûts induits par les effets négatifs de l'exploitation de maisons de jeu (en particulier les problèmes de dépendance au jeu).

Du point de vue de la CFMJ, le paysage des casinos tel qu'il se présente aujourd'hui permet dans l'ensemble d'atteindre les buts de la loi. Un bon équilibre a été trouvé avec le nombre de concessions octroyées et leur répartition entre les villes et les régions. Il semble donc indiqué que le Conseil fédéral mette en perspective l'octroi de concessions en nombre équivalent et avec une répartition régionale semblable à ce qu'elle est aujourd'hui.

2.5 L'avenir des maisons de jeu

2.5.1 Offre terrestre

2.5.1.1 Potentiel de marché encore inexploité

a. Du point de vue de la CFMJ

Les maisons de jeu, selon les positions qu'elles ont exprimées dans le cadre de l'enquête 2021 de la CFMJ, considèrent qu'un bon équilibre est atteint avec les 21 concessions octroyées aujourd'hui. Les emplacements actuels des casinos permettraient de couvrir correctement le marché dans les villes, les agglomérations et les régions touristiques. Du point de vue des exploitants, le Conseil fédéral ne devrait donc pas réduire le nombre de concessions pour des maisons de jeu. Ils estiment également que de nouveaux concessionnaires qui reprendraient le bassin de clientèle d'un concessionnaire actuel ne parviendraient guère à mieux remplir les conditions de la concession ou à fournir un apport économique plus important.

Seules deux des 21 maisons de jeu se sont exprimées sur les possibilités d'optimiser le potentiel du marché. La première considère que de nouveaux casinos dans des régions qui ne se trouvent pas directement dans la zone d'attraction des établissements actuels permettraient de mieux exploiter ce potentiel. La seconde avance que pour des motifs politiques et de protection de l'environnement, la mobilité des joueurs va devenir plus compliquée et plus chère. Dans ce contexte, il conviendrait néanmoins d'examiner s'il existe encore des endroits, par exemple dans des régions touristiques, où un casino pourrait être implanté qui entraînerait une plus grande création de valeur dans la région.

La possibilité d'attirer de nouveaux joueurs et de générer ainsi des revenus supplémentaires dépend dans une large mesure de la zone d'attraction des maisons de jeu. Comme elle le disait déjà dans ses rapports de 2006 et de 2009, la CFMJ considère que le bassin de clientèle d'un établissement se situe dans un rayon d'accès de 30 minutes. On estime qu'environ 80 % de la clientèle d'une maison de jeu vient de sa zone d'attraction ainsi définie. La fréquence de visite des lieux de loisir diminue considérablement lorsque l'éloignement augmente¹⁷⁸. En moyenne, dans une zone définie par un rayon d'accès de 30 minutes et comptant 10 000 habitants, une maison de jeu peut générer un produit brut des jeux d'environ un million de francs. Si la zone d'attraction compte 250 000 habitants, le produit brut des jeux peut atteindre 25 millions de francs (puis 50 millions avec 500 000 habitants et 100 millions avec un million d'habitants). À partir d'un produit brut des jeux de 15 à 20 millions de francs, il est possible d'atteindre de bons rendements, les rentrées fiscales sont substantielles et les moyens sont suffisants pour garantir une exploitation de l'entreprise conforme à la loi.

Dans son rapport de 2009 au Conseil fédéral, la CFMJ écrivait qu'il ne serait guère judicieux d'octroyer de nouvelles concessions dans les régions frontalières ou de montagne, et que les zones urbaines de Bâle, Berne, Genève, Lucerne, Lugano et Saint-Gall possédaient chacune déjà un casino. Elle voyait cependant un potentiel pour l'exploitation de deux nouvelles maisons de jeu, dans la région de Zurich, pour la première, et dans la région Neuchâtel – la Chaux-de-Fonds – Yverdon, pour la seconde. La CFMJ estimait que l'ouverture d'un casino à Zurich entraînerait une diminution d'environ 40 à 60 millions de francs du produit brut des jeux des maisons de jeu établies dans les environs. Cette perte serait cependant compensée par un produit brut des jeux de 70 à 100 millions réalisé par le nouveau casino de Zurich, générant au

¹⁷⁸ Cf. les explications au ch. 2.2.1 du rapport Ernst Basler + Partner AG du 12.06.2006, rédigé sur mandat de la CFMJ, sur les effets économiques du paysage des casinos en Suisse.

final entre 10 et 20 millions de francs de recettes fiscales supplémentaires. Pour la maison de jeu envisagée à Neuchâtel, la CFMJ estimait qu'elle pourrait réaliser un produit brut des jeux de 15 à 25 millions de francs, sans préjudice majeur pour les établissements des alentours, générant ainsi des recettes fiscales de l'ordre de 10 millions de francs au titre de l'impôt sur les maisons de jeu.

Dans son rapport de 2009, la CFMJ avait également examiné s'il était possible d'identifier un potentiel de développement supplémentaire pour d'autres grandes agglomérations à forte densité de population, malgré la présence d'une maison de jeu dans un rayon d'accès de 30 minutes, ou si des établissements supplémentaires pouvaient être envisagés dans des régions situées en dehors de la zone d'attraction d'une maison de jeu existante, afin de répondre à une demande encore non satisfaite. Une réponse négative était donnée pour Lausanne, située à la périphérie de la zone d'attraction du casino de Montreux, ne présentant pas de caractéristiques déterminantes (à la différence par ex. de Zurich) et avec une population de moins de 200 000 habitants. Aucune autre zone d'une certaine taille n'était identifiée comme étant susceptible de présenter une demande importante et encore non satisfaite (en particulier dans les agglomérations, mais aussi dans la région d'Uri, d'Obwald et de Nidwald).

Les conclusions de la CFMJ dans son rapport de 2009 appellent aujourd'hui le commentaire suivant :

Les estimations concernant le produit brut des jeux pouvant être réalisé dans les maisons de jeu de Zurich et de Neuchâtel se sont révélées très proches de la réalité économique. Le produit brut des jeux du casino de Zurich en 2019 était de 78 millions de francs, pour un potentiel estimé entre 70 et 100 millions, et celui du casino de Neuchâtel, également en 2019, était de 24 millions de francs, pour un potentiel estimé entre 15 et 25 millions. Les conséquences de l'ouverture de ces deux établissements sur leurs concurrents ont également été conformes aux prévisions du rapport de 2009. En faisant abstraction de la baisse générale de 10 % du produit brut des jeux, l'arrivée des deux nouveaux établissements a fait diminuer le produit brut des jeux de 40 millions de francs pour les concurrents de Zurich, et de 4 millions de francs pour ceux de Neuchâtel. En considérant cependant que ces nouveaux casinos, en 2013 déjà, ont généré à eux deux un produit brut des jeux cumulé de 80 millions de francs, le bilan global est positif, et il l'est resté depuis.

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a présenté en 2020 des projections sur l'évolution probable de la population résidente permanente au cours des trente prochaines années (2020 à 2050)¹⁷⁹. Selon le scénario de référence représenté sur la carte suivante, la population résidente permanente de Suisse augmentera de 8,69 millions de personnes en 2020 à 9,43 millions en 2030, soit une croissance annuelle moyenne de 0,8 %.

¹⁷⁹ Les scénarios de l'évolution démographique sont le résultat exprimé en chiffres d'hypothèses sur la fécondité, la mortalité et les migrations dans certaines conditions socio-économiques et politiques. La carte montre la variation de la population projetée en chiffres absolus et l'accroissement relatif pendant la période en question. Le scénario de référence (A-00-2020) représenté sur cette carte prolonge les évolutions observées au cours des dernières années et intègre les tendances faisant suite à l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE. Pour une description détaillée des hypothèses et des scénarios, voir la publication de l'OFS.

Scénario de référence de l'évolution de la population résidente permanente, 2020-2050

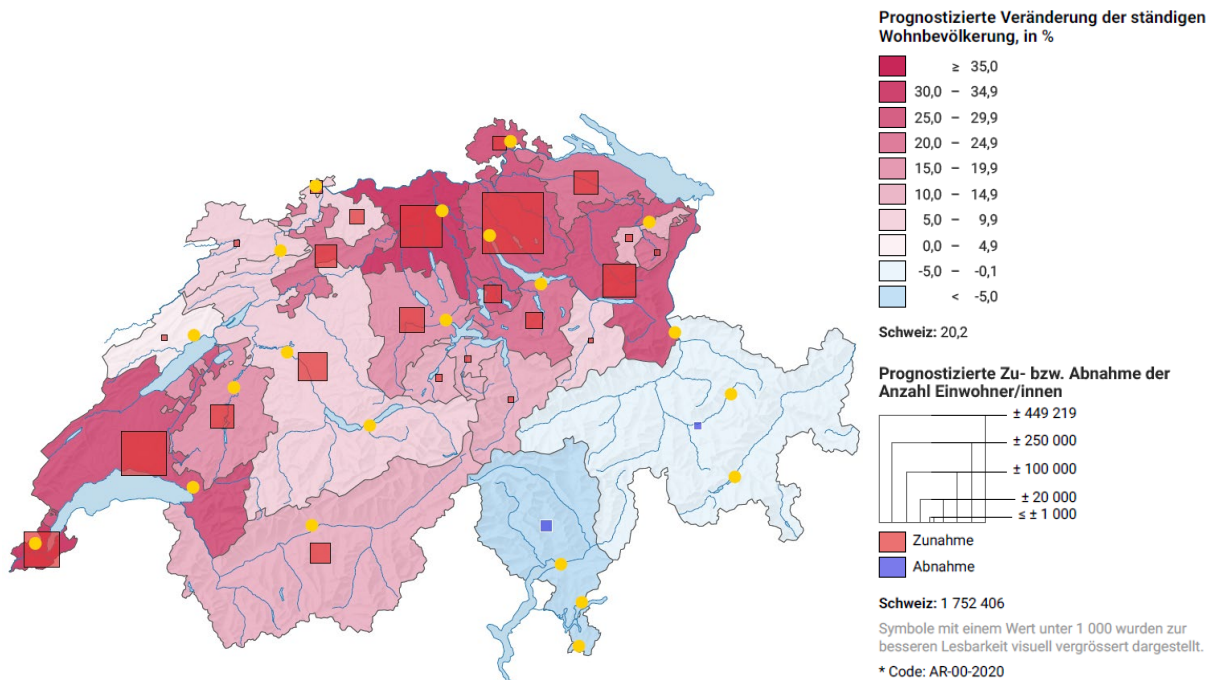


Illustration 3 – Carte de l'OFS : scénario de référence concernant l'évolution de la population résidente permanente 2020-2050, ID de la carte : 24031, retravaillée par la CFMJ (les points jaunes représentent les emplacements des actuelles maisons de jeu)

La population devrait croître considérablement dans les cantons d'Argovie (+30,2 %), de Zoug (+29,9 %), de Zurich (+28,9 %), de Schaffhouse (+27,3 %), de Genève (+30,4 %) et de Vaud (+29,7 %), mais diminuer dans les cantons du Tessin (-5,1 %) et des Grisons (-4,1 %). Cinq des actuelles maisons de jeu se trouvent dans ces deux derniers cantons. La plupart des régions pour lesquelles un accroissement de la population résidente permanente est prévu comptent déjà aujourd'hui au moins une maison de jeu.

La carte suivante montre le revenu imposable moyen par personne pour l'année 2017 (par commune). Ce revenu est élevé dans la région lémanique, ainsi que dans les cantons de Zurich, de Zoug et de Schwyz.

Revenu imposable moyen* par personne, en 2017 – Office fédéral de la statistique

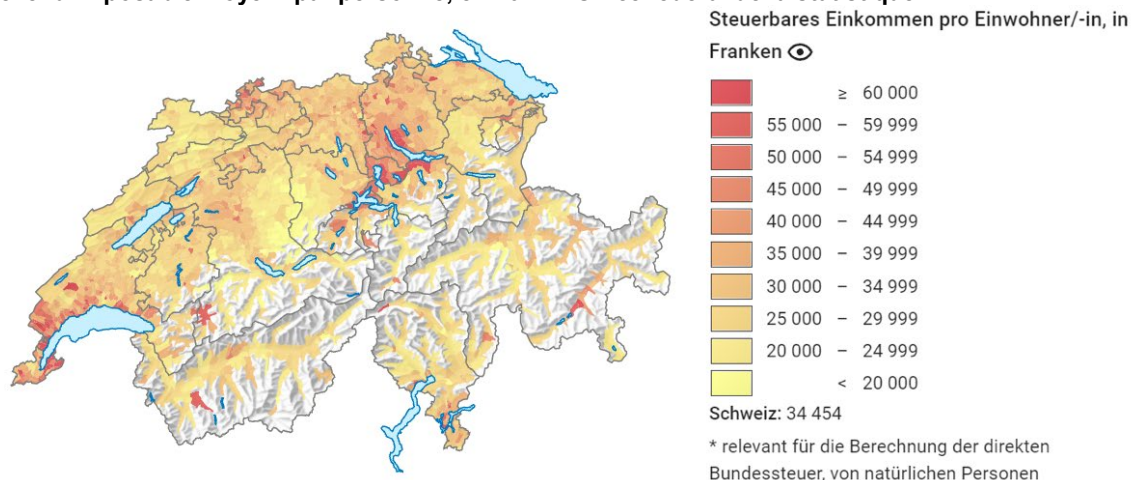


Illustration 4 – Carte de l'OFS : revenu imposable moyen par personne, en 2017, ID de la carte : 24776, retravaillée par la CFMJ

La CFMJ estime qu'un développement du marché est possible dans la région s'étendant de Zurich au lac de Constance, ainsi que dans la région lémanique, qui ont toutes deux connu un accroissement de la population de plus de 12 % entre 2010 et 2020 (cf. ch. 2.3.1) et pour lesquelles un accroissement de près de 30 % est prévu au cours des 30 prochaines années (2020 à 2050).

b. Du point de vue des exploitants actuels des maisons de jeu

Selon l'enquête menée en 2021 par la CFMJ, un des exploitants actuels considère qu'en plus de l'accroissement général de la population, l'accroissement de la population âgée est un facteur important. De 2020 à 2050, la proportion des personnes de 65 ans et plus va ainsi passer de 1,6 million (18,9 %) à 2,7 millions (25,6 %), soit une augmentation de 63 %. L'accroissement du nombre de ces clients potentiels ayant un certain pouvoir d'achat et du temps à consacrer à des loisirs, susceptibles de recourir aux offres de l'industrie du loisir et du divertissement, promet un potentiel de développement supplémentaire pour les maisons de jeu.

2.5.1.2 Avenir de l'offre de jeux terrestre du point de vue des exploitants actuels

Dans l'enquête menée en 2021 par la CFMJ, les maisons de jeu indiquent qu'il est possible d'augmenter le nombre de visiteurs et les revenus par visiteur en proposant une offre plus attrayante et plus vaste que la concurrence. Il y a déjà bien longtemps que les casinos ne se contentent plus de proposer des jeux classiques. L'offre de divertissement dont les visiteurs peuvent profiter ne cesse de croître et de se diversifier : gastronomie de qualité, mais aussi événements culturels, shows, concerts, animations, spectacles de cabaret. Les clients peuvent aussi réserver les bars ou discothèques exploités par le casino, ou d'autres de ses équipements tels que des salles de banquet, pour des manifestations privées.

Les maisons de jeu expliquent que la combinaison de l'offre classique de jeux de casino avec d'autres offres est un impératif et qu'il faut continuer sur cette voie. La tendance serait à l'évolution du casino vers un pôle de divertissements proposant une vaste offre d'animations, de spectacles et de restauration, s'insérant ainsi dans l'offre de loisir globale. En y ajoutant un excellent service à la clientèle et des technologies innovantes, les casinos terrestres auraient tout ce qu'il faut pour s'imposer comme des lieux de rencontres et de contacts sociaux dans le monde réel, formant un contraste bienvenu à la numérisation croissante de la vie professionnelle et privée.

Pour ce qui est de l'offre de jeux de casino, les exploitants estiment qu'elle ne va pas connaître de profonds changements à l'avenir. Les classiques que sont la roulette, le black-jack et le poker continueront de dominer les jeux de table, tandis que dans le domaine des machines à sous, la tendance se poursuivra vers des offres reliées à des serveurs, des écrans plus grands, des contenus interactifs, etc. Des jackpots multiniveaux organisés en vastes réseaux, très attractifs, domineront l'offre. Certains exploitants pensent que les jeux de table classiques seront de moins en moins demandés : cette offre restera importante pour sa valeur de divertissement, mais les revenus qu'elle génère continueront de s'éroder. D'autres exploitants mentionnent la possibilité d'étendre les méthodes de paiement numériques à l'exploitation des machines à sous. Concernant le développement d'innovations pour les machines à sous, on observe que les fabricants passent de plus en plus à des modèles de leasing où les machines ne sont plus vendues mais installées contre le paiement d'une taxe unique ou récurrente. Ce modèle est imposé en particulier pour des produits générant un fort chiffre d'affaires, pour lesquels la taxe à payer ou les frais de location de l'appareil sont bien plus élevés que ce que coûterait l'achat d'une machine à sous.

Les exploitants sont unanimes à dire que l'offre en ligne ne va pas cannibaliser l'offre terrestre, parce que les jeux en ligne sont simplement un autre produit qui s'adresse en grande partie à

un autre segment de joueurs.

Toujours selon l'enquête 2021 de la CFMJ, les exploitants de maisons de jeu sont par ailleurs tous d'avis que lorsque les mesures prises contre la pandémie seront levées, ils retrouveront avec leur offre terrestre un produit brut des jeux d'un niveau comparable à ce qu'il était avant la pandémie (742 millions de francs en 2019) et que le produit brut des jeux devrait se stabiliser à ce niveau au cours des années suivantes, ou évoluer en phase avec la croissance économique. De même, le rendement moyen des capitaux propres devrait revenir à son niveau d'avant 2020 dès que les mesures anti-pandémiques seront levées.

2.5.2 Offre de jeux en ligne

2.5.2.1 Avenir de l'offre de jeux en ligne du point de vue des exploitants actuels

Une des maisons de jeu proposant une offre en ligne explique dans l'enquête de 2021 que les casinos en ligne qui réussissent utilisent différentes plateformes et des stratégies d'exploitation ciblées. Concernant l'avenir, elle indique que l'offre devrait s'adapter aux habitudes, aux besoins et aux comportements de la génération qui a grandi avec les ordinateurs, les téléphones portables, les consoles de jeu, etc. Des jeux attrayants et qui ne boguent pas, des conditions de participation transparentes et équitables, des transactions correctes et rapides, ainsi que la qualité élevée du service à la clientèle sont autant d'éléments que cette maison de jeu cite, en plus d'une politique de bonus intéressante pour les joueurs, pour qu'une offre parvienne à se démarquer de la concurrence et à attirer et fidéliser de nouveaux joueurs en ligne. La maison de jeu en question dit par ailleurs observer une croissance du nombre de fournisseurs de jeux, et du nombre de jeux, même si ce sont au final les joueurs qui décident du succès d'un format par le volume de jeu que celui-ci génère. Les machines à sous en ligne, les jeux de casino *live* et le poker continueront de coexister et de viser des segments de clientèle différents. Les progrès généraux du numérique favorisent l'essor des casinos en ligne, mais la maison de jeu citée pense que mettre en œuvre des solutions techniques conviviales pour les transactions financières et la sécurité permettrait d'acquérir de nouveaux clients qui, par manque de confiance dans les solutions techniques, n'utilisent pas encore les offres de jeux en ligne. Cette maison de jeu estime qu'il est essentiel que la législation suisse et les autorités de surveillance soutiennent les casinos suisses dans le développement de leur offre.

Dans l'enquête 2021 de la CFMJ, les exploitants de maisons de jeu partagent l'avis selon lequel la légalisation de l'offre en ligne en Suisse a permis, dans un délai relativement bref, de récupérer une partie de la clientèle qui utilisait des offres d'exploitants à l'étranger. Concernant le produit brut des jeux généré par les jeux en ligne, une majorité des exploitants pensent qu'il va continuer de croître ces prochaines années et atteindre un niveau élevé (PWC a estimé le volume du marché pour les exploitants de jeux en ligne à 250 millions de francs pour 2019 et à 284 millions pour 2023). Selon les exploitants, le potentiel n'est pas encore épuisé. La croissance très forte après la légalisation diminue naturellement au fil du temps, mais le taux de 1 % à partir de 2025 pronostiqué par PWC dans son étude du 11 août 2017¹⁸⁰ paraît aujourd'hui bien trop faible et les exploitants pensent que ce taux sera supérieur. Certains sont néanmoins plus prudents dans leurs estimations : selon une maison de jeu, la croissance sera plus faible (produit brut des jeux de 227 millions de francs généré en 2030 par les jeux en ligne). Une autre maison de jeu pense que le marché des jeux de casino en Suisse est saturé : l'offre légale de jeu en ligne est certes encore en phase de développement, mais on peut déjà prévoir que le marché se stabilisera aux alentours de 250 millions de francs, une somme qui correspondrait d'ailleurs à celle que les établissements suisses perdaient chaque année de 2009 à 2019 du fait des exploitants illégaux. Cette maison de jeu estime que de 2025 à 2044,

¹⁸⁰ Étude PWC, op. cit., p. 30

le chiffre d'affaires des établissements suisses croîtra au même rythme que le PIB de la Suisse, ce qu'elle considère comme l'évolution la plus saine possible pour un secteur d'activité qui, à l'évidence, cause aussi certains problèmes. Une augmentation du produit brut des jeux plus rapide que celle du PIB ne serait pas dans l'intérêt de la population suisse, car elle s'accompagnerait d'un marketing agressif et d'effets secondaires indésirables.

Une des maisons de jeu qui a une concession pour l'exploitation d'une offre en ligne fait valoir que les casinos en ligne suisses, en se professionnalisant davantage encore et en élargissant leur offre de jeux, pourraient à moyen terme se révéler plus attrayants que leurs concurrents internationaux, ce qui renforcerait la participation à l'offre légale. Le développement des réglementations en Europe, l'ouverture des marchés en Allemagne et aux Pays-Bas et le durcissement des mesures contre les offres illégales entraîneraient en outre une réduction du marché gris et une croissance du marché réglementé. Dans sa prise de position, cette maison de jeu explique aussi qu'en plus des casinos en ligne étrangers non autorisés en Suisse, de grands opérateurs de paris sportifs illégaux exploitent le marché suisse de manière proactive et proposent, outre les paris sportifs, des produits de casino. Près de 50 % des revenus de ces opérateurs sont générés par des jeux de casino. En 2020, Swisslos a gagné d'importantes parts de marché au détriment de la concurrence illégale. La croissance de Swisslos dans le domaine des paris sportifs devrait permettre à moyen ou long terme de faire revenir sur le marché légal suisse les revenus que les plateformes illégales de paris sportifs tirent des jeux de casino.

Une seule maison de jeu s'exprime, dans l'enquête 2021 de la CFMJ, sur le nombre total des extensions de concessions pour l'exploitation de jeux en ligne : elle considère qu'octroyer une extension de concession à plus de douze maisons de jeu constituerait un risque pour la rentabilité de tous les participants au marché, en raison des dispositions réglementaires et légales strictes qui doivent être respectées.

2.5.3 Point de vue de la CFMJ

La CFMJ considère qu'avec aujourd'hui 21 maisons de jeu, la densité est équilibrée. Elle permet une situation de saine concurrence qui s'exprime notamment dans les orientations différentes des maisons de jeu et dans leurs offres annexes. Onze des 21 maisons de jeu ont généré de 2016 à 2019 un produit brut des jeux moyen de 30 millions de francs et plus par année. L'impôt sur les maisons de jeu prélevé sur le produit brut des jeux de ces onze établissements en 2019 a rapporté à la Confédération et aux cantons 283 millions de francs, soit 77,8 % de l'ensemble des recettes fiscales tirées de l'impôt sur les maisons de jeu. Situées dans des zones densément peuplées, ces maisons de jeu exploitent déjà très bien le potentiel de leur zone d'attraction grâce à une offre développée au fil des ans.

- Voir la vue d'ensemble « Produit brut des jeux 2016 – 2019 » – annexe 9

Sur la base des informations dont elle dispose, la CFMJ part du principe que le besoin perdurera, dans la population suisse, de se rendre dans des casinos terrestres et de participer à des jeux dans une ambiance soignée. S'il est garanti que l'exploitation des jeux se déroule de manière sûre, transparente et ordonnée et que les joueurs effectuent des mises qu'ils peuvent se permettre, la maison de jeu terrestre est un lieu de rencontre pour des personnes partageant les mêmes intérêts, où elles peuvent expérimenter ensemble un divertissement de qualité et vivre des moments d'émotion. Pour ce qui est des prévisions, il convient de noter que le produit brut des jeux de toutes les maisons de jeu a reculé de 10 % entre 2011 et 2019 (cf. ch. 2.3.2.1), ce qui indique un léger recul de la demande de jeux de casino dans des établissements terrestres pendant cette période. En outre, les prévisions doivent prendre en compte l'incertitude concernant l'évolution du marché des jeux d'argent au-delà de 2025. Pour augmenter le produit brut des jeux, et donc les recettes fiscales générées par l'offre terrestre, la CFMJ considère qu'il serait possible de mieux exploiter le potentiel du marché ou de développer des offres

nouvelles.

Dans son étude du 11 août 2017¹⁸¹, PWC estimait qu'à long terme, seules quatre maisons de jeu pourraient survivre sur le marché des jeux en ligne, avec une part de 25 % chacune du potentiel de marché exploité, c'est-à-dire développé. Selon le développement du marché, les revenus pour la Confédération pourraient aller de 40,2 millions de francs (pour un marché développé à 45 %) à 75,2 millions de francs (pour un marché développé à 70 %). La réalité montre qu'actuellement, cinq exploitants réalisent 94,6 % du produit brut des jeux total généré par les onze maisons de jeu avec leurs jeux en ligne. On observe que la demande a augmenté très fortement au moment du lancement des jeux en ligne en 2019, mais qu'elle a ensuite continué d'augmenter à un rythme beaucoup plus modéré, malgré une hausse du nombre d'opérateurs. Cette hausse modérée est due pour l'essentiel aux cinq maisons de jeu qui s'étaient lancées en premier et qui sont aujourd'hui leaders du marché. L'avenir montrera si en 2024, toutes les maisons de jeu qui ont obtenu une extension de leur concession pour l'exploitation de jeu en ligne ont atteint le seuil de rentabilité.

Pour que les maisons de jeu soient bien acceptées par la population, elles doivent avoir une image positive. Quelles que soient leurs stratégies de croissance et de développement, elles doivent aussi continuer d'entretenir l'image de casinos « propres ». Les maisons de jeu doivent viser une exploitation socialement acceptable permettant de maintenir à un niveau aussi faible que possible les coûts sociaux du jeu et leurs effets négatifs. Les spécialistes qui étudient la prévention et la dépendance considèrent¹⁸² que les personnes qui participent aux jeux en ligne ont tendance à avoir un comportement de jeu plus problématique que celles qui ne jouent pas en ligne. Par conséquent, les maisons de jeu doivent accorder une grande importance à la mise en œuvre correcte et conforme à la législation des programmes de mesures sociales non seulement pour l'offre de jeux terrestre, mais aussi et surtout pour l'offre de jeux en ligne. La CFMJ continuera d'y veiller lors des contrôles qu'elle effectue dans le cadre de sa mission de surveillance.

¹⁸¹ Étude PWC, op. cit., p. 30

¹⁸² Hypothèse non confirmée à ce jour par une étude scientifique en Suisse

3. Recommandations pour la procédure d'attribution des concessions

Le ch. 3.1 du présent chapitre contient des considérations générales sur la procédure d'attribution des concessions. Au ch. 3.2, la CFMJ présente au Conseil fédéral des possibilités d'optimisation du paysage des casinos suisses.

3.1 Considérations générales sur la procédure d'attribution des concessions

3.1.1 But de la procédure d'attribution des concessions

Comme expliqué au ch. 2, il y a 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 blanchiment d'argent. Le bénéfice économique est acquis si les maisons de jeu disposant 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. Il y a enfin un bénéfice fiscal grâce à l'optimisation de l'impôt sur les maisons de jeu prélevé sur le produit brut des jeux au profit de l'AVS, une part de la manne fiscale allant également aux cantons d'implantation des casinos de type B. La taxation ordinaire des maisons de jeu au titre de l'impôt sur les entreprises peut aussi fournir un bénéfice fiscal considérable pour la Confédération et pour les cantons et les communes accueillant une maison de jeu sur leur territoire. Il importe toutefois de préserver la compétitivité des maisons de jeu suisses pour éviter que les joueurs ne leur préfèrent leurs concurrents à l'étranger.

Le message relatif à la loi sur les maisons de jeu¹⁸³ montre que l'intention du législateur, en instaurant un modèle de concessions, était d'imposer au 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 législateur estimait qu'il fallait 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, car un nombre très élevé de maisons de jeu se révélerait assurément contraire aux objectifs visés. Il s'agissait, en limitant le nombre de concessions, d'éviter l'apparition et la disparition à un rythme élevé des maisons de jeu dans divers sites d'implantation, ce qui générerait une concurrence propre à provoquer une publicité véritablement agressive et serait contestable du point de vue de la protection sociale. Il fallait aussi éviter que l'instabilité des maisons de jeu ne complique tellement l'activité de surveillance et de contrôle qu'elle ne pourrait être assurée qu'avec une grosse infrastructure.

On lit encore dans le message relatif à la loi sur les maisons de jeu que le nombre total d'établissements doit être adapté au marché et qu'il est donc susceptible de changer, l'autorité chargée d'attribuer les concessions devant y veiller.

Il incombe donc 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 possible¹⁸⁴. Le Conseil fédéral peut ainsi refuser une demande de concession

¹⁸³ FF 1997 III137, 149 à 151, 166

¹⁸⁴ Une concession ne peut être octroyée que si le canton et la commune d'implantation y sont favorables. Invités à prendre position explicitement au cours de la procédure, le canton et la commune ont donc un droit de veto, qui peut être exercé par une décision particulière de l'organe compétent en la matière, mais il peut aussi résulter de normes de la collectivité concernée qui sont applicables d'une manière générale.

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, même lorsque l'intégrité et le professionnalisme des requérants sont incontestables.

3.1.2 Octroi, prolongation et renouvellement des concessions

En vertu de l'art. 11, al. 1, LJAr, c'est le Conseil fédéral qui statue sur l'octroi d'une concession. La durée de validité de la concession est de 20 ans, mais si des circonstances particulières le justifient, le Conseil fédéral peut prévoir une durée supérieure ou inférieure (art. 12, al. 1, LJAr). L'art. 12, al. 2, LJAr prévoit que la concession peut être prolongée ou renouvelée. La concession n'est valable qu'en Suisse et ne permet donc d'exploiter des jeux d'argent qu'en Suisse (art. 4, LJAr).

Concernant la possibilité prévue à l'art. 12, al. 2, LJAr de renouveler ou de prolonger les concessions actuelles, le message relatif à la loi sur les jeux d'argent renvoie à l'ancien art. 17 LMJ.

Selon le message relatif à la loi sur les maisons de jeu, il y a *prolongation d'une concession* 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)¹⁸⁵. Le législateur a retenu l'option d'une *prolongation des concessions* pour que les maisons de jeu actuelles puissent continuer temporairement de fonctionner sous le régime de la nouvelle loi et que toutes les concessions arrivent à échéance à la même date (dispositions transitoires, art. 140, al. 1, LJAr). Les concessions attribuées en 2002 et en 2003, à l'origine pour 20 ans, seraient autrement arrivées à échéance – à des dates différentes – au cours des années 2022 et 2023¹⁸⁶, et au 31 décembre 2023 pour les deux concessions octroyées en 2012. Selon le calendrier prévu, le Conseil fédéral devrait prendre sa décision sur l'attribution des concessions en octobre 2023 et les exploitants actuels qui ne seraient pas retenus sauront à ce moment qu'ils doivent cesser leur activité le 31 décembre 2024. Dans l'enquête menée en 2021 par la CFMJ, les maisons de jeu plaidaient en faveur d'une *prolongation* de trois ans pour celles qui n'obtiendraient pas de nouvelle concession. Elles motivaient cette demande en expliquant que les maisons de jeu doivent planifier et amortir leurs investissements sur le long terme, tout comme les sociétés mères qui doivent gérer leurs participations dans les entreprises de casino. Une planification à long terme serait également nécessaire concernant les biens immobiliers utilisés pour l'exploitation des casinos. Une fermeture précipitée des établissements poserait donc des problèmes, concluaient-elles. Et le Conseil fédéral aurait la possibilité, en s'appuyant par analogie sur le mécanisme prévu à l'art. 140, al. 1, LJAr, d'opter pour une prolongation des concessions. Selon la CFMJ, cette argumentation est cependant difficile à suivre. Tout le monde sait depuis des années que les concessions échoient à la fin de 2024 et un délai de 15 mois devrait suffire à une maison de jeu dont la concession n'est pas renouvelée pour quitter le marché. La CFMJ considère toutefois que dans l'un ou l'autre cas particulier, des motifs peuvent plaider en faveur d'une prolongation (cf. les explications données au ch. 3.2.3 ci-après).

¹⁸⁵ FF 1997 171

¹⁸⁶ Pour les deux concessions octroyées en 2012, le Conseil fédéral avait décidé d'une durée de validité de moins de 20 ans, comme l'autorise l'art. 12, al. 1, LJAr, afin justement qu'elles arrivent à échéance en même temps que les concessions attribuées précédemment.

Selon le message relatif à la loi sur les maisons de jeu, il y a *renouvellement de la concession* lorsqu'une nouvelle concession est accordée au même concessionnaire pour toute la durée de validité d'une concession¹⁸⁷. La Suisse a aujourd'hui différentes maisons de jeu qui sont en mesure de très bien répondre aux exigences et aux attentes qui leur sont imposées. La CFMJ a examiné la possibilité d'une procédure « fermée » de renouvellement des concessions, dans laquelle seules les maisons de jeu ayant déjà une concession peuvent concourir. Elle l'a cependant rejetée, d'entente avec l'OFJ, parce qu'il n'est pas possible d'appliquer une telle procédure. Lors des débats sur le projet de loi sur les jeux d'argent présenté par le Conseil fédéral, un consensus s'est dégagé pour une ouverture progressive du marché et pour que toutes les maisons de jeu, à l'issue de la période transitoire de six ans, se présentent face à la concurrence internationale, dans un marché libre, pour obtenir le maintien de leur concession. Il s'agit donc d'un renouvellement de concession lorsqu'un exploitant qui en avait déjà une s'impose comme le meilleur candidat, en compétition avec ses concurrents, dans une procédure ouverte, et obtient une nouvelle concession du Conseil fédéral.

3.1.3 Procédure

Le Conseil fédéral peut choisir d'attribuer des concessions pour les mêmes emplacements que précédemment, pour d'autres emplacements ou pour des emplacements supplémentaires. Il peut retenir les bénéficiaires actuels des concessions, d'autres exploitants suisses ou des exploitants qui n'ont pas encore d'activités en Suisse.

Au vu des considérations développées au ch. 3.1.2, les concessions doivent être attribuées par une procédure « ouverte », dans laquelle toute personne morale ayant la forme d'une société anonyme de droit suisse peut présenter une demande. Tous les requérants devront stipuler qu'ils respecteront les conditions fixées par la loi et qu'ils atteindront les buts de la loi. Les exploitants actuels ont l'avantage de pouvoir exposer leur fonctionnement sur la base de leur activité actuelle. Les requérants qui n'ont pas encore d'activités en Suisse devront s'efforcer de prouver qu'ils peuvent satisfaire aux prescriptions aussi bien, voire mieux, que les titulaires actuels des concessions, s'ils veulent bénéficier du même avantage.

3.1.4 Extension des concessions à l'exploitation de jeux en ligne

L'exploitation de jeux en ligne n'est possible qu'avec l'extension d'une concession pour l'exploitation terrestre de jeux de casinos. La demande d'extension peut être déposée pendant la durée de la concession (art. 9 LJAr).

Le Conseil fédéral étend la concession au droit d'exploiter des jeux de casino en ligne si le requérant remplit également pour cette offre les conditions visées à l'art. 8, al. 1, let. a, ch. 1 à 4, et let. b à d, LJAr (art. 9 LJAr). L'extension de la concession a la même durée de validité que la concession (20 ans).

Les maisons de jeu, si elles remplissent les conditions, ont donc droit à l'extension de leur concession. Onze des 21 établissements actuels l'ont obtenu du Conseil fédéral : elles sont opérationnelles et proposent à la population suisse des jeux de casino en ligne. Le lien entre l'autorisation d'exploiter des jeux en ligne et la concession pour l'exploitation terrestre fait que la décision du Conseil fédéral concernant l'attribution des concessions a aussi des conséquences pour les jeux en ligne : si un exploitant actuel obtient une nouvelle concession, il pourra également en obtenir l'extension, s'il en fait la demande et que les conditions de la loi sont remplies. Si un exploitant actuel n'obtient pas de nouvelle concession, son droit d'exploiter des jeux en ligne prendra également fin le 31 décembre 2024 (voir le ch. 3.2.5 et la recommandation 10).

¹⁸⁷ FF 1997 171

3.2 Recommandations de la CFMJ

3.2.1 Emplacements ou zones pour l'attribution de concessions

La CFMJ a montré que le paysage des casinos en Suisse, avec ses 21 maisons de jeu, se distingue par une multitude d'entreprises avec des positionnements différents et des offres variées de jeux et d'autres activités. Réparties de manière équilibrée sur le territoire, elles assurent une bonne couverture du marché dans les villes, les agglomérations, les régions touristiques et les régions proches de la frontière. L'imposition du produit brut des jeux réalisé grâce à l'exploitation terrestre et en ligne des jeux génère des revenus importants pour la Confédération et les cantons. Outre leur fonction de fournisseur de divertissements, les maisons de jeu jouent un rôle important, dans leur région d'implantation, en tant qu'employeur et en tant que client des entreprises locales, apportant ainsi une contribution économique positive. En s'acquittant de leurs obligations légales en matière de sécurité, de protection sociale et de lutte contre le blanchiment d'argent, elles s'emploient à maintenir à un faible niveau les effets négatifs et les risques inhérents aux jeux d'argent, permettant ainsi d'atteindre les buts de la loi.

La CFMJ recommande dès lors au Conseil fédéral de préserver ces acquis fondamentaux et de profiter de l'échéance des concessions à la fin de 2024 pour procéder à des améliorations, là où elles sont possibles sans menacer ces acquis. Une combinaison des options « maintenir les concessions A de préférence dans les villes », « optimiser, si possible, les emplacements des concessions B » et « octroyer de nouvelles concessions là où le marché présente encore un potentiel de développement », devrait permettre, selon la CFMJ, d'améliorer la disponibilité de l'offre de jeux et d'optimiser les rentrées fiscales bénéficiant à la population suisse.

À cette fin, la CFMJ a découpé la Suisse en 23 zones, qui sont présentées sur la carte ci-dessous. Sur ces 23 zones, 21 correspondent à un territoire où se trouve actuellement une maison de jeu avec une concession de type A ou de type B. La CFMJ recommande au Conseil fédéral de maintenir les zones existantes et la répartition des concessions A et B (pour les zones avec des concessions de type A, voir ch. 3.2.1.1 et la recommandation 3 ; pour les zones avec des concessions de type B, voir ch. 3.2.1.2 et la recommandation 4).

Concernant le potentiel de développement du marché identifié et non encore exploité (cf. ch. 2.5.1.1), la CFMJ a délimité deux zones pour lesquelles elle recommande au Conseil fédéral d'octroyer deux concessions supplémentaires (concernant les zones prévues pour de nouveaux emplacements de casinos de type A, voir ch. 3.2.1.3 et la recommandation 5).

A chaque zone correspond une seule concession du type prévu.

Zones pour lesquelles l'octroi d'une concession est recommandé :

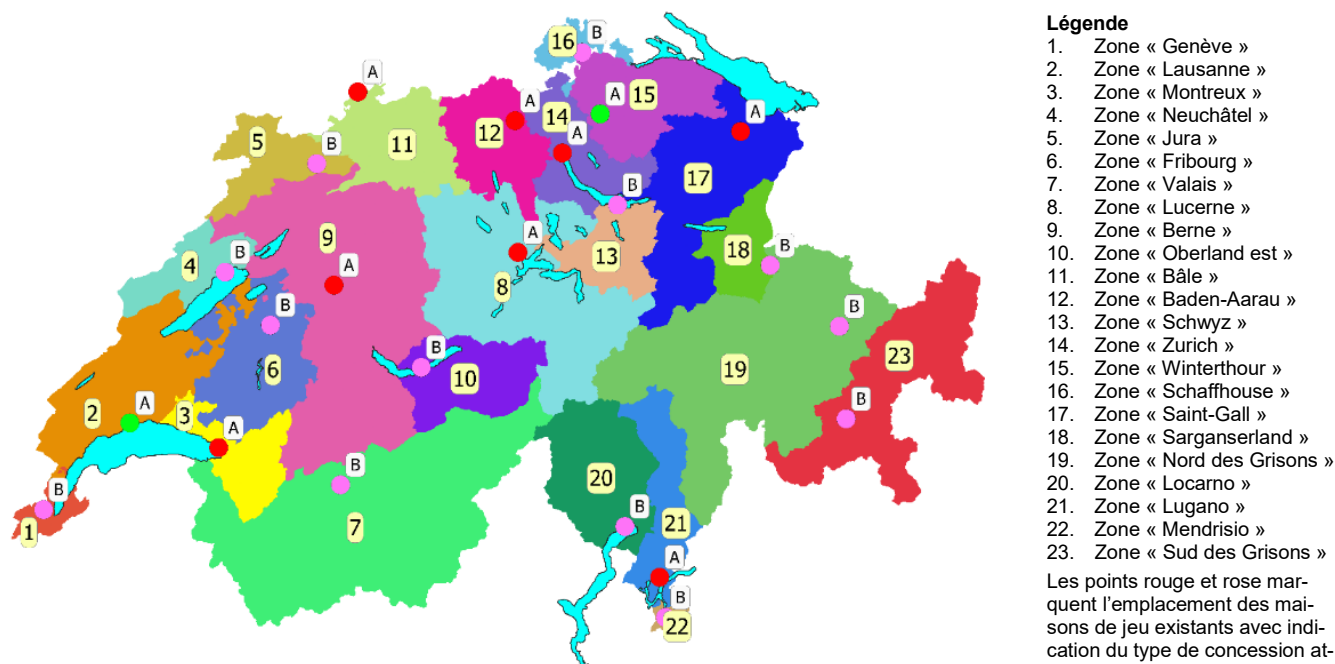


Illustration 5 Carte de la Suisse avec les zones pour lesquelles l'octroi d'une concession est proposé, CFMJ 2022 (= annexe 14 du rapport)¹⁸⁸

L'art. 5, al. 3, LJAr prévoit que le Conseil fédéral fixe le nombre de concessions. Le message concernant la LJAr explique qu'en donnant expressément ce mandat au Conseil fédéral, la disposition en question vise à codifier la pratique et à améliorer la transparence¹⁸⁹.

Conformément à ses explications ci-dessus, la CFMJ recommande au Conseil fédéral de fixer à 23 au maximum le nombre de concessions.

Recommandation 1 de la CFMJ au Conseil fédéral

Le découpage du territoire en zones pour les emplacements de dix maisons de jeu bénéficiant d'une concession de type A et de treize maisons de jeu bénéficiant d'une concession de type B est à approuver. Une concession au maximum est à attribuer par zone. Le nombre maximal de concessions est à fixer à 23.

Recommandation 2 de la CFMJ au Conseil fédéral

Instruction est à donner à la CFMJ de lancer un appel d'offres en vue de l'octroi de concessions pour toutes les zones et types de concessions fixées par le Conseil fédéral (voir recommandation 1).

¹⁸⁸ Carte après correction rédactionnelle du 18.05.2022

¹⁸⁹ FF 2015 7677

La CFMJ présente ci-après des explications et des recommandations complémentaires concernant les différents emplacements prévus pour des concessions.

3.2.1.1 *Emplacements pour des concessions de type A*

Les huit maisons de jeu de type A installées dans les villes sont les piliers du paysage actuel des casinos. Dans ces zones densément peuplées, elles exploitent déjà très bien le potentiel du marché. Dans les années 2016 à 2019, elles ont généré un produit brut des jeux annuel total d'environ 428,5 millions de francs en moyenne¹⁹⁰. En 2019, l'impôt sur les maisons de jeu prélevé sur le produit brut des jeux de ces huit établissements a rapporté 227 millions, soit environ 70 % du produit total de cet impôt. Bien intégrées dans leur région, ces maisons de jeu ont aussi un impact économique positif.

Les maisons de jeu de type A devraient dès lors rester dans des régions densément peuplées, de préférence dans des villes.

La CFMJ recommande donc au Conseil fédéral de préciser lors de l'appel d'offres pour les concessions de type A que l'emplacement envisagé dans la zone devrait permettre au requérant de réaliser un produit brut des jeux de plus de 30 millions de francs par an grâce aux jeux de casino terrestres proposés. C'est en principe le cas lorsque l'emplacement compte environ 300 000 habitants dans un rayon d'accès de 30 minutes.

Recommandation 3 de la CFMJ au Conseil fédéral

Instruction est à donner à la CFMJ de préciser, lors de l'appel d'offres pour les concessions de type A que l'emplacement à choisir dans la zone pour l'exploitation de la maison de jeu devrait permettre au requérant de réaliser un produit brut des jeux de plus de 30 millions de francs par année avec son offre de jeux de casino terrestre, ce qui est en principe le cas lorsque l'emplacement compte environ 300 000 habitants dans un rayon d'accès de 30 minutes.

La CFMJ propose également de préciser qu'elle recommandera au Conseil fédéral de rejeter les demandes de requérants dont les calculs de rentabilité ne démontrent pas de manière plausible qu'ils pourront réaliser un produit brut des jeux de plus de 30 millions de francs par an en moyenne au cours des cinq premières années.

3.2.1.2 *Emplacement pour les concessions de type B*

Les treize autres emplacements des actuels casinos de type B permettent eux aussi, en général, d'exploiter le potentiel du marché. Dans certains cas, un changement d'emplacement à l'intérieur du canton ou de la région, ou de la zone définie par la CFMJ (cf. les explications données au ch. 3.2.1 et la recommandation 1), permettrait néanmoins d'exploiter mieux encore ce potentiel en améliorant la disponibilité de l'offre pour la population locale, augmentant ainsi le produit brut des jeux et, partant, les recettes fiscales.

L'expérience montre que les maisons de jeu qui réalisent en moyenne un produit brut des jeux inférieur à 10 millions de francs ont davantage de mal à satisfaire aux exigences élevées posées par le législateur. Comme leurs revenus sont faibles, elles manquent de moyens pour investir dans des systèmes de sécurité et de contrôle modernes et performants, ou pour créer et maintenir une offre attrayante et compétitive de jeux et d'autres divertissements. Le manque de ressources peut par ailleurs empêcher une maison de jeu d'avoir un effectif suffisant de personnel qualifié, ce qui peut entraîner des cumuls de fonctions, une insuffisance des contrôles, une augmentation des risques et des problèmes de respect des règles.

¹⁹⁰ Cf. annexe 9 Vue d'ensemble du produit brut des jeux 2016 -2019

La CFMJ propose donc de recommander au Conseil fédéral de préciser lors de l'appel d'offres pour les concessions de type B que l'emplacement envisagé dans la zone devrait permettre au requérant de réaliser un produit brut des jeux de plus de 10 millions de francs par an grâce aux jeux de casino terrestres proposés. C'est en principe le cas lorsque l'emplacement compte environ 100 000 habitants dans un rayon d'accès de 30 minutes. Si la condition du nombre d'habitants n'est pas remplie, le requérant peut faire valoir qu'il sera néanmoins capable de réaliser un produit brut des jeux de plus de 10 millions de francs par an avec les jeux de casino terrestres par d'autres moyens. Il peut par exemple indiquer qu'une maison de jeu précédemment exploitée au même emplacement réalisait un produit brut des jeux de plus de 10 millions de francs par année – grâce peut-être à une proportion élevée de touristes parmi ses visiteurs.

Recommandation 4 de la CFMJ au Conseil fédéral

Instruction est à donner à la CFMJ de préciser, lors de l'appel d'offres pour les concessions de type B, que :

- l'emplacement à choisir dans la zone pour l'exploitation de la maison de jeu devrait permettre au requérant de réaliser un produit brut des jeux de plus de 10 millions de francs par année avec son offre de jeux de casino terrestre, ce qui est en principe le cas lorsque l'emplacement compte environ 100 000 habitants dans un rayon d'accès de 30 minutes ;

- si un requérant propose un emplacement comptant moins de 100 000 habitants dans sa zone d'attraction, il devrait démontrer qu'il sera capable de réaliser un produit brut des jeux de plus de 10 millions de francs avec les jeux de casino terrestres par d'autres moyens.

La CFMJ prévoit de préciser qu'elle recommandera au Conseil fédéral de rejeter les demandes de requérants dont les calculs de rentabilité ne démontrent pas de manière plausible qu'ils pourront réaliser un produit brut des jeux de plus de 10 millions de francs par an en moyenne au cours des cinq premières années.

3.2.1.3 Nouveaux emplacements pour des concessions de type A

Comme exposé au ch. 2.5.1.1, la population a augmenté de plus de 12 %, de 2010 à 2020, dans la région s'étendant de Zurich au lac de Constance et dans la région lémanique. Pour les trente années suivantes (2020 à 2050), la croissance devrait se poursuivre et atteindre 30 %. Compte tenu de cette évolution, la question se pose d'un potentiel de marché que de nouvelles maisons de jeu dans ces régions permettraient d'exploiter. Pour rappel, la CFMJ avait répondu par la négative dans son rapport de 2009, notamment pour la région de Lausanne.

Comme elle le disait déjà dans ses rapports de 2006 et de 2009, la CFMJ considère que le bassin de clientèle d'un établissement se situe dans un rayon d'accès de 30 minutes (cf. les explications données au ch. 2.5.1.1, let. a). En moyenne, dans une zone définie par un rayon d'accès de 30 minutes et comptant 10 000 habitants, une maison de jeu peut générer un produit brut des jeux d'environ un million de francs. Si la zone d'attraction compte 250 000 habitants, le produit brut des jeux peut atteindre 25 millions de francs (puis 50 millions avec 500 000 habitants et 100 millions avec un million d'habitants). À partir d'un produit brut des jeux de 15 à 20 millions de francs, il est possible d'atteindre de bons rendements, les rentrées fiscales sont substantielles et les moyens sont suffisants pour garantir une exploitation conforme à la loi. Le produit brut des jeux réalisé par les nouvelles maisons de jeu de Zurich et de Neuchâtel démontre la validité de cette règle générale.

Les estimations de la CFMJ présentées ci-après tiennent compte, d'une part, du recul de 10 % du produit brut des jeux observé pour toutes les maisons de jeu dans les années 2011 à 2019 (cf. ch. 2.3.2.1), indiquant un léger recul de la demande dans les casinos terrestres pendant cette période ; elles tiennent également compte, d'autre part, de l'incertitude concernant l'évolution du marché des jeux de hasard au-delà de 2025. Les estimations présentées sont en outre extrêmement prudentes et beaucoup plus basses que le produit brut des jeux potentiel calculé selon les règles générales énoncée ci-dessus.

Dans la région lémanique, désignée comme zone « Lausanne » au ch. 3.2.1.1, la zone d'attraction d'une nouvelle maison de jeu située à Lausanne ou dans l'ouest lausannois s'étendrait jusqu'à Nyon vers l'ouest, et jusqu'à Yverdon au nord. Cette région comptant actuellement plus de 370 000 habitants, on peut tabler sur un produit brut des jeux de 25 à 30 millions pour ce nouvel établissement. La région lémanique est aussi un emplacement intéressant parce que le revenu moyen par habitant y est supérieur à la moyenne suisse. L'arrivée de ce nouvel acteur sur le marché entraînerait une diminution du produit brut des jeux pour ses principaux concurrents situés à Montreux et à Meyrin, qui sont toutefois tous deux en dehors de la zone des 30 minutes, mais ces pertes ne devraient pas dépasser 10 à 15 millions de francs (-10 % du produit brut des jeux de 2019). Une forte proportion de la clientèle des établissements de Meyrin et de Montreux ne vient pas de la région. L'ouverture d'une nouvelle maison de jeu dans la région lémanique permettrait de créer une offre supplémentaire et de viser une autre clientèle que celle qui fréquente les casinos de Montreux et de Meyrin.

Dans la région allant de Zurich au lac de Constance, dont font partie la ville de Zurich, l'Est du canton de Zurich et le canton de Thurgovie, on compte actuellement environ 1,6 million d'habitants. Selon les estimations, le potentiel de ce marché devrait être entre 110 et 140 millions de francs. Comme dans la région lémanique, le revenu imposable moyen par habitant y est supérieur à la moyenne suisse. Le casino de Zurich réalise actuellement un produit brut des jeux d'environ 80 millions de francs par an. L'ouverture d'une maison de jeu dans la zone désignée par la CFMJ sous le chiffre 3.2.1.1 comme zone "Winterthour" permettrait d'exploiter le potentiel de marché restant de 30 à 60 millions de francs, sans que le produit brut des jeux de la maison de jeu de Zurich ne subisse de pertes importantes. Les conséquences pour les casinos de Saint-Gall et de Pfäffikon, situés à une certaine distance, devraient également être faibles et la diminution de leur produit brut des jeux ne devrait pas dépasser 5 à 8 millions de francs.

L'art. 2, let. d, LJAr pose le principe de l'affectation d'une partie du produit brut des jeux de casino à l'AVS. Comme expliqué au ch. 1.1, le législateur avait prévu une exception pour les maisons de jeu existantes, en faveur des cantons où elles étaient implantées, parce que ces établissements (concessions de type B) prenaient la succession des anciens « kursaals ». Pour les deux nouvelles maisons de jeu qui pourraient aujourd'hui être établies pour développer un potentiel de marché encore inexploité, cette exception historique n'a pas lieu d'être. Elles devraient donc bénéficier d'une concession de type A. Le produit de l'impôt sur les maisons de jeu prélevé sur leur produit brut des jeux serait ainsi entièrement affecté à l'AVS, conformément à l'art. 2, let. d, LJAr, et bénéficierait à toute la population suisse, sans favoriser aucun canton.

Recommandation 5 de la CFMJ au Conseil fédéral

Les zones de « Lausanne » et de « Winterthour » définies par la CFMJ pour l'attribution de deux nouvelles concessions de type A sont à approuver.

3.2.2 Procédures d'adjudication : déroulement et critères

3.2.2.1 Procédure prévue par la CFMJ

Conformément aux explications données au ch. 3.1.3, la CFMJ prévoit une procédure ouverte d'appel d'offres pour toutes les concessions. Toute personne intéressée peut ainsi concourir pour l'obtention d'une concession permettant l'exploitation d'une maison de jeu dans une zone approuvée par le Conseil fédéral (cf. recommandation 1). Une seule concession est attribuée par zone.

Recommandation 6 de la CFMJ au Conseil fédéral

Instruction est à donner à la CFMJ de mener une procédure ouverte pour l'attribution des concessions et d'admettre les demandes de toute partie intéressée.

La CFMJ publiera dans la Feuille fédérale l'ouverture de la procédure d'adjudication, le délai pour le dépôt des offres et la source des documents d'appel d'offres. Selon le calendrier dont le Conseil fédéral a pris acte le 17 septembre 2021, la procédure serait menée de mai à septembre 2022.

Recommandation 7 de la CFMJ au Conseil fédéral

Instruction est à donner à la CFMJ de publier au début de mai 2022 les modalités de la procédure et les exigences auxquelles doivent satisfaire les demandes de concession dans la Feuille fédérale ; et de publier en même temps sur son site internet les documents de l'appel d'offres et les critères de sélection, reprenant dans les grandes lignes les explications du présent rapport.

Les documents de l'appel d'offres seront publiés sur le site de la CFMJ dans les trois langues officielles (allemand, français et italien), de même que les instructions pour le dépôt des offres et les critères d'évaluation (concernant les critères, voir le ch. 3.2.2.2 ci-après).

Les soumissionnaires potentiels devraient être invités à faire connaître leur intérêt dans un délai d'un mois à compter de la publication, afin que la CFMJ puisse estimer l'ampleur du travail que demandera l'évaluation et s'organiser en conséquence. Une avance de frais devrait être demandée aux requérants, auxquels sera par ailleurs rappelée leur obligation de fournir dans leur demande des indications complètes et exactes.

Tout requérant peut demander que sa concession soit étendue au droit d'exploiter des jeux de casino en ligne. Le couplage n'est toutefois pas obligatoire : la demande d'extension de la concession peut être déposée pendant la durée de la concession (art. 9 LJAr, deuxième phrase).

La CFMJ prévoit d'accuser réception des demandes de concession qu'elle reçoit et de les examiner pour vérifier qu'elles répondent aux exigences de forme. Dans une procédure séparée, elle recommandera au Conseil fédéral le rejet des demandes qui ne respectent pas ces exigences de forme, malgré un appel unique à compléter ou rectifier la demande.

Comme le prévoit l'art. 10, al. 2, LJAr, la CFMJ ordonnera la publication des demandes de concession dans la Feuille fédérale et dans la feuille officielle du canton d'implantation de la maison de jeu proposée. La publication devra inclure les éléments essentiels de la demande.

La CFMJ prendra toutes les mesures permettant d'atteindre le but de la procédure et procédera aux clarifications nécessaires. Comme le prévoit l'art. 10, al. 3, LJAr, elle consultera les milieux intéressés, en particulier les cantons et les communes d'implantation.

Pour les demandes conjointes¹⁹¹, la CFMJ examinera d'abord les conditions d'obtention de la concession terrestre, car sans cette concession de base, il ne peut y avoir d'extension pour l'exploitation de jeux en ligne.

Lorsqu'elle aura examiné toutes les demandes, la CFMJ, conformément à l'art. 10, al. 4, LJAr, soumettra sa proposition au DFJP, à l'attention du Conseil fédéral. Selon le calendrier dont il a pris acte le 21 septembre 2021, le Conseil fédéral prendra sa décision vraisemblablement en octobre 2023. Si pour des raisons non prévisibles, ce calendrier ne pouvait pas être respecté, son adaptation serait proposée au Conseil fédéral, ainsi que d'autres mesures qui pourraient être nécessaires.

La CFMJ publiera les concessions octroyées par le Conseil fédéral dans la Feuille fédérale et dans la feuille officielle des cantons d'implantation.

Les coûts d'examen des demandes seront facturés aux requérants, quelle que soit l'issue de la procédure, sous déduction de l'avance versée lors du dépôt de la demande.

Aux termes de l'art. 15, al. 1, let. b, ch. 1, LJAr, la CFMJ peut retirer une concession si elle constate par la suite que le titulaire l'a obtenue en donnant des indications incomplètes ou inexactes.

Dans le cadre de l'enquête menée par la CFMJ en septembre 2021 auprès des maisons de jeu, l'une de celles-ci a demandé que le droit d'être entendu soit accordé aux requérants avant que le Conseil fédéral ne statue. Cette demande ne peut être exaucée. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, dans une procédure ouverte d'office, une partie n'a le droit de s'exprimer que sur les données factuelles essentielles pour la décision à prendre. Ce droit n'existe en principe pas concernant l'appréciation qui doit être faite, en droit, de ces données factuelles. Dans une procédure de demande, la personne qui introduit la procédure peut s'exprimer sur le fond dans sa demande elle-même. Son droit est ainsi considéré comme satisfait si aucune mesure probatoire n'est ordonnée¹⁹².

Il en est de même concernant le droit de consulter le dossier, qui peut être limité lorsqu'un intérêt public ou privé prépondérant l'exige. La préservation du secret des affaires peut par exemple constituer un tel cas¹⁹³. Comme une demande pour l'obtention d'une concession peut contenir des documents confidentiels, par exemple un plan d'affaires, la consultation des pièces par un concurrent violerait le droit d'un requérant à la préservation du secret des affaires. Une demande de consultation des pièces sera donc refusée pendant la procédure.

3.2.2.2 Critères prévus par la CFMJ pour l'évaluation des demandes

Sont présentés ici au Conseil fédéral, dans les grandes lignes, les critères que la CFMJ appliquera, lors de l'examen des demandes, pour évaluer si les conditions prévues à l'art. 8 LJAr pour l'octroi d'une concession sont remplies. La CFMJ accordera en tous les cas une grande importance à la plausibilité et à la crédibilité des documents et moyens de preuve fournis concernant les critères énumérés ci-dessous.

Critères d'évaluation prévus (dans les grandes lignes) :

- choix du site et de la localité, calendrier jusqu'au début de l'exploitation (notamment accord du canton et de la commune, bassin de clientèle, desserte et accessibilité, autorisations, infrastructure, bénéfice et coût économique, concurrence)

¹⁹¹ Demande de concession pour l'exploitation d'une maison de jeu terrestre couplée à une demande d'extension de la concession pour l'exploitation de jeux en ligne

¹⁹² Merkli, Aeschlimann, Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, art. 21, n° 7ss, avec d'autres renvois

¹⁹³ Merkli, Aeschlimann, Herzog, op. cit., art. 23, n°1 et 4

- offre (notamment offre de jeux, infrastructure et autres offres destinées aux visiteurs, conditions de participation et autres conditions générales)
- organisation de la société (notamment forme de la société, exigences du code des obligations, structures et procédures, personnel, tâches, compétences et responsabilités), mesures permettant de garantir une exploitation irréprochable et conforme à la loi (en particulier système de gestion de la qualité et système de contrôle interne)
- situation financière et viabilité économique de la société (notamment actionnariat, montant des fonds propres, origines des moyens investis, montant du produit brut des jeux visé, rentabilité)
- bonne réputation et indépendance de la société, ainsi que des personnes qui y participent ou sont en relation avec elle (notamment situation financière, comportement passé sur le marché, procédures, liens et relations contractuelles)
- expérience de la société, de ses propriétaires ou des personnes qui y participent dans l'exploitation de maisons de jeu terrestres et de jeux de casino
- mesures de sécurité permettant une exploitation des jeux sûre et transparente (notamment mesures de conservation de preuves en cas d'irrégularités ou de soupçon d'irrégularités)
- mesures de lutte contre la criminalité et le blanchiment d'argent (notamment mesures pour l'enregistrement des transactions et mesures de clarification de la situation économique en cas de risques accrus)
- mesures de protection contre la dépendance au jeu et le jeu excessif (notamment mesures de détection précoce et d'exclusion des personnes à risque de dépendance, évaluation de l'efficacité de ces mesures)
- mesures permettant un prélèvement correct de l'impôt sur les maisons de jeu (notamment mesures assurant un relevé et une évaluation correctes et complètes des données)

Outre l'emplacement, l'offre et l'organisation du requérant, les critères financiers et économiques seront déterminants pour l'évaluation des demandes, en particulier la viabilité économique et la rentabilité, ainsi que les effets économiques en termes de coûts et de bénéfices. Si plusieurs demandes de concessions sont présentées pour des emplacements différents dans la même zone, la CFMJ examinera, en plus des critères mentionnés, quel emplacement permet de développer et d'exploiter au mieux le potentiel du marché de la zone en question.

Les calculs de rentabilité économique présentés doivent s'appuyer sur une étude sérieuse du potentiel du marché et fournir à la manière d'un plan d'affaires des explications plausibles sur tous les éléments essentiels pour une prévision de la viabilité économique de la maison de jeu. Le caractère économiquement viable est examiné séparément pour l'offre terrestre et, le cas échéant, pour l'offre en ligne¹⁹⁴. Le programme de mesures de sécurité est crédible lorsque les mesures de contrôle et de surveillance qu'il prévoit offrent la garantie d'une lutte efficace contre la criminalité dans la maison de jeu et dans son orbite, et lorsqu'il empêche pratiquement le blanchiment d'argent dans la maison de jeu. Le programme de mesures sociales est crédible lorsque les mesures prévues permettent de détecter tôt les joueurs excessifs et de les éloigner des jeux. Il doit aussi contenir d'autres mesures de prévention efficaces et contribuer efficacement à réparer ou à atténuer considérablement les conséquences dommageables de l'exploitation des jeux pour les joueurs.

Le requérant, ses principaux partenaires commerciaux et ses ayants droit économiques doivent avoir une bonne réputation. Un des critères est le comportement que ces personnes ont

¹⁹⁴ Art. 4 OJAR

eu par le passé sur le marché suisse et, le cas échéant, à l'étranger. L'exigence de bonne réputation n'est ainsi pas remplie lorsqu'une personne a exploité sans autorisation des jeux d'argent en ligne ciblant le marché suisse, ou qu'elle a fait l'objet d'une condamnation entrée en force en Suisse ou à l'étranger.

Pour évaluer l'expérience du requérant qui a déjà exploité une ou plusieurs maisons de jeu en Suisse ou à l'étranger, on examinera également la manière dont il respecte les dispositions légales et coopère avec les autorités de surveillance. L'attention se portera moins sur les éventuels manquements sanctionnés que sur les circonstances qui les ont rendus possibles. L'effet sur l'évaluation sera négatif lorsque les problèmes de respect des règles sont régulièrement à mettre sur le compte de lacunes dans l'organisation de la maison de jeu (en particulier à cause d'un effectif de personnel trop restreint, de procédures internes défectueuses ou d'un système de contrôle interne insuffisant).

Pour que la plausibilité de leurs allégations puisse être analysée, les requérants doivent faire état de leurs activités et expériences antérieures et étayer leurs explications à ce sujet par des pièces justificatives. Si des acteurs qui n'ont pas encore obtenu de concession en Suisse apportent la preuve de leur aptitude et de leur capacité, par exemple en exploitant avec succès des maisons de jeu à l'étranger, ils doivent prouver que cette exploitation est soumise à des règles et à des prescriptions comparables à celles en vigueur en Suisse.

En s'appuyant sur les art. 102 LJA (assistance administrative et entraide judiciaire en Suisse) et art. 103 LJA (assistance administrative à l'étranger), la CMFJ peut obtenir des informations de la part d'autorités suisses ou étrangères lorsqu'elle estime que c'est nécessaire pour vérifier les allégations des requérants.

La CFMJ utilisera une grille prédéfinie pour vérifier que les demandes répondent aux critères établis et les évaluera avec un système de points. Mieux un requérant prévoit de mettre en œuvre les prescriptions légales, meilleure sera son évaluation, avec un avantage donné aux arguments étayés par des preuves.

3.2.3 Prolongation des concessions

L'art. 12, al. 2, LJAr donne au Conseil fédéral la possibilité de prolonger les concessions d'exploitation actuelles. Il peut le faire pour certaines d'entre elles seulement, ou pour toutes.

Comme exposé au ch. 3.1.2, l'exigence des maisons de jeu d'une prolongation générale de trois ans de toutes les concessions qui ne seraient pas renouvelées, afin de permettre une fermeture en bon ordre des établissements concernés, doit être rejetée. En effet, une poursuite de l'exploitation temporaire, avec une fin prévisible, comporte des risques. La fermeture qui approche incite le personnel à chercher du travail ailleurs et à changer d'employeur à la première occasion. L'établissement renonce aux investissements, aux dépenses importantes, aux acquisitions et aux innovations. À mesure que la fin approche, la motivation et l'attention du personnel diminue, et ainsi la qualité du travail. Les contrôles sont négligés, les risques sous-estimés. Dans cette situation, les tentatives se multiplient d'exploiter ces faiblesses, par exemple pour commettre des infractions contre le patrimoine. Avec ou sans prolongation, il devient de plus en plus difficile, à mesure que la date de fermeture approche, de garantir une exploitation des jeux irréprochable.

La CFMJ considère, comme exposé au ch. 3.1.2, que cette option peut être envisagée dans des cas particuliers dûment motivés. Le titulaire d'une concession non renouvelée pourrait par exemple être autorisé à continuer l'exploitation de sa maison de jeu jusqu'à ce que le nouvel établissement prévu pour la région soit prêt à ouvrir ses portes. Cette prolongation permettrait alors d'éviter une lacune de l'offre et une perte de recettes fiscales.

Prolonger les concessions non renouvelées peut donc être utile, mais cette option présente aussi des risques. Elle ne devrait être dès lors être envisagée qu'après une analyse approfondie des avantages et des inconvénients, au moment de la procédure d'adjudication. La CFMJ prévoit de ne proposer au Conseil fédéral la prolongation d'une concession en application de l'art. 12, al. 2, LJAr que si elle parvient à la conclusion, dans un cas particulier, que la prolongation peut empêcher une perte (notamment concernant la disponibilité des jeux pour la population et des pertes fiscales d'un montant considérable) et que les avantages de la prolongation l'emportent sur les risques. Le nouveau titulaire de la concession ne devra en aucun cas être lésé par la prolongation de la concession de l'ancien exploitant.

Recommandation 8 de la CFMJ au Conseil fédéral

Instruction est à donner à la CFMJ de ne proposer la prolongation des concessions actuelles qui ne seraient pas renouvelées qu'après une analyse approfondie des avantages et des inconvénients de cette prolongation, et uniquement s'il n'en résulte aucun dommage pour le nouveau titulaire de la concession.

3.2.4 Actes de concession

Les actes de concession actuels pour les maisons de jeu terrestres ont été rédigés avant l'entrée en vigueur des ordonnances d'exécution de la loi sur les maisons de jeu. Ils contiennent de nombreuses dispositions, concernant notamment des obligations en matière de communication et d'information, qui ont aujourd'hui trouvé leur place dans la législation.

- Acte de concession de type A, modèle actuel - annexe 10
- Acte de concession de type B, modèle actuel - annexe 11

La CFMJ prévoit de préparer un nouveau modèle d'acte de concession sans toutes ces dispositions qui feraient désormais double emploi et avec une terminologie et des renvois adaptés à la nouvelle législation.

Le contenu de l'actuel ch. 1.1 – Droits et devoirs de la concessionnaire – est mis à jour mais, pour l'essentiel, repris.

Dans un nouveau titre « Devoirs de communication et d'information » (actuels ch. 1.2 et 1.3), le seul changement sera de préciser quelles modifications nécessitent une autorisation préalable de la CFMJ¹⁹⁵ et quelles informations doivent être communiquées à la CFMJ parce qu'elles sont particulièrement importantes ou qu'elles ne sont pas explicitement mentionnées dans la législation¹⁹⁶.

Les actuels ch. 2.1 (acquisition des participations), 2.2 (exigence des moyens financiers propres suffisants), 2.3 (principaux partenaires commerciaux et partenaires de savoir-faire) et 2.4 (organes et collaborateurs) seront, pour l'essentiel, repris. Les exigences relatives au capital minimal (4 millions de francs pour une concession de type A ; 2 millions pour une concession de type B ; 3 millions supplémentaires pour une extension de la concession aux jeux en ligne) devraient être maintenues.

L'actuel ch. 2.5 (prestataires de services et fournisseurs de machines) prévoit que lesdits prestataires et fournisseurs de machines, équipements et installations, qui ont une importance particulière pour l'exploitation de la maison de jeu ne doivent avoir aucune influence directe ou indirecte déterminante sur la concessionnaire, que ce soit par une participation ou par d'autres moyens. Le niveau critique est fixé à 20 % des voix ou du capital. Cette disposition vise à empêcher que les grands fabricants de machines à sous du marché mondial puissent installer leurs appareils dans des maisons de jeu qu'ils détiennent à plus de 20 %. Dans l'enquête menée par la CFMJ en 2021, trois des maisons de jeu concernées par cette règle se sont plaintes d'être désavantagées par rapport à leurs concurrentes parce qu'elles ne peuvent pas proposer des jeux très appréciés en Suisse et à l'étranger. Elles expliquent que cette règle a été introduite par méfiance envers les fabricants, dans le but de les priver de toute possibilité de manipulation ou de contrôle. Elle date cependant d'un temps où l'ordonnance n'exigeait pas encore la certification des automates de jeu par un organisme de certification reconnu et leur raccordement à un système électronique de décompte et de contrôle. Avec ces exigences dans la législation, garantissant une exploitation des jeux sûre et transparente, et la renommée qu'ont désormais acquise les fabricants sur le marché, l'interdiction figurant dans les actes de concession constitue une limitation et une distorsion de la concurrence qui n'a plus lieu d'être. À l'exception des trois maisons de jeu qui demandent un assouplissement de cette règle pour les fournisseurs de plateformes de jeu, les autres ne sont pas gênées par cette limitation.

¹⁹⁵ Une autorisation préalable est requise notamment pour un changement de l'offre de jeux, les changements dans le conseil d'administration ou parmi les ayants droit économiques directs détenant une part de plus de 5 % du capital-actions ou des droits de vote, ainsi que pour les modifications fondamentales du programme de mesures sociales.

¹⁹⁶ Il y a un devoir d'information pour les modifications au niveau de la direction, concernant les droits de signature ou les employés dans des postes clés. Doivent également être signalées par exemple les modifications de contrats avec les principaux partenaires commerciaux, les modifications du programme de mesures de sécurité ou encore l'interruption de l'exploitation pendant un certain temps, qu'elle soit librement décidée ou ordonnée par les autorités.

La CFMJ n'a pas connaissance d'irrégularités concernant des appareils, des équipements ou des installations qui auraient été causées par une manipulation ou un contrôle du fabricant ou du fournisseur. Le dispositif de sécurité prévu par la législation (en particulier la certification et le raccordement à un système électronique de décompte et de contrôle) est suffisant. La CFMJ ne peut toutefois pas exclure que certaines entreprises (fabricants ou prestataires) abusent de leur position sur le marché et exercent une pression sur les maisons de jeu pour procurer un avantage à elles-mêmes ou à un tiers. On ne peut non plus exclure que dans certaines circonstances, un prix avantageux soit accordé de manière injustifiée à un partenaire commercial faisant partie du même groupe.

La CFMJ est donc d'avis que la prescription du chiffre 2.5 de l'actuel acte de concession pourrait être supprimée. Une activité commerciale irréprochable et une gestion indépendante peuvent être assurées d'une autre manière. Il s'agit notamment d'empêcher les comportements de distorsion de la concurrence de la part de concessionnaires qui sont également fabricants d'automates ou de jeux. Pour la mise en œuvre, la CFMJ peut donc s'inspirer de la jurisprudence établie concernant l'article 7 de la loi sur les cartels, même si cette loi n'est pas directement applicable. L'article 7 de la loi sur les cartels contient des explications sur les comportements illicites des entreprises dominantes sur le marché. Les entreprises dominantes se comportent de manière illicite lorsque, en abusant de leur position sur le marché, elles empêchent d'autres entreprises d'entrer en concurrence ou de l'exercer, ou lorsqu'elles désavantagent la partie adverse du marché. Ces comportements peuvent notamment consister à refuser d'entretenir des relations commerciales (par exemple en bloquant les livraisons ou les achats), à pratiquer une discrimination entre partenaires commerciaux en matière de prix ou d'autres conditions commerciales, à imposer des prix ou d'autres conditions commerciales non équitables, à pratiquer une sous-enchère en matière de prix ou d'autres conditions commerciales à l'encontre de certaines concurrentes, à limiter la production, les ventes ou le développement technique ou à subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation ou à la fourniture de prestations supplémentaires par les partenaires contractuels.

La CFMJ souhaite également apporter des modifications au ch. 2.6 de la version actuelle des actes de concession, concernant l'externalisation. La règle qui veut que la maison de jeu accomplisse elle-même les tâches essentielles et les activités centrales relevant de ces tâches figure désormais à l'art. 9, al. 1 et 2, OJAr. L'art. 9, al. 3, OJAr précise qu'en cas d'externalisation, la maison de jeu garantit le respect des obligations légales des tiers auxquels elle a confié une tâche. La restriction figurant au ch. 2.6 des actes de concession actuels, selon laquelle les activités relevant directement de l'exploitation doivent être effectuées par les employés propres de l'entreprise, pourrait être assouplie afin que la location de services entre les maisons de jeu soit autorisée. La CFMJ pourrait alors autoriser un petit établissement qui en fait la demande parce qu'il fait face à une pénurie passagère de personnel, à engager pour des activités centrales des personnes contractuellement liées à un autre établissement. La réglementation actuelle exige qu'un contrat de travail existe entre la maison de jeu et l'employé.

Les dispositions actuelles des ch. 2.7 (début de l'exploitation), 3.3 (rapport de révision) et 3.4 (programme de mesures sociales), ne seront pas repris, puisqu'ils figurent désormais dans la législation.

Les autres dispositions des actes de concession pour les maisons de jeu terrestres, en particulier concernant le début de l'exploitation (ch. 3.1), le retrait, la restriction ou la suspension de la concession (ch. 3.2), l'émolument (ch. 4), les annexes (ch. 5), les voies de droit (ch. 6), la publication (ch. 7) seront maintenues, avec quelques petites adaptations. Le montant de l'émolument unique à verser pour l'octroi de la concession restera fixé à 30 000 francs¹⁹⁷.

¹⁹⁷ À cet émoluments s'ajoutent les coûts pour l'examen de la demande dont le montant dépend du travail effectué.

Le modèle d'acte de concession pour l'exploitation de jeux en ligne a été établi en 2019 sur la base de l'actuelle législation sur les jeux d'argent.

- Extension de la concession au droit d'exploiter des jeux en ligne, modèle actuel – annexe 12

Le modèle n'a pas besoin d'être remanié de fond en comble, un simple toilettage suffira, notamment pour enlever les dispositions qui figurent déjà dans la législation.

Le principe d'avoir deux actes séparés pour l'exploitation terrestre et pour l'extension de la concession à l'exploitation en ligne sera maintenu, car l'extension peut être octroyée pendant la durée de validité de la concession terrestre, elle peut aussi faire l'objet d'un retrait, d'une restriction ou d'une suspension, si les conditions n'en sont plus remplies.

Recommandation 9 de la CFMJ au Conseil fédéral

Instruction est à donner à la CFMJ de supprimer, lors de la révision des actes de concession, le chiffre 2.5 figurant jusqu'ici dans les actes de concession (A et B). Instruction est à donner à la CFMJ d'examiner si et dans quelle mesure cette disposition doit être remplacée par d'autres charges, afin de garantir une activité commerciale irréprochable et une gestion indépendante, et notamment d'éviter qu'elle ne soit compromise par des comportements susceptibles de fausser la concurrence.

3.2.5 Extension des concessions aux jeux en ligne

La CFMJ a connaissance de maisons de jeu qui songent à faire une demande d'extension de leur concession pour lancer une offre en ligne avant l'échéance du 31 décembre 2024. Si leur concession terrestre n'est pas renouvelée, elles devront cesser également leur activité en ligne à la fin de 2024.

L'une des conditions énumérées à l'art. 8 LJAr dit que le requérant doit présenter des calculs de rentabilité établissant de manière crédible que la maison de jeu est économiquement viable, (al. 1, let. a, ch. 3). Pour établir la preuve de sa viabilité, le requérant doit produire, entre autres, un plan commercial et financier pour les cinq premières années d'exploitation (art. 1 OMJ-DFJP). La CFMJ apprécie le caractère économiquement viable séparément pour l'offre en ligne et pour l'offre terrestre (art. 4 OJAR).

L'expérience montre que deux ou trois ans au moins sont nécessaires pour atteindre le seuil de rentabilité. Une maison de jeu qui demande maintenant l'extension de sa concession aura bien du mal à démontrer, comme elle le doit, qu'elle sera en mesure de satisfaire à cette condition d'ici à l'échéance de sa concession terrestre, le 31 décembre 2024.

Comme les maisons de jeu ne seraient pas en mesure de démontrer de manière crédible qu'elles remplissent l'exigence de rentabilité, compte tenu de la courte durée restante, la CFMJ conclura vraisemblablement, dans le cadre de l'examen de la demande, que les conditions d'une extension de la concession ne sont pas remplies et recommandera au Conseil fédéral de ne pas accorder d'extension de la concession. Afin d'éviter que des maisons de jeu, ignorant cette situation, ne déposent malgré tout une coûteuse demande d'extension de concession, la CFMJ recommande au Conseil fédéral de faire preuve de transparence quant au fait que la CFMJ recommandera au Conseil fédéral de rejeter de telles demandes - a priori vouées à l'échec.

Recommandation 10 de la CFMJ au Conseil fédéral

Instruction est à donner à la CFMJ de proposer au Conseil fédéral le rejet des demandes d'extension de concession des maisons de jeu qui veulent lancer une offre en ligne avant l'échéance de leur concession terrestre à la fin de l'année 2024.

- Récapitulation de toutes les recommandations de la CFMJ au Conseil fédéral – annexe 13
- Zones pour lesquelles l'octroi d'une concession est recommandé – annexe 14

Nota bene :

Il convient de préciser, en conclusion, que nul ne peut faire valoir un droit sur la base d'une décision du Conseil fédéral fondée sur le présent rapport. Dès que le Conseil fédéral aura donné son accord de principe sur la procédure pour l'octroi des concessions, la CFMJ, en sa qualité d'autorité d'instruction, lancera la procédure prévue par la loi (art. 10 LJAr) et fera en temps utile au Conseil fédéral des propositions concrètes. Le Conseil fédéral statuera ensuite sur l'octroi des concessions ; ses décisions en la matière ne sont pas sujettes à recours (art. 11, al. 1, LJAr).

4. Annexes

Annexe 1	Vue d'ensemble « Principaux chiffres concernant les maisons de jeu »
Annexe 2	Graphique « Évolution des exclusions des jeux de 2000 à 2020 »
Annexe 3	Graphique « Évolution du produit brut des jeux de 2002 à 2021 »
Annexe 4	Graphique « Évolution de l'impôt sur les maisons de jeu acquitté par les casinos terrestres de 2002 à 2021, avec indication de la part reversée aux cantons »
Annexe 5	Graphique « Évolution de l'impôt sur les maisons de jeu acquitté par les casinos en ligne de 2019 à 2021 »
Annexe 6	Graphique « Évolution des allègements fiscaux selon l'art. 121 LJAr »
Annexe 7	Graphique « Évolution de la rentabilité des maisons de jeu au bénéfice d'une concession »
Annexe 8	Vue d'ensemble de la répartition des parts de marché détenues dans les maisons de jeu
Annexe 9	Vue d'ensemble « Produit brut des jeux 2016 – 2019 »
Annexe 10	Acte de concession de type A, modèle actuel
Annexe 11	Acte de concession de type B, modèle actuel
Annexe 12	Extension de la concession au droit d'exploiter des jeux en ligne, modèle actuel
Annexe 13	Récapitulation de toutes les recommandations de la CFMJ au Conseil fédéral
Annexe 14	Zones pour lesquelles l'octroi d'une concession est recommandé



N° de référence: ESBK-D-36893401/206/

Annexe 1 - Vue d'ensemble « Principaux chiffres concernant les maisons de jeu »

Nom casino terrestre	Type de concession	Date d'acte de concession	Date de début de l'exploitation terrestre	Actionnaire majoritaire	Nom de domaine d'offre de jeu en ligne	Partenaire de coopération pour la plateforme de jeu en ligne	Date de début de l'exploitation en ligne	Offre de jeu terrestre 2021		Offre de jeu en ligne 2021		PBJ 2021 terrestre	PBJ 2021 en ligne	PBJ 2020 terrestre	PBJ 2020 en ligne	PBJ 2019 terrestre	PBJ 2019 en ligne
								Slots	Tables	Jeux online	Poker						
Grand Casino Baden AG	A	13.06.2002	04.07.2002	Stadtcasino Baden AG (100%)	jackpots.ch	Gamanza	05.07.2019	332	22	677		39'594'203	43'374'692	50'707'245	38'485'304	65'634'530	6'344'073
Casino Bad Ragaz AG	B	03.12.2002	27.12.2002	Grand Resort Bad Ragaz AG (67.7%)				122	5			9'373'776		9'747'507		15'902'401	
Aiport Casino Basel AG	A	14.10.2003	30.10.2003	Compagnie Finanzière Régionale SAS (90%)	goldengrand.ch	Gamanza	16.12.2021	300	13	80		34'358'410	85'434	36'742'146		62'663'985	
Grand Casino Kursaal Bern AG	A	17.12.2003	06.07.2002	Kongress & Kursaal Bern AG (55%)	7melons.ch	Gamanza	15.09.2020	327	16	134		27'878'039	2'312'996	27'688'318	1'162'017	47'461'870	
Casino du Jura SA (Courrendlin)	B	03.12.2002	12.12.2002	Groupe Lucien Barrière Suisse SA (90.4%)				122	5			7'554'167		7'682'787		13'608'399	
Société du Casino de Crans-Montana SA	B	13.06.2002	12.07.2002	Circus Casino France SA (57%)				122	6			6'959'091		8'337'296		14'676'850	
Casino Davos AG	B	11.11.2002	23.11.2002	Casino de Spa SA (89.7%)	casino777.ch	Technospin	09.09.2019	60	4	626	Pokerstars	619'837	26'543'733	1'210'224	16'761'249	2'055'187	1'343'135
Société Fribougeoise d'Animation Touristique SA (Granges-Paccot)	B	03.03.2003	15.03.2003	Groupe Lucien Barrière Suisse SA (100%)				156	6			9'465'074		10'851'862		18'896'624	
Casino Interlaken AG	B	13.06.2002	04.07.2002	Congress Center Kursaal Interlaken AG (82%)	starvegas.ch	Greentube	24.02.2020	131	4	254		5'399'756	13'722'789	5'600'046	14'177'507	10'649'511	
Casinò Locarno SA	B	01.07.2003	03.08.2003	Ace Casino Holding AG (100%)				158	5			11'465'048		13'154'026		18'900'316	
Casinò Lugano SA	A	11.11.2002	26.11.2002	Città di Lugano (65.7%)	swiss4win.ch	Playtech	01.03.2021	500	30	194		28'192'459	2'007'261	33'369'610		58'531'107	
Grand Casino Luzern AG	A	13.06.2002 12.06.2013	26.06.2002	Kursaal-Casino AG Luzern (100%)	mycasino.ch	PAF	15.08.2019	261	14	754		18'546'762	74'342'246	24'839'697	68'999'592	38'571'836	8'934'826
Casinò Admiral SA (Mendrisio)	B	24.09.2002	09.10.2002	Ace Casino Holding AG (100%)				337	26			40'440'522		36'736'883		70'398'327	
Casino du Lac Meyrin SA	B	01.07.2003	15.07.2003	Ispar Holding SA (60%)	pasino.ch	Gamanza	16.11.2020	234	17	366		29'243'794	6'896'672	27'101'080	317'930	57'406'343	
Casino de Montreux SA	A	28.01.2003	24.02.2003	Groupe Lucien Barrière SA (78%)	gamrfirst.ch	Gamanza	22.12.2021	381	24	80		35'496'839	26'276	37'774'952		66'031'360	
Casino Neuchâtel SA	B	28.09.2012	23.11.2012	Kongress & Kursaal Bern AG (98%)	hurrahcasino.ch	Gamanza	15.07.2021	157	5	119		12'891'089	1'380'541	15'033'011		24'662'246	
Casino Zürichsee AG (Pfäffikon)	B	24.09.2002	11.11.2002	Swiss Casinos Holding AG (100%)	myswisscasino.ch	Playtech	02.09.2019	181	10	449	Playtech	16'959'271	63'687'122	21'429'079	46'910'375	30'493'195	6'871'680
CSA Casino Schaffhausen AG	B	13.06.2002	31.08.2002	Swiss Casinos Holding AG (100%)				131	8			8'520'837		8'772'100		12'999'672	
Grand Casino St. Gallen AG	A	14.10.2003	27.11.2003	Swiss Casinos Holding AG (98%)				199	10			18'784'596		23'026'723		31'813'559	
Casino St. Moritz AG	B	03.12.2002	15.12.2002	Casinos Austria (Swiss) AG (100%)				65	6			832'829		1'721'858		2'842'840	
Swiss Casinos Zürich AG	A	28.09.2012	31.10.2012	Swiss Casino Holding AG (100%)				295	14			43'220'547		50'439'914		78'254'485	
Total:								4571	250	3733	Total:	405'796'944	234'379'762	451'966'364	186'813'974	742'454'645	23'493'715
												PBJ 2021	640'176'707	PBJ 2020	638'780'338	PBJ 2019	765'948'359

Décision de principe CF sur l'attribution de concession: 24.10.2001: 21 projets (incl. Arosa, Murallo, Zermatt)

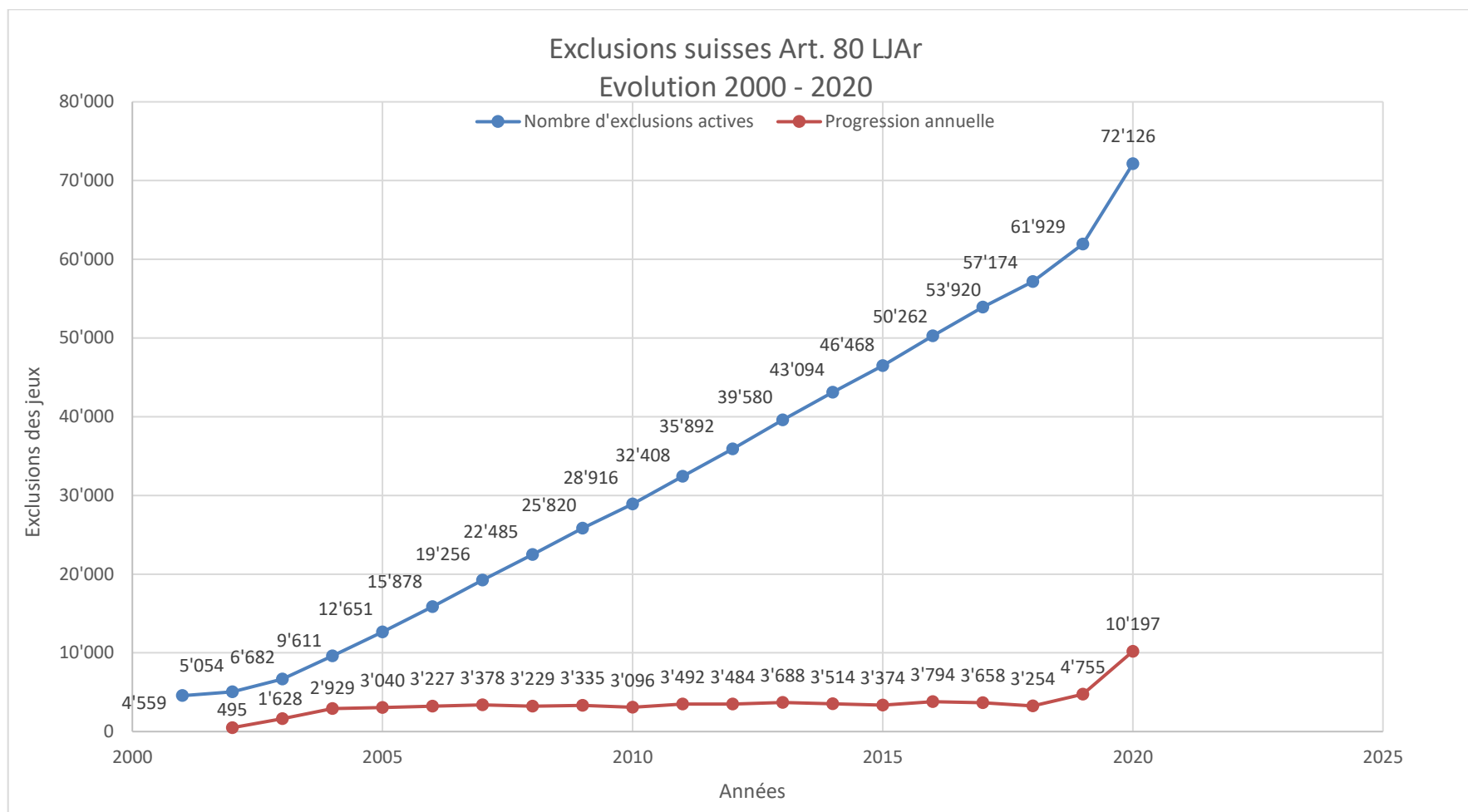
Décision de principe CF sur l'attribution de concession: 22.06.2011: 2 projets (Haus Ober Zürich et Casino de la Rotonde à Neuchâtel)





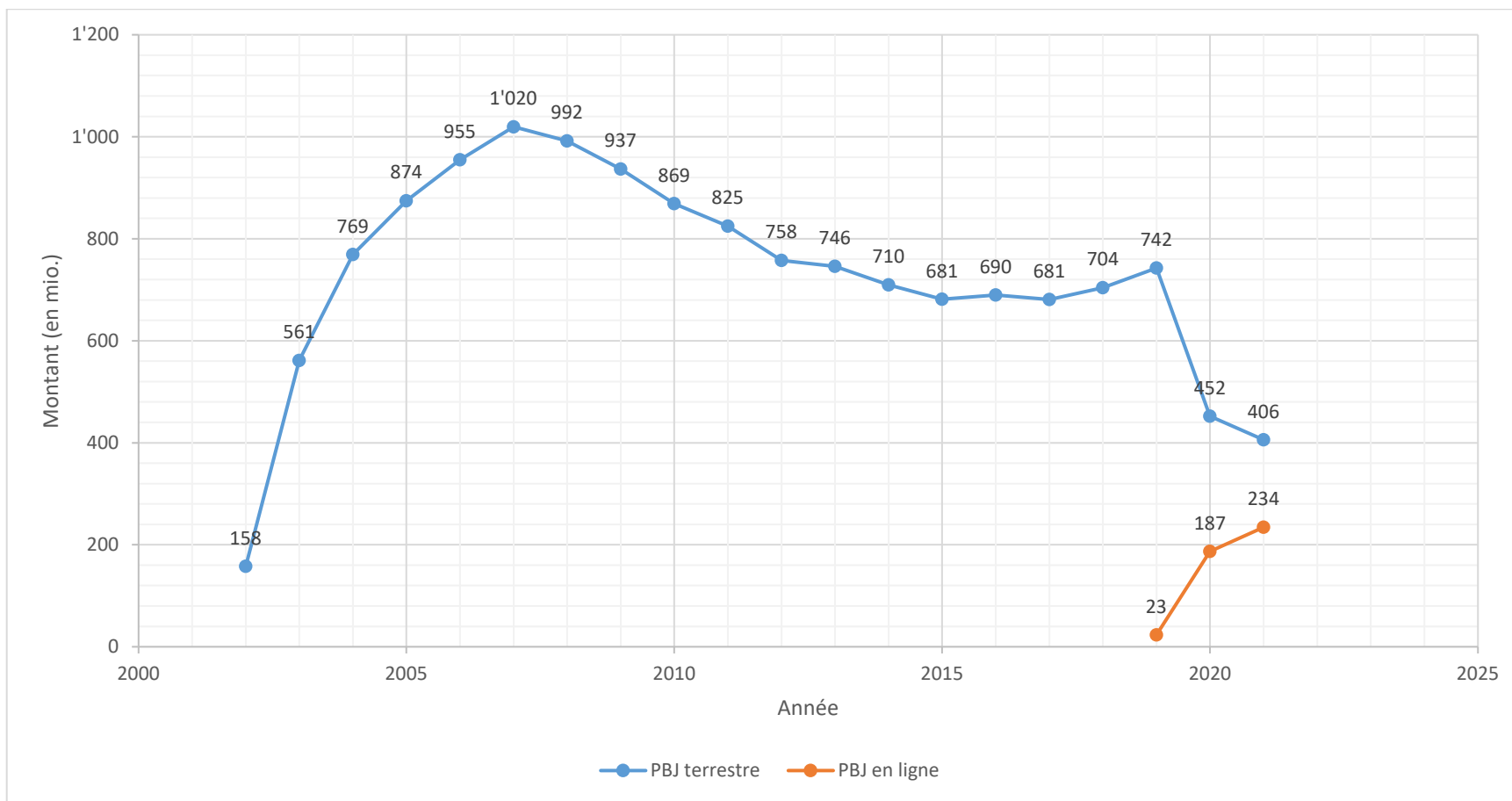
N° de référence: ESBK-D-36893401/70/

Annexe 2 - Graphique « Évolution des exclusions des jeux de 2000 à 2020 »



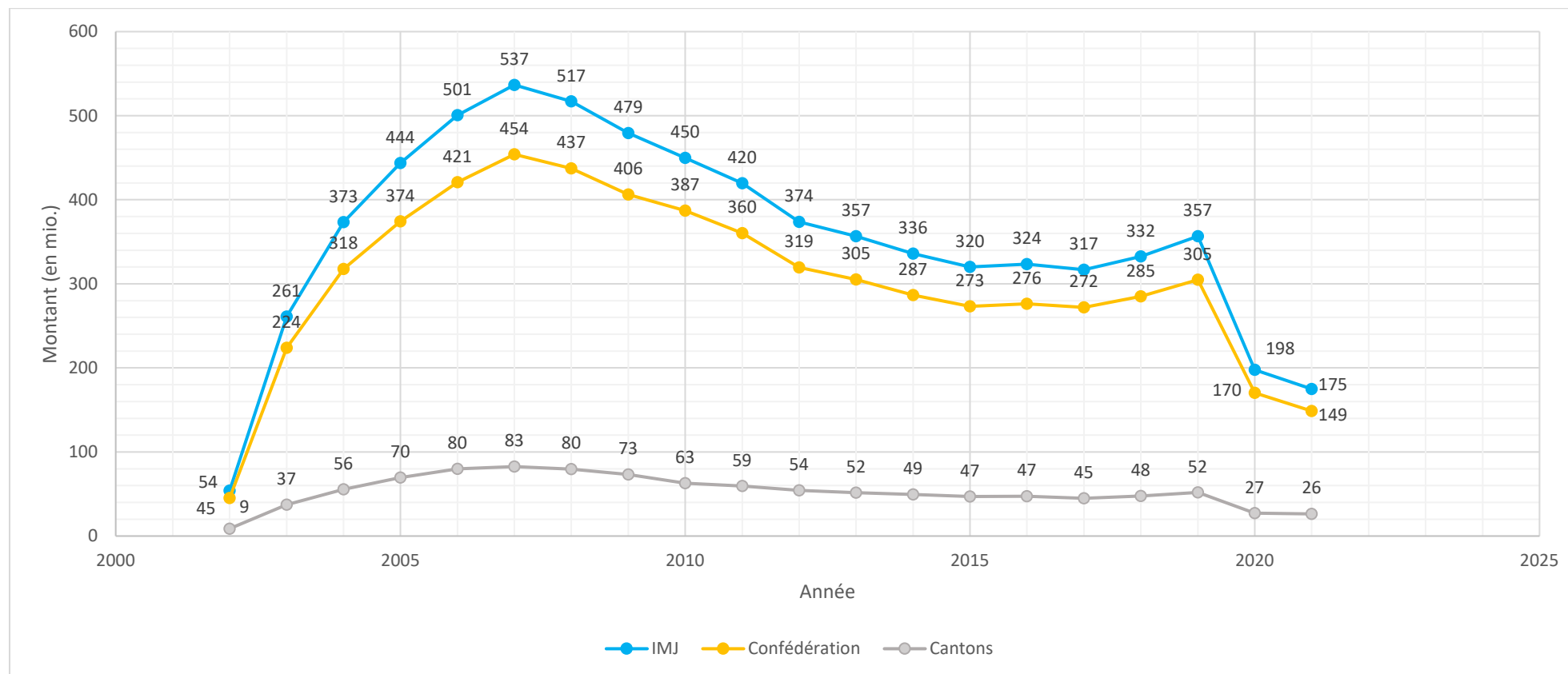
N° de référence: ESBK-D-36893401/209

Annexe 3 - Graphique « Évolution du produit brut des jeux de 2002 à 2021 »



N° de référence: ESBK-D-36893401/218/

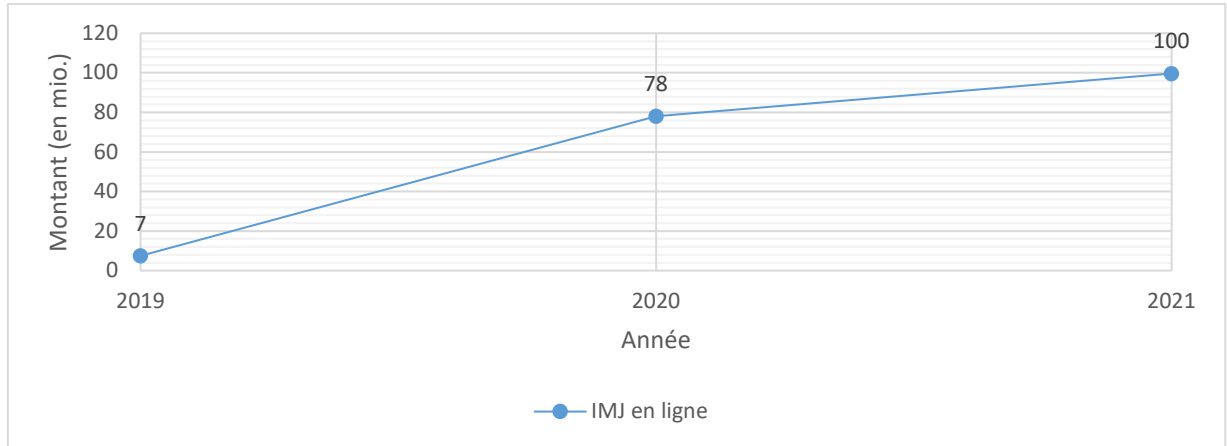
Annexe 4 - Graphique « Évolution de l'impôt sur les maisons de jeu acquitté par les casinos terrestres de 2002 à 2021, avec indication de la part reversée aux cantons »





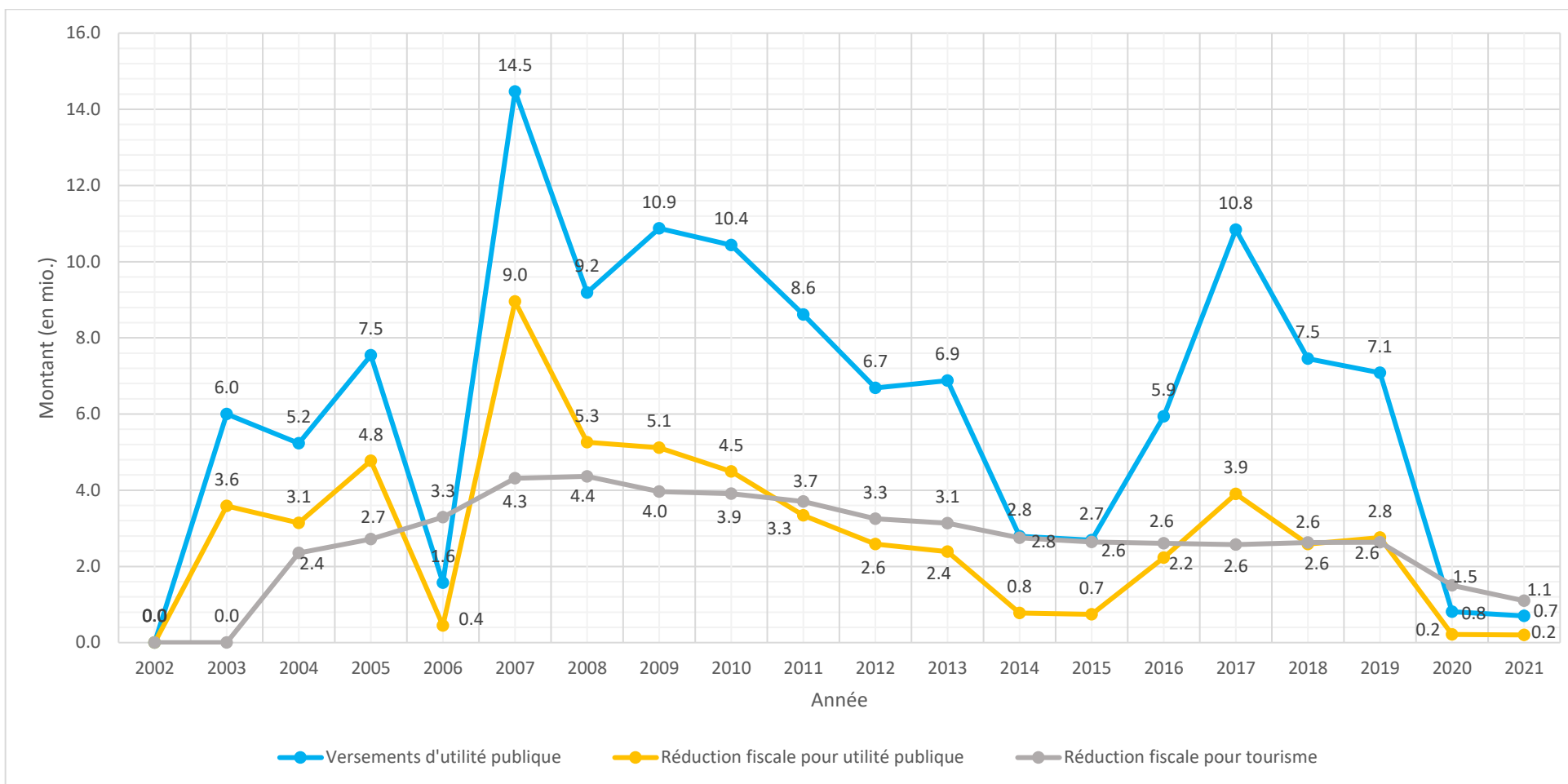
N° de référence: ESBK-D-36893401/220

Annexe 5 - Graphique « Évolution de l'impôt sur les maisons de jeu acquitté par les casinos en ligne de 2019 à 2021 »



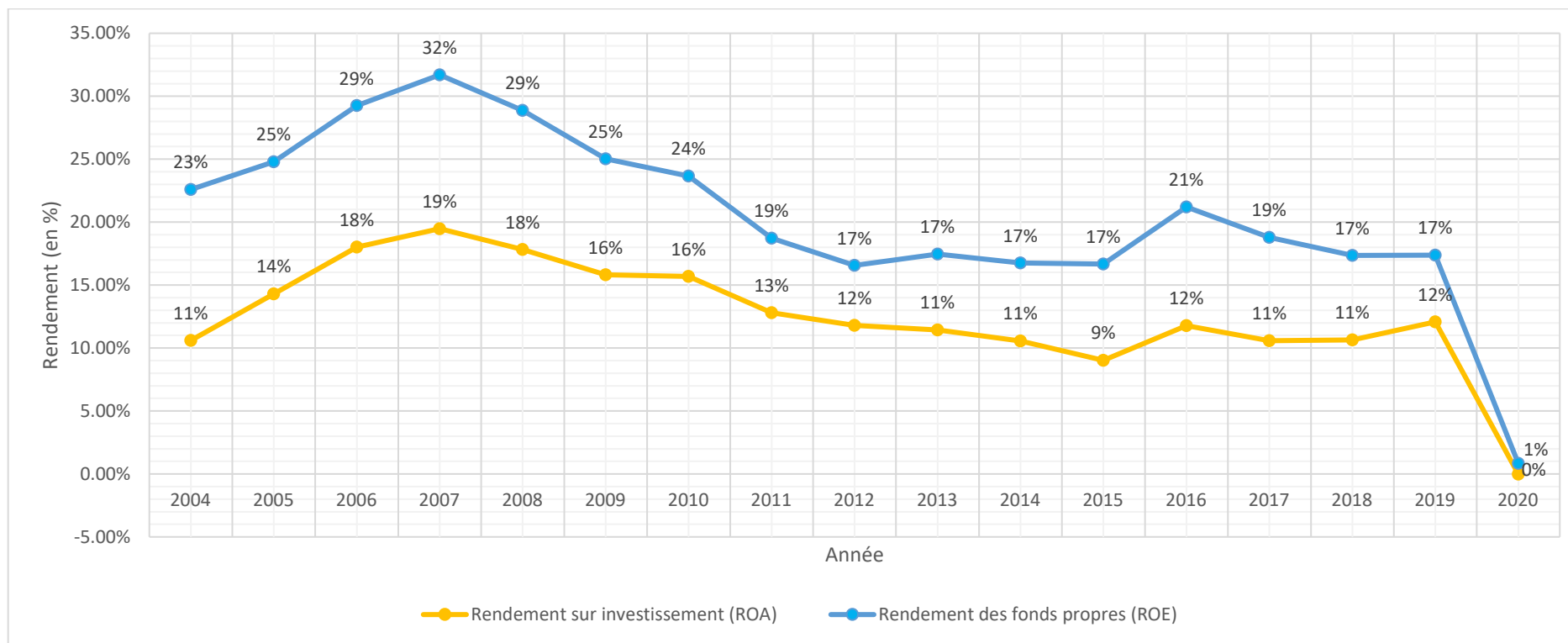
N° de référence: ESBK-D-36893401/222/

Annexe 6 - Graphique « Évolution des allègements fiscaux selon l'art. 121 LJAr »



N° de référence: ESBK-D-36893401/234

Annexe 7 - Graphique « Évolution de la rentabilité des maisons de jeu au bénéfice d'une concession »





N° de référence: ESBK-D-36893401/249

Annexe 8 - Vue d'ensemble "Répartition des parts de marché détenues dans les maisons de jeu"

Participations suisses: part de marché de				67%			
Groupe Swiss Casinos				Indépendants			
Casinos	Participation	PBJ 2021	Part marché	Casinos	Participation	PBJ 2021	Part marché
Berne (A)	32%	30	1%	Bad Ragaz (B)	67%	9	1%
Pfäffikon (B)	100%	81	13%	Bâle (A)	5%	34	0%
Schaffhouse (B)	100%	9	1%	Baden (A)	100%	83	13%
Saint-Gall (A)	98%	19	3%	Crans-Montana (B)	20%	7	0%
Zurich (A)	100%	43	7%	Courrendlin (B)	0%	8	0%
Total		181	25%	Davos (B)	10%	27	0%
				Interlaken (B)	82%	19	2%
				Lucerne (A)	100%	93	15%
Groupe Berne				Groupe Novomatic			
Casinos	Participation	PBJ 2021	Part marché	Casinos	Participation	PBJ 2021	Part marché
Berne (A)	55%	30	3%	Bad Ragaz (B)	33%	9	0%
Neuchâtel (B)	98%	14	2%	Interlaken (B)	18%	19	1%
Total		44	5%	Locarno (B)	100%	11	2%
				Mendrisio (B)	100%	40	6%
				Total		80	9%
Participations étrangères: part de marché de				33%			
Groupe Barrière				Groupe Partouche			
Casinos	Participation	PBJ 2021	Part marché	Casinos	Participation	PBJ 2021	Part marché
Courrendlin (B)	100%	8	1%	Crans-Montana (B)	23%	7	0%
Granges-Paccot (B)	100%	9	1%	Meyrin (B)	99%	36	6%
Montreux (A)	78%	36	4%	Total		43	6%
Total		53	7%				
Groupe Casinos Austria				Groupe Ardent			
Casinos	Participation	PBJ 2021	Part marché	Casinos	Participation	PBJ 2021	Part marché
Berne (A)	14%	30	1%	Davos (B)	90%	27	4%
Lugano (A)	29%	30	1%	Crans Montana (B)	57%	7	1%
St. Moritz (B)	100%	1	0%	Total		27	4%
Total		61	2%				
Groupe Tranchant							
Casinos	Participation	PBJ 2021	Part marché				
Bâle (A)	95%	34	5%				
Total		34	5%				





N° de référence: ESBK-D-36893401/257

Annexe 9 - Vue d'ensemble « Produit brut des jeux 2016 – 2019 »

Casino (Type de concession)	PBJ						Ø PBJ (terr.) (2016 - 2019)
	2016	2017	2018	2019 (terrestre)	2019 (en ligne)	2019	
Baden (A)	CHF 59'576'862	CHF 60'425'760	CHF 63'100'646	CHF 65'634'530	CHF 6'344'073	CHF 71'978'603	CHF 63'770'467
Bâle (A)	CHF 59'024'782	CHF 58'325'118	CHF 60'719'482	CHF 62'663'985		CHF 62'663'985	CHF 60'183'342
Berne (A)	CHF 49'994'237	CHF 47'960'089	CHF 46'823'260	CHF 47'461'870		CHF 47'461'870	CHF 48'059'864
Lugano (A)	CHF 34'151'715	CHF 31'331'398	CHF 44'490'656	CHF 58'531'107		CHF 58'531'107	CHF 42'126'219
Lucerne (A)	CHF 35'969'105	CHF 36'877'270	CHF 36'987'644	CHF 38'571'836	CHF 8'934'826	CHF 47'506'662	CHF 39'335'170
Montreux (A)	CHF 74'104'924	CHF 73'085'552	CHF 73'333'175	CHF 66'031'360		CHF 66'031'360	CHF 71'638'753
Saint-Gall (A)	CHF 32'424'648	CHF 30'855'981	CHF 28'710'873	CHF 31'813'559		CHF 31'813'559	CHF 30'951'265
Zurich (A)	CHF 67'437'297	CHF 71'930'512	CHF 72'216'633	CHF 78'254'485		CHF 78'254'485	CHF 72'459'732
Bad Ragaz (B)	CHF 22'191'216	CHF 19'892'317	CHF 17'190'565	CHF 15'902'401		CHF 15'902'401	CHF 18'794'125
Courrendlin (B)	CHF 14'135'655	CHF 13'346'556	CHF 13'896'788	CHF 13'608'399		CHF 13'608'399	CHF 13'746'850
Crans-Montana (B)	CHF 14'473'871	CHF 14'865'570	CHF 14'662'926	CHF 14'676'850		CHF 14'676'850	CHF 14'669'804
Davos (B)	CHF 2'151'150	CHF 1'592'573	CHF 1'792'675	CHF 2'055'187	CHF 1'343'135	CHF 3'398'323	CHF 2'233'680
Granges-Paccot (B)	CHF 19'306'755	CHF 19'360'573	CHF 20'334'741	CHF 18'896'624		CHF 18'896'624	CHF 19'474'673
Interlaken (B)	CHF 11'462'483	CHF 10'842'777	CHF 10'888'917	CHF 10'649'511		CHF 10'649'511	CHF 10'960'922
Locarno (B)	CHF 20'250'667	CHF 20'352'332	CHF 19'510'710	CHF 18'900'316		CHF 18'900'316	CHF 19'753'506
Mendrisio (B)	CHF 50'927'557	CHF 46'832'450	CHF 53'914'808	CHF 70'398'327		CHF 70'398'327	CHF 55'518'285
Meyrin (B)	CHF 58'548'044	CHF 58'204'853	CHF 57'898'850	CHF 57'406'343		CHF 57'406'343	CHF 58'014'522
Neuchâtel (B)	CHF 23'558'138	CHF 22'810'534	CHF 24'963'069	CHF 24'662'246		CHF 24'662'246	CHF 23'998'497
Pfäffikon (B)	CHF 26'279'493	CHF 27'670'684	CHF 27'987'899	CHF 30'493'195	CHF 6'871'680	CHF 37'364'876	CHF 29'825'738
Schaffhouse (B)	CHF 10'979'823	CHF 11'590'605	CHF 11'346'512	CHF 12'999'672		CHF 12'999'672	CHF 11'729'153
St. Moritz (B)	CHF 2'781'520	CHF 2'656'926	CHF 3'081'543	CHF 2'842'840		CHF 2'842'840	CHF 2'840'707
Total	CHF 689'729'941	CHF 680'810'429	CHF 703'852'372	CHF 742'454'645	CHF 23'493'715	CHF 765'948'359	CHF 710'085'275





LE CONSEIL FEDERAL SUISSE

Sur recommandation de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) du

Sur proposition du DFJP du

Vu la décision du Conseil fédéral du

Vu la prise de position du canton de X du date et celle de la commune de X du

En application de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu du 18 décembre 1998 (LMJ, RS 935.52) et ses dispositions d'exécution

octroie à la

Maison de jeu X

**Rue
CP Localité**

une

concession d'implantation et d'exploitation de type A

Concession N° X

1. Objet de la concession

1.1. Droits et devoirs de la concessionnaire

La maison de jeu (ci-après "la concessionnaire", voir annexe I) est mise au bénéfice d'une concession d'implantation et d'exploitation de type A qui lui confère le droit et l'obligation d'exploiter une maison de jeu dans la commune X. La concession est octroyée pour une durée de 20 ans. Il n'existe aucun droit à son renouvellement (art. 16 et 17 al. 2 LMJ).

La concession est délivrée sur la base des indications fournies par la concessionnaire au cours de la procédure d'examen de la demande et sous la condition expresse que ces indications soient véridiques et complètes.

Outre les obligations expressément mentionnées dans le présent acte, la concessionnaire est tenue de respecter l'ensemble de ses dispositions légales applicables, soit, notamment, celles des textes suivants:

- Loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ; RS 035.52);
- Ordonnance du 23 février 2000 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (OLMJ; RS 935.521);
- Ordonnance du DFJP sur les systèmes de surveillance et les jeux de hasard (OJH; RS 935.521.21);
- Loi fédérale du 18 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (LBA; RS 955.0);
- Ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (OCFMJ-LBA; RS 955.021);

Les modifications ultérieures de la législation en vigueur sont expressément réservées. Si celles-ci entraînent des conséquences pour le présent acte, la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) procède aux adaptations nécessaires.

La concessionnaire est tenue de respecter, selon le principe de la bonne foi, la législation ainsi que les devoirs, les conditions et les charges stipulés dans le présent acte de concession. Elle doit notamment:

- se conformer aux décisions, communications, directives et injonctions de la CFMJ,
- exploiter la maison de jeu avec diligence et intégrité, en pleine conscience des responsabilités qui sont les siennes,
- garantir une exploitation irréprochable des jeux, en suivant les développements des techniques et des modes de gestion, en les mettant en oeuvre de manière appropriée.

Il incombe à la concessionnaire de remplir les conditions légales de la concession pendant toute la durée de celle-ci. En particulier, elle s'assure du caractère suffisant et de l'origine licite de ses moyens financiers, et garantit une exploitation rentable de la maison de jeu. Elle justifie en permanence de sa bonne réputation et du caractère irréprochable de son activité commerciale, tant pour elle que pour les membres de ses organes, son personnel dirigeant, ses ayants

droit économiques et partenaires commerciaux, ainsi que les membres des organes de ceux-ci. La concessionnaire garantit l'indépendance de sa gestion et la transparence de ses structures et de ses relations contractuelles. Elle est tenue de prendre les mesures nécessaires afin de prévenir le jeu pathologique et de lutter contre le blanchiment d'argent.

1.2. Annonces de modifications

La concessionnaire doit, immédiatement et de son propre chef, communiquer à la CFMJ toute modification de faits pertinents relatifs aux conditions d'octroi de la concession (art. 18 LMJ, art. 18 OLMJ).

Les modifications suivantes doivent recevoir l'approbation de la CFMJ:

- élection d'un nouvel organe;
- changements au sein de la direction (personnes avec droit de signature);
- modifications des statuts et des règlements ;
- changements au sein de l'actionnariat de la concessionnaire (ayants droits économique du 1^{er} niveau), dans la mesure où cela concerne une participation de 5 pour cent ou plus du capital social ou des voix ;
- modifications relevant des principaux partenaires commerciaux selon l'annexe III;
- changements relatifs à l'organe de révision ou aux réviseurs responsables;
- modifications de l'offre de jeu.

Les modifications suivantes doivent être communiquées à la CFMJ afin que celle-ci vérifie que les conditions d'octroi de la concession sont respectées. Elle peut, le cas échéant, interdire la modification :

- changements au niveau des participations et des relations économiques selon les annexes I et III;
- engagement de personnel;
- changements parmi les ayants droits économiques des autres niveaux de participation dans la mesure où cela concerne une participation de 5 pour cent ou plus du capital social ou des voix;
- modifications des contrats liant la concessionnaire avec les ayants droits économiques et les principaux partenaires commerciaux;
- acquisition de capital étranger;
- modifications des contrats d'actionnaires;
- changements et adaptations du programme de mesures de sécurité et du programme de mesures sociales ainsi que des mesures prises en matière de lutte contre le blanchiment d'argent;
- modifications des structures d'organisation internes et des processus (système de gestion de la qualité, QM-Management) ;
- modifications des offres annexes.

Afin de garantir le respect des prescriptions légales et des conditions d'octroi de la concession, la CFMJ peut fixer de nouvelles charges et de nouvelles conditions.

1.3. Devoirs d'information

La concessionnaire est tenue de remettre à la CFMJ, régulièrement et de son propre chef, les documents suivants (devoir d'information périodique):

- les décomptes mensuels et trimestriels, ainsi que la déclaration trimestrielle et annuelle du produit brut de chaque jeu conformément aux directives de la CFMJ;
- les comptes annuels révisés, établis selon les normes IAS (art. 70 ss OLMJ) et le rapport de révision (art. 73 OLMJ) selon les directives de la CFMJ ainsi que les comptes annuels révisés selon les statuts, et ce jusqu'au 30 avril de l'année suivant l'exercice;
- le résultat intermédiaire au 30 juin, au plus tard au 30 septembre de l'année en cours;
- les comptes annuels révisés des sociétés mentionnées sous le point 1.7 de l'annexe I;
- le registre des actions du concessionnaire au 31 décembre, et ce jusqu'au 31 janvier de l'année suivante;
- un rapport sur la mise en œuvre du programme de mesures sociales, et ce jusqu'au 30 avril de l'année suivante;
- un rapport sur la mise en œuvre des mesures pour lutter contre le blanchiment d'argent et ce jusqu'au 30 avril de l'année suivante;
- un rapport concernant la formation et la formation continue du personnel de la maison de jeu, jusqu'au 30 avril de l'année suivante.

La concessionnaire doit de lui-même tenir informée la CFMJ de l'état de la situation et lui fournir les indications suivantes (devoir d'information ponctuel):

- éléments préjudiciables à la bonne réputation des organes ou des collaborateurs du concessionnaire;
- heures d'ouverture et d'exploitation de la maison de jeu ainsi que des tables de jeu et du secteur des automates à sous;
- rapports sur le résultat du QM-Audits et du QM-Reaudits;
- rapports sur le résultat de tout examen, révision ou audit particulier.

2. Conditions et charges

2.1. Acquisition des participations

Les moyens financiers destinés à acquérir une participation au capital de la concessionnaire ne doivent pas provenir d'un don ou d'un prêt accordé par un ayant droit économique ou un principal partenaire commercial de la maison de jeu. Cette condition s'applique à tous les niveaux de participation.

En cas d'acquisition d'une participation, l'acquéreur doit apporter la preuve qu'il remplit les conditions légales applicables à l'ayant droit économique. En particulier, il doit établir qu'il dispose de moyens financiers propres suffisants et qu'il jouit d'une bonne réputation. Le chiffre 1.2. demeure réservé.

La CFMJ examine si ces conditions légales sont respectées et décide de la suite à donner.

2.2. Exigence des moyens financiers propres suffisants

Le capital propre de la concessionnaire doit, pendant toute la durée de la concession, au sens de l'article 663a al. 3 CO, se monter à au moins 30 pour cent du total du bilan ou 20 pour cent du produit brut des jeux. La plus élevée de ces deux valeurs est déterminante. Indépendamment de ces quotas, pendant toute la durée de la concession, le capital propre minimal de la concessionnaire doit être de 4 millions de francs sous forme de capital social libéré.

La CFMJ pourra, selon les circonstances – la composition des actifs et des passifs ainsi que les risques liés à l'exploitation notamment –, fixer des valeurs plus élevées.

L'octroi, par la concessionnaire, de prêts ou de crédits, ainsi que la mise à disposition d'argent sous d'autres formes à ses ayants droits économiques ou à des personnes liées à ceux-ci est interdit.

2.3. Principaux partenaires commerciaux et partenaires de savoir-faire

Les contrats conclus avec les principaux partenaires commerciaux (par ex. les prestataires de services ou les fournisseurs d'équipements ou de machines à sous) doivent être établis aux conditions du marché. Ces partenaires commerciaux ne doivent en aucun cas avoir d'influence directe ou indirecte sur les organes, la direction ou l'entreprise de la concessionnaire. Les prestations fournies par le partenaire commercial ne devront pas prendre la forme d'une participation au bénéfice de la maison de jeu ou être définies en pourcentage du produit brut des jeux ou du chiffre d'affaires de celle-ci. Dans certains cas dûment justifiés, la CFMJ peut autoriser, dans une mesure restreinte, une rémunération calculée en fonction du produit brut des jeux ou en fonction du chiffre d'affaires. Les principaux partenaires commerciaux sont énumérés dans l'annexe III.

2.4. Organes et collaborateurs

Les organes et les collaborateurs de la concessionnaire doivent jouir d'une bonne réputation. Ils ne doivent pas exercer d'activité susceptible d'entraîner un conflit avec les intérêts de la concessionnaire ou toute autre activité inconciliable avec leur fonction au sein de la maison de jeu. Ils ne peuvent, notamment, détenir de participation dans une société qui livre du matériel de jeu, s'occupe de la maintenance ou fournit des conseils, ni travailler pour elle, si cette société est en relation avec la concessionnaire.

2.5. Prestataires de services et fournisseurs de machines

Les prestataires de services et les fournisseurs de machines, équipements et installations, qui ont une importance particulière pour l'exploitation de la maison de jeu ne doivent avoir aucune influence directe ou indirecte déterminante sur la concessionnaire, que ce soit par une participation ou par d'autres moyens.

En règle générale, il est considéré qu'une participation de 20 pour cent des voix et/ou du capital de la concessionnaire permet d'exercer une influence déterminante sur celle-ci. On se fondera sur une approche consolidée. Dans des circonstances particulières, une incompatibilité d'intérêt pourra être admise en-deçà du seuil mentionné ci-dessus.

2.6. Outsourcing

Toutes les activités qui relèvent directement de l'exploitation d'une maison de jeu doivent être effectuées par les employés propres de l'entreprise concessionnaire, c'est-à-dire par des personnes liées à celle-ci par un contrat de travail et non pas, par exemple, par un mandat. L'outsourcing n'est par conséquent admissible que pour des activités qui ne relèvent pas de l'exploitation principale et essentielle d'une maison de jeu. L'annexe IV énumère les activités confiées par la concessionnaire à des sociétés tierces.

2.7. Début de l'exploitation

La concessionnaire ne peut mettre en exploitation les jeux de table, les appareils à sous servant aux jeux de hasard, les systèmes de jackpot ainsi que le système électronique de décompte et de contrôle (SEDC) que lorsqu'ils satisfont aux exigences techniques relatives aux jeux, soit après qu'une déclaration de conformité a été fournie conformément à l'art. 63 OLMJ et que la CFMJ a délivré l'autorisation de commencer l'exploitation (art. 17 OLMJ).

Les documents suivants sont à joindre à la déclaration de conformité:

- l'attestation, le résultat et le rapport d'examen conformément à l'art. 56 al. 6 OJH d'un institut accrédité (art. 56 al. 3 et 4 OJH);
- la documentation technique conformément aux art. 54 et 55 OJH;
- le résultat de l'examen des connexions entre tous les appareils et systèmes.

La concessionnaire doit également fournir en même temps les documents relatifs au système de vidéo surveillance conformément à l'art. 54 al.1 OJH.

3. Autres dispositions

3.1. Début de l'exploitation

La concessionnaire est tenue d'ouvrir l'exploitation des jeux dans un délai de 6 mois après l'octroi de la concession.

3.2. Retrait, restriction, suspension

La restriction, la suspension ou le retrait justifiés de la concession ne donnent droit à aucun dédommagement.

Alors même que la concessionnaire n'a commis aucune faute, la CFMJ peut également restreindre ou suspendre la concession lorsque, notamment, les documents nécessaires relatifs à un changement au niveau des participations directes ou indirectes n'ont pas été remis ou s'avèrent incomplets, ou lorsqu'il apparaît que les ayants droits économiques ne satisfont pas ou plus aux exigences légales.

3.3. Rapport de révision

Chaque année, le concessionnaire doit adresser à la CFMJ un rapport de révision selon l'art. 73 OLMJ. La société de révision et le réviseur responsable doivent satisfaire aux critères fixés par la CFMJ pour la reconnaissance du rapport de révision.

3.4. Programme de mesures sociales

Le programme de mesures sociales de la concessionnaire doit contenir, en premier lieu, des mesures de prévention, soit l'information sur les risques du jeu, des questionnaires d'auto évaluation ainsi que les adresses des centres de consultation et de groupes d'entraide. En outre, la concessionnaire élabore un catalogue de mesures visant à identifier à temps les personnes susceptibles de devenir dépendantes du jeu. Elle établit les critères permettant de juger la gravité d'une situation et définit la marche à suivre pour aborder les joueurs pathologiques et les personnes risquant de le devenir. A cet effet, la concessionnaire se conforme aux directives de la CFMJ en la matière.

4. Emolument

Pour l'octroi de la présente concession, un montant de 30'000 francs est prélevé à titre d'émolument. Il doit être acquitté dans un délai de trente jours.

5. Annexes

Les annexes I – VI (informations concernant la concessionnaire; informations concernant l'exploitation des jeux; principaux partenaires commerciaux; outsourcing; organigramme structurel; organigramme interne) font partie intégrante du présent acte de concession.

La CFMJ peut en tout temps modifier ou compléter ces annexes.

6. Voie de droit

La présente décision n'est pas susceptible de recours (art. 16 al. 1 LMJ).

7. Publication

La présente concession est publiée, sans ses annexes, dans la Feuille fédérale et la feuille officielle du canton de Vaud. La CFMJ pourvoit, sous une forme appropriée, à la publication des annexes II (informations concernant l'exploitation des jeux) et V (organigramme structurel). La CFMJ peut rendre publiques d'autres informations relatives à la présente concession, sous réserve d'intérêts prépondérants, relevant du secret d'affaires ou de la protection de la personnalité.

3003 Berne, Date

Au nom du Conseil fédéral
Le Président de la Confédération

Le Chancelier de la Confédération

Annexe 11 – Acte de concession de type B, modèle actuel



LE CONSEIL FEDERAL SUISSE

Sur recommandation de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ)
du.

Sur proposition du DFJP du

Vu la décision du Conseil fédéral du

Vu la prise de position du canton X du ... et celle de la commune de X du

En application de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu du
18 décembre 1998 (LMJ, RS 935.52) et ses dispositions d'exécution

octroie au

Casino X

**Rue
CP Localité**

une

concession d'implantation et d'exploitation de type B

Concession N° X

1. Objet de la concession

1.1. Droits et devoirs de la concessionnaire

La maison de jeu X (ci-après "la concessionnaire", voir annexe I) est mise au bénéfice d'une concession d'implantation et d'exploitation de type B qui lui confère le droit et l'obligation d'exploiter une maison de jeu dans la commune de X. La concession est octroyée pour une durée de 20 ans. Il n'existe aucun droit à son renouvellement.

La concession est délivrée sur la base des indications fournies par la concessionnaire au cours de la procédure d'examen de la demande et sous la condition expresse que ces indications soient véridiques et complètes.

Outre les obligations expressément mentionnées dans le présent acte, la concessionnaire est tenue de respecter l'ensemble de ses dispositions légales applicables, soit, notamment, celles des textes suivants:

- Loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ; RS 035.52);
- Ordonnance du 23 février 2000 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (OLMJ; RS 935.521);
- Ordonnance du DFJP sur les systèmes de surveillance et les jeux de hasard (OJH; RS 935.521.21);
- Loi fédérale du 18 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (LBA; RS 955.0);
- Ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (OCFMJ-LBA; RS 955.021);

Les modifications ultérieures de la législation en vigueur sont expressément réservées. Si celles-ci entraînent des conséquences pour le présent acte, la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) procède aux adaptations nécessaires.

La concessionnaire est tenue de respecter, selon le principe de la bonne foi, la législation ainsi que les devoirs, les conditions et les charges stipulés dans le présent acte de concession. Elle doit notamment:

- Se conformer aux décisions, communications, directives et injonctions de la CFMJ,
- Exploiter la maison de jeu avec diligence et intégrité, en pleine conscience des responsabilités qui sont les siennes,
- Garantir une exploitation irréprochable des jeux, en suivant les développements des techniques et des modes de gestion, en les mettant en œuvre de manière appropriée.

Il incombe à la concessionnaire de remplir les conditions légales de la concession pendant toute la durée de celle-ci. En particulier, elle s'assure du caractère suffisant et de l'origine licite de ses moyens financiers, et garantit une exploitation rentable de la maison de jeu. Elle justifie en permanence de sa bonne réputation et du caractère irréprochable de son activité commerciale, tant

pour elle que pour les membres de ses organes, son personnel dirigeant, ses ayants droit économiques et partenaires commerciaux, ainsi que les membres des organes de ceux-ci. La concessionnaire garantit l'indépendance de sa gestion et la transparence de ses structures et de ses relations contractuelles. Elle est tenue de prendre les mesures nécessaires afin de prévenir le jeu pathologique et de lutter contre le blanchiment d'argent.

1.2. Annonces de modifications

La concessionnaire doit, immédiatement et de son propre chef, communiquer à la CFMJ toute modification de faits pertinents relatifs aux conditions d'octroi de la concession (art. 18 LMJ, art. 18 OLMJ).

Les modifications suivantes doivent recevoir l'approbation de la CFMJ:

- Election d'un nouvel organe;
- Changements au sein de la direction (personnes avec droit de signature);
- Modifications des statuts et des règlements ;
- Changements au sein de l'actionariat de la concessionnaire (ayants droit économiques du 1^{er} niveau), dans la mesure où cela concerne une participation égale ou supérieure à 5 pour cent du capital social ou des voix ;
- Modifications relevant des principaux partenaires commerciaux selon l'annexe III;
- Changements relatifs à l'organe de révision ou aux réviseurs responsables;
- Modifications de l'offre de jeu.

Les modifications suivantes doivent être communiquées à la CFMJ afin que celle-ci vérifie que les conditions d'octroi de la concession sont respectées. Elle peut, le cas échéant, interdire la modification :

- Changements au niveau des participations et des relations économiques selon les annexes I et III;
- Engagement de personnel;
- Changements parmi les ayants droits économiques des autres niveaux de participation dans la mesure où cela concerne une participation égale ou supérieure à 5 pour cent du capital social ou des voix;
- Modifications des contrats liant la concessionnaire avec les ayants droits économiques et les principaux partenaires commerciaux;
- Acquisition de capital étranger;
- Modifications des contrats d'actionnaires;
- Changements et adaptations du programme de mesures de sécurité et du programme de mesures sociales ainsi que des mesures prises en matière de lutte contre le blanchiment d'argent;
- Modifications des structures d'organisation internes et des processus (système de gestion de la qualité, QM-Management) ;
- Modifications des offres annexes.

Afin de garantir le respect des prescriptions légales et des conditions d'octroi de la concession, la CFMJ peut fixer de nouvelles charges et de nouvelles conditions.

1.3. Devoirs d'information

La concessionnaire est tenue de remettre à la CFMJ, régulièrement et de son propre chef, les documents suivants (devoir d'information périodique):

- Les décomptes mensuels et trimestriels, ainsi que la déclaration trimestrielle et annuelle du produit brut de chaque jeu conformément aux directives de la CFMJ;
- Les comptes annuels révisés (art. 70 ss OLMJ) et le rapport de révision (art. 73 OLMJ) selon les directives de la CFMJ ainsi que les comptes annuels révisés selon les statuts, et ce jusqu'au 30 avril de l'année suivant l'exercice;
- Le résultat intermédiaire au 30 juin, au plus tard au 30 septembre de l'année en cours;
- Les comptes annuels consolidés selon annexe I pt. 1.5.
- Le registre des actions de la concessionnaire au 31 décembre, et ce jusqu'au 31 janvier de l'année suivante;
- Un rapport sur la mise en œuvre du programme de mesures sociales, et ce jusqu'au 30 avril de l'année suivante;
- Un rapport sur la mise en œuvre des mesures pour lutter contre le blanchiment d'argent et ce jusqu'au 30 avril de l'année suivante;
- Un rapport concernant la formation et la formation continue du personnel de la maison de jeu, jusqu'au 30 avril de l'année suivante.

La concessionnaire doit de lui-même tenir informée la CFMJ de l'état de la situation et lui fournir les indications suivantes (devoir d'information ponctuel):

- Les éléments préjudiciables à la bonne réputation des organes ou des collaborateurs de la concessionnaire;
- Les heures d'ouverture et d'exploitation de la maison de jeu ainsi que des tables de jeu et du secteur des automates à sous;
- Les rapports sur le résultat du QM-Audits et du QM-Reaudits;
- Les rapports sur le résultat de tout examen, révision ou audit particulier.

2. Conditions et charges

2.1. Acquisition des participations

Les moyens financiers destinés à acquérir une participation au capital de la concessionnaire ne doivent pas provenir d'un don ou d'un prêt accordé par un ayant droit économique ou un principal partenaire commercial de la maison de jeu. Cette condition s'applique à tous les niveaux de participation.

En cas d'acquisition d'une participation, l'acquéreur doit apporter la preuve qu'il remplit les conditions légales applicables à l'ayant droit économique. En particulier, il doit établir qu'il dispose de moyens financiers propres suffisants et qu'il jouit d'une bonne réputation. Le chiffre 1.2. demeure réservé.

La CFMJ examine si ces conditions légales sont respectées et décide de la suite à donner.

2.2. Exigence des moyens financiers propres suffisants

Conformément à l'art. 663a al. 3 CO, le capital propre de la concessionnaire doit, pendant toute la durée de la concession, représenter au moins 30 pour cent du total du bilan ou 20 pour cent du produit brut des jeux. La plus élevée de ces deux valeurs est déterminante. Indépendamment de ces quotas, pendant toute la durée de la concession, le capital propre minimal de la concessionnaire doit être de 2 millions de francs sous forme de capital social libéré.

La CFMJ pourra, selon les circonstances – la composition des actifs et des passifs ainsi que les risques liés à l'exploitation notamment –, fixer des valeurs plus élevées.

L'octroi, par la concessionnaire, de prêts ou de crédits, ainsi que la mise à disposition d'argent sous d'autres formes à ses ayants droits économiques ou à des personnes liées à ceux-ci est interdit.

2.3. Principaux partenaires commerciaux et partenaires de savoir-faire

Les contrats conclus avec les principaux partenaires commerciaux (par ex. les prestataires de services ou les fournisseurs d'équipements ou de machines à sous) doivent être établis aux conditions du marché. Ces partenaires commerciaux ne doivent en aucun cas avoir d'influence directe ou indirecte sur les organes, la direction ou l'entreprise de la concessionnaire. Les prestations fournies par le partenaire commercial ne devront pas prendre la forme d'une participation au bénéfice de la maison de jeu ou être définies en pourcentage du produit brut des jeux ou du chiffre d'affaires de celle-ci. Dans certains cas dûment justifiés, la CFMJ peut autoriser, dans une mesure restreinte, une rémunération calculée en fonction du produit brut des jeux ou en fonction du chiffre d'affaires. Les principaux partenaires commerciaux sont énumérés dans l'annexe III.

2.4. Organes et collaborateurs

Les organes et les collaborateurs de la concessionnaire doivent jouir d'une bonne réputation. Ils ne doivent pas exercer d'activité susceptible d'entraîner un conflit avec les intérêts de la concessionnaire ou toute autre activité inconciliable avec leur fonction au sein de la maison de jeu. Ils ne peuvent, notamment, détenir de participation dans une société qui livre du matériel de jeu, s'occupe de la maintenance ou fournit des conseils, ni travailler pour elle, si cette société est en relation avec la concessionnaire.

2.5. Prestataires de services et fournisseurs de machines

Les prestataires de services et les fournisseurs de machines, équipements et installations, qui ont une importance particulière pour l'exploitation de la maison de jeu ne doivent avoir aucune influence directe ou indirecte déterminante sur la concessionnaire, que ce soit par une participation ou par d'autres moyens.

En règle générale, il est considéré qu'une participation de 20 pour cent des voix et/ou du capital de la concessionnaire permet d'exercer une influence déterminante sur celle-ci. On se fondera sur une approche consolidée. Dans des circonstances particulières, une incompatibilité d'intérêt pourra être admise en deçà du seuil mentionné ci-dessus.

2.6. Outsourcing

Toutes les activités qui relèvent directement de l'exploitation d'une maison de jeu doivent être effectuées par les employés propres de l'entreprise concessionnaire, c'est-à-dire par des personnes liées à celle-ci par un contrat de travail et non pas, par exemple, par un mandat. L'outsourcing n'est par conséquent admissible que pour des activités qui ne relèvent pas des activités principales et essentielles d'une maison de jeu. Les activités énumérées à L'annexe IV énumère les activités confiées par la concessionnaire à des sociétés tierces.

2.7. Début de l'exploitation

La concessionnaire ne doit mettre en exploitation les jeux de table, les appareils à sous servant aux jeux de hasard, les systèmes de jackpot ainsi que le système électronique de décompte et de contrôle (SEDC) que lorsqu'ils satisfont aux exigences techniques relatives aux jeux. Ce n'est qu'après qu'une déclaration de conformité a été fournie conformément à l'art. 63 OLMJ que la CFMJ délivre l'autorisation de commencer l'exploitation (art. 17 OLMJ).

Les documents suivants sont à joindre à la déclaration de conformité:

- L'attestation, le résultat et le rapport d'examen conformément à l'art. 56 al. 6 OJH d'un institut accrédité (art. 56 al. 3 et 4 OJH);
- La documentation technique conformément aux art. 54 et 55 OJH;
- Le résultat de l'examen des connexions entre eux de tous les appareils et systèmes.

La concessionnaire doit également fournir en même temps les documents relatifs au système de vidéo surveillance conformément à l'art. 54 al.1 OJH.

3. Autres dispositions

3.1. Début de l'exploitation

La concessionnaire est tenue d'ouvrir l'exploitation des jeux dans un délai de 6 mois après l'octroi de la concession.

3.2. Retrait, restriction, suspension

La restriction, la suspension ou le retrait justifiés de la concession ne donnent droit à aucun dédommagement.

Alors même que la concessionnaire n'a commis aucune faute, la CFMJ peut également restreindre ou suspendre la concession lorsque, notamment, les

documents nécessaires relatifs à un changement au niveau des participations directes ou indirectes n'ont pas été remis ou s'avèrent incomplets ou lorsqu'il apparaît que les ayants droits économiques ne satisfont plus aux exigences légales.

3.3. Rapport de révision

Chaque année, la concessionnaire doit adresser à la CFMJ un rapport de révision selon l'art. 73 OLMJ. La société de révision et le réviseur responsable doivent satisfaire aux critères fixés par la CFMJ pour la reconnaissance du rapport de révision.

3.4. Programme de mesures sociales

Le programme de mesures sociales de la concessionnaire doit contenir, en premier lieu, des mesures de prévention, soit l'information sur les risques du jeu, des questionnaires d'auto évaluation ainsi que les adresses des centres de consultation et de groupes d'entraide. En outre, la concessionnaire élabore un catalogue de mesures visant à identifier à temps les personnes susceptibles de devenir dépendantes du jeu. Elle établit les critères permettant de juger la gravité d'une situation et définit la marche à suivre pour aborder les joueurs pathologiques et les personnes risquant de le devenir. A cet effet, la concessionnaire se conforme aux directives de la CFMJ en la matière.

4. Allégements fiscaux

4.1. Allégement pour projets d'intérêt général ou d'utilité publique

La concessionnaire remplit les conditions de principe justifiant un allégement selon l'art. 42 al. 1 LMJ, en vertu, notamment:

- De ses statuts du 22 février 2002, en particulier de leur article 16;
- De l'acte constitutif d'une fondation appelée "Œuvre jurassienne de secours" (29.06 1981) et de l'accord des 28 et 31.10.2002 liant cette dernière au Casino du Jura S.A.
- Des statuts de la Fondation "Loisir-Casino" datés du 31.10.2002; et notamment de leur article 4

La réduction du taux de l'impôt fixé en vertu de l'art. 41 LMJ est déterminée annuellement selon les critères suivants:

Si 1/8 du produit net des jeux (PNJ) - défini comme le produit brut des jeux (PBJ) selon l'art. 75 OLMJ, déduction faite de l'impôt sur les maisons de jeu calculé selon l'art. 80 OLMJ - est investi dans des projets d'intérêt général pour la région ou dans des projets d'utilité publique, le taux de l'impôt fixé selon l'art. 41 LMJ est réduit de 5%.

Si plus d'1/8 du PNJ est investi dans des projets d'intérêt général pour la région ou dans des projets d'utilité publique, l'allégement suit une progression linéaire. La réduction maximale de 25% du taux de l'impôt est accordée lorsque 5/8 du PNJ ou plus sont investis dans des projets d'intérêt général ou d'utilité publique.

PNJ affecté selon art. 42, al.1 LMJ	Réduction du taux de l'impôt
< 1/8	0%
1/8	5%
2/8	10%
3/8	15%
4/8	20%
5/8	25%
>5/8	25%

Lors de la taxation annuelle définitive, la CFMJ vérifie les montants effectivement investis dans des projets d'intérêt général pour la région ou dans des projets d'utilité publique. A cet effet, elle établit que les conditions qui justifient l'allégement demeurent satisfaites. Elle s'assure notamment du respect des principes suivants:

- Si la maison de jeu ne procède pas directement à l'affectation des prestations d'intérêt général ou d'utilité publique, elle peut charger un intermédiaire (fondation, association caritative, collectivité publique, etc.) de leur répartition. L'intermédiaire, totalement indépendant de la maison de jeu, doit disposer - en vertu de ses statuts ou d'autres règles impératives - de critères d'affectation précis et vérifiables et est tenu de rendre compte de son activité.
- Le cercle des bénéficiaires ultimes des prestations doit être ouvert. Les versements à des organisations privées, des clubs ou des partis politiques poursuivant essentiellement l'intérêt de leurs membres ne justifient aucun allégement.
- La concessionnaire et les bénéficiaires des prestations doivent avoir une relation de totale indépendance réciproque. Les versements à des entreprises du même groupe et les subventions croisées ne justifient aucun allégement. De même, les versements aux porteurs de parts au capital de la maison de jeu ne justifient aucune réduction.
- Les versements ne donnent lieu à aucune contre-prestation des bénéficiaires.
- Les bénéficiaires des prestations et les éventuels intermédiaires chargés de leur répartition ne sont pas des organisations poursuivant des buts lucratifs.
- Les bénéficiaires des prestations doivent avoir leur siège dans la région d'implantation de la maison de jeu.
- Les prestations fournies par les maisons de jeu sur la base d'obligations légales (impôts, prestations dans le cadre du plan de mesures sociales, etc.) ne justifient aucun allégement.
- Toutes les prestations qui bénéficient au public ne sont pas d'intérêt général ou d'utilité publique au sens de l'art. 42, al. 1 LMJ. La contribution doit répondre de manière désintéressée à un besoin de soutien réel et permettre d'améliorer une prestation de qualité. Les manifestations de pur divertissement ou à caractère commercial ne rentrent notamment pas dans cette catégorie.

- L'affectation effective des montants est vérifiée et attestée annuellement par l'organe de révision de la maison de jeu.

Le cas particulier des collectivités publiques

Lorsqu'une collectivité publique est actionnaire d'une maison de jeu, les dividendes ou autres versements à son profit en tant qu'actionnaire ne fondent aucun allégement. Les prestations d'intérêt général ou d'utilité publique doivent figurer en tant que charges effectives dans les comptes de la maison de jeu.

Les versements dans la caisse générale d'une collectivité publique contribuent au financement de ses tâches usuelles et ne justifient aucun allégement même si elles relèvent de l'intérêt public. Seule l'affectation spécifique à des prestations d'utilité publique ou qui relèvent du champ élargi des tâches d'une collectivité publique et qui visent (dans l'intérêt général) l'accroissement de l'attractivité de la localité peuvent fonder une réduction du taux de l'impôt. Ces versements doivent faire l'objet d'une comptabilité séparée.

Si la collectivité publique se charge de la répartition des prestations versées par la maison de jeu, elle doit se doter de critères d'affectation précis et vérifiables.

Données personnelles des membres du conseil de fondation

Tant que les dépenses d'utilité publique donnant droit à une réduction fiscale n'atteignent pas 1/8^{ème} du PNJ, les membres du conseil de fondation ou du conseil d'administration de la fondation ne sont pas dans l'obligation de fournir leurs données personnelles. Dès lors que le seuil des 1/8^{ème} est atteint, les personnes concernées devront fournir les données prévues à l'art. 4 OLMJ à la CFMJ.

5. Emolument

Pour l'octroi de la présente concession, un montant de 20'000 francs est prélevé à titre d'émolument. Il doit être acquitté dans un délai de trente jours.

6. Annexes

Les annexes I – VI (informations concernant la concessionnaire; informations concernant l'exploitation des jeux; principaux partenaires commerciaux; outsourcing; organigramme structurel; organigramme interne) font partie intégrante du présent acte de concession.

La CFMJ peut en tout temps modifier ou compléter ces annexes.

7. Voie de droit

La présente décision n'est pas susceptible de recours (art. 16 al. 1 LMJ).

8. Publication

La présente concession est publiée, sans ses annexes, dans la Feuille fédérale et le journal officiel du canton du Jura. La CFMJ pourvoit, sous une forme appropriée, à la publication des annexes II (informations concernant l'exploitation des jeux) et V (organigramme structurel). La CFMJ peut rendre publiques d'autres informations relatives à la présente concession, sous réserve d'intérêts prépondérants, relevant du secret d'affaires ou de la protection de la personnalité.

3003 Berne, 2002

Au nom du Conseil fédéral
Le Président de la Confédération

Le Chancelier de la Confédération

Annexe 12 – Extension de la concession au droit d’exploiter des jeux en ligne, modèle actuel



DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT
LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
IL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO
IL CUSSEGL FEDERAL SVIZZER

Sur la base de la concession n° X du Date

Sur proposition de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) du Date,

Sur proposition du Département fédéral de justice et police (DFJP) du Date,

En application de la loi fédérale sur les jeux d’argent du 29 septembre 2017 (LJar; RS 935.51)
et de ses dispositions d’exécution,

Octroie à

Casino X SA

Rue

CP Localité

Une extension de la concession au droit d’exploiter des jeux de casino en ligne

Extension de la concession N° X

1. Objet de l'extension de la concession

1.1. Droits et devoirs de la concessionnaire

Le casino X (ci-après : concessionnaire), au bénéfice de la concession n° X (ci-après : concession), obtient une extension de sa concession au droit d'exploiter des jeux de casino en ligne.

Cette extension de la concession au droit d'exploiter des jeux de casino en ligne (ci-après : extension de la concession) est délivrée sur la base des indications fournies par la concessionnaire au cours de la procédure de demande d'extension de la concession et sous la condition expresse que ces indications soient véridiques et complètes.

Sauf mention contraire, toutes les obligations prévues dans la concession sont applicables *mutatis mutandis* à la présente extension de la concession.

Outre les obligations explicitement mentionnées dans la concession et dans la présente extension de la concession, la concessionnaire est tenue de respecter l'ensemble des dispositions légales qui lui sont applicables, en particulier les textes légaux suivants :

- Loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJar; RS 935.51);
- Ordonnance du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAR; RS 935.511);
- Ordonnance du DFJP du 7 novembre 2018 sur les maisons de jeu (OMJ-DFJP; RS 935.511.1);
- Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBA; RS 955.0);
- Ordonnance du 12 novembre 2018 de la CFMJ sur le blanchiment d'argent (OBA-CFMJ ; RS 955.021)

Les modifications ultérieures de la législation en vigueur sont expressément réservées.

Pour éviter toute confusion entre l'offre de jeux de casino en ligne légale et illégale, le joueur doit pouvoir en tout temps identifier la concessionnaire sur le site de jeux en ligne de laquelle il est en train de jouer. Pour cela, le nom de la concessionnaire doit figurer au moins sur la page d'accueil du site à partir duquel les jeux en ligne sont exploités.

En outre, la publicité présente sur le site de jeux en ligne ne doit pas créer de confusion chez le joueur quant à la société au bénéfice d'une extension de la concession qui lui propose les jeux en ligne.

1.2. Annonces de modification

En sus des modifications mentionnées au point 1.2 de la concession, la concessionnaire doit communiquer les modifications suivantes. La CFMJ vérifie que les conditions d'octroi de l'extension de la concession sont respectées et peut, le cas échéant, interdire la modification.

- Modifications apportées aux moyens permettant l'accès aux jeux de casino en ligne qu'elle propose;
- Changements parmi les fournisseurs de jeux en ligne;
- Modifications de contrats conclus avec des fournisseurs de jeux en ligne.

1.3. Devoirs d'information

Outre ce qui est mentionné au point 1.3 de la concession, la concessionnaire est tenue de remettre à la CFMJ de son propre chef, jusqu'au 30 avril de l'année suivant l'exercice, un compte de résultat distinct pour l'exploitation de jeux de casino en ligne (devoir d'information périodique).

2. Conditions et charges

2.1. Programme de mesures de protection sociale et programme de mesures de sécurité

La concessionnaire évalue périodiquement l'efficacité de son programme de mesures de protection sociale et l'adapte pour tenir compte de la réalité et des expériences faites, afin de s'assurer qu'il lui permet de respecter les buts et les prescriptions de la législation tout au long de la durée de la concession.

La concessionnaire évalue périodiquement l'efficacité de son programme de mesures de sécurité et l'adapte pour tenir compte des évolutions techniques et des risques encourus. Elle s'assure que la gestion de sa sécurité informatique est certifiée conforme à la norme ISO/CEI 27001, ou présente des garanties de sécurité équivalentes pendant toute la période où elle exploite des jeux de casino en ligne.

2.2. Exigence de moyens financiers propres suffisants

Pour l'exploitation de jeux de casino en ligne, la concessionnaire doit disposer d'un capital propre libéré supplémentaire de 3 millions de francs. Le capital propre sous forme de capital social libéré de la concessionnaire doit donc être pendant toute la durée de l'exploitation des jeux en ligne de 5 millions de francs au minimum.

2.3. Principaux partenaires commerciaux et partenaires de savoir-faire

Une exception à ce qui est prévu au point 2.3 de la concession concerne les fournisseurs de jeux de casino en ligne qui peuvent être rétribués en fonction du chiffre d'affaires ou du produit de l'exploitation des jeux, pour autant que la rémunération soit raisonnable (art. 46 al. 2 LJar).

Les fournisseurs de jeux sont des personnes physiques ou morales, qui développent eux-mêmes des jeux (développeurs) ou qui sont propriétaires eux-mêmes des jeux. Des contrats liés au chiffre d'affaires ou au produit de l'exploitation des jeux ne peuvent être conclus qu'avec les personnes susmentionnées, pour autant que la rémunération soit raisonnable.

La concessionnaire doit s'assurer qu'elle garantit une gestion irréprochable et indépendante dans le cadre de ses engagements contractuels (art. 8 al. 1 let. D LJar). Ceci est notamment le cas lorsque la concessionnaire décide librement des jeux offerts sur sa plateforme de jeu et accomplit elle-même, par l'intermédiaire de son propre personnel qualifié, les activités centrales énumérées à l'art. 9 al. 2 OJar.

2.4. Alimentation du compte joueur

Pour respecter les exigences légales (art. 50 OJar), la concessionnaire doit s'assurer que seul le joueur puisse alimenter son compte joueur par ses versements.

3. Autres dispositions

3.1. Exploitation

La concessionnaire ne peut mettre en exploitation ses jeux de casino en ligne que lorsqu'elle remplit l'ensemble des exigences légales et techniques et que la CFMJ lui a délivré une autorisation pour chacun des jeux qu'elle entend exploiter.

La concessionnaire doit remplir les exigences légales et techniques qui lui incombent pendant toute la période où elle exploite des jeux de casino en ligne. Elle doit notamment assurer l'enregistrement complet et correct des données conformément aux art. 39 et 40 OMJ-DFJP, ainsi que leur transmission à la CFMJ.

3.2. Retrait, restriction, suspension

La validité de la présente extension est liée à l'existence de la concession n° X. Si la concession devait être retirée ou suspendue, la concessionnaire perdrait également le droit d'exploiter des jeux de casino en ligne.

La CFMJ pourra suspendre ou retirer l'extension de la concession indépendamment de la concession.

La restriction, la suspension ou le retrait justifiées de l'extension de la concession ne donnent droit à aucun dédommagement.

3.3. Interruption de l'exploitation des jeux en ligne

En d'interruption de l'exploitation des jeux en ligne, la concessionnaire présentera à la CFMJ les mesures qu'elle prévoit de prendre pour informer les joueurs et leur rendre les montants déposés sur leurs comptes joueurs.

En cas d'interruption de l'exploitation des jeux en ligne de plus de trois mois, la concessionnaire ne pourra reprendre l'exploitation qu'après que la CFMJ aura constaté que les exigences légales sont respectées.

4. Emoluments et frais

Pour l'octroi de la présente extension de la concession, un montant de 5'000 francs est prélevé à titre d'émolument. Il doit être acquitté dans un délai de trente jours.

5. Voie de droit

La présente décision n'est pas sujette à recours (art. 11 al. 1 LJAr).

6. Publication

La présente extension de la concession est publiée dans la Feuille fédérale et dans la Feuille officielle du canton de Genève.

3003 Bern, le Date

Au nom du Conseil fédéral

La Présidente de la Confédération

Le Chancelier de la Confédération



N° de référence: ESBK-D-D1883401/192

Annexe 13 - Récapitulation de toutes les recommandations de la CFMJ au Conseil fédéral

Recommandation 1 de la CFMJ au Conseil fédéral (cf. chiffre 3.2.1. du rapport) :

Le découpage du territoire en zones pour les emplacements de dix maisons de jeu bénéficiant d'une concession de type A et de treize maisons de jeu bénéficiant d'une concession de type B est à approuver. Une concession au maximum est à attribuer par zone. Le nombre maximal de concessions est à fixer à 23.

Recommandation 2 de la CFMJ au Conseil fédéral (cf. chiffre 3.2.1. du rapport) :

La CFMJ est à charger de lancer un appel d'offres en vue de l'octroi de concessions pour toutes les zones et types de concessions fixées par le Conseil fédéral (voir recommandation 1).

Recommandation 3 de la CFMJ au Conseil fédéral (cf. chiffre 3.2.1.1 du rapport) :

Instruction est à donner à la CFMJ de préciser, lors de l'appel d'offres pour les concessions de type A que l'emplacement à choisir dans la zone pour l'exploitation de la maison de jeu doit permettre au requérant de réaliser un produit brut des jeux de plus de 30 millions de francs par année avec son offre de jeux de casino terrestre, ce qui est en principe le cas lorsque l'emplacement compte environ 300 000 habitants dans un rayon d'accès de 30 minutes.

Recommandation 4 de la CFMJ au Conseil fédéral (cf. chiffre 3.2.1.2 du rapport) :

Instruction est à donner à la CFMJ de préciser, lors de l'appel d'offres pour les concessions de type B, que :

- l'emplacement à choisir dans la zone pour l'exploitation de la maison de jeu doit permettre au requérant de réaliser un produit brut des jeux de plus de 10 millions de francs par année avec son offre de jeux de casino terrestre, ce qui est en principe le cas lorsque l'emplacement compte environ 100 000 habitants dans un rayon d'accès de 30 minutes ;
- si un requérant propose un emplacement comptant moins de 100 000 habitants dans sa zone d'attraction, il doit démontrer qu'il sera capable de réaliser un produit brut des jeux de plus de 10 millions de francs avec les jeux de casino terrestres par d'autres moyens.

Recommandation 5 de la CFMJ au Conseil fédéral (cf. chiffre 3.2.1.3 du rapport) :

Les zones de « Lausanne » et de « Winterthour » définies par la CFMJ pour l'attribution de deux nouvelles concessions de type A sont à approuver.

Recommandation 6 de la CFMJ au Conseil fédéral (cf. chiffre 3.2.2.1 du rapport) :

La CFMJ est à charger de mener une procédure ouverte pour l'attribution des concessions et d'admettre les demandes de toute partie intéressée.

Recommandation 7 de la CFMJ au Conseil fédéral (cf. chiffre 3.2.2.1 du rapport) :

La CFMJ est à charger de publier au début de mai 2022 les modalités de la procédure et les exigences auxquelles doivent satisfaire les demandes de concession dans la Feuille fédérale ; et de publier en même temps sur son site internet les documents de l'appel d'offres et les



critères de sélection, reprenant dans les grandes lignes les explications du présent rapport.

Recommandation 8 de la CFMJ au Conseil fédéral (cf. chiffre 3.2.3 du rapport) :

Instruction est à donner à la CFMJ de ne proposer la prolongation des concessions actuelles qui ne seraient pas renouvelées qu'après une analyse approfondie des avantages et des inconvénients de cette prolongation, et uniquement s'il n'en résulte aucun dommage pour le nouveau titulaire de la concession.

Recommandation 9 de la CFMJ au Conseil fédéral (cf. chiffre 3.2.4 du rapport) :

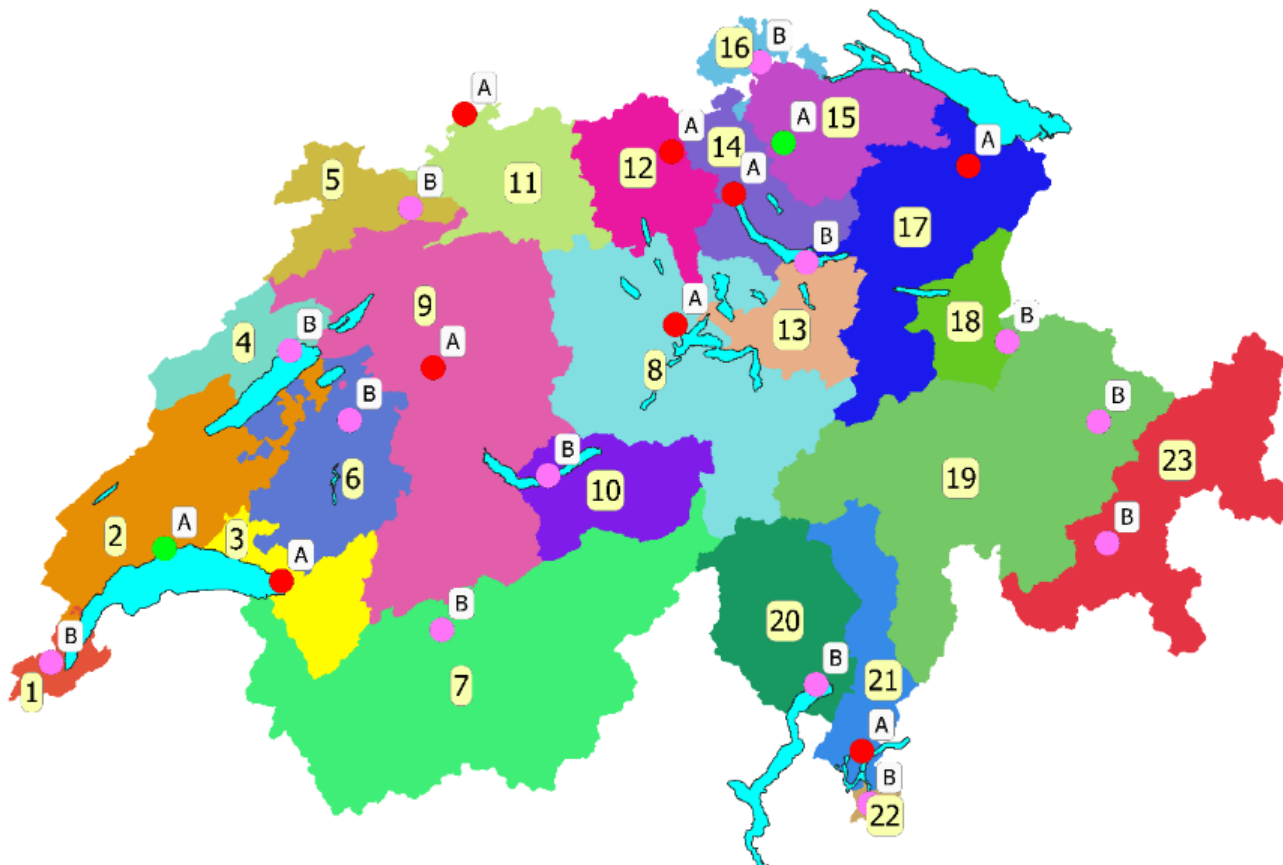
La CFMJ est à charger de supprimer, lors de la révision des actes de concession, le chiffre 2.5 figurant jusqu'ici dans les actes de concession (A et B). La CFMJ est à charger d'examiner si et dans quelle mesure cette disposition doit être remplacée par d'autres charges, afin de garantir une activité commerciale irréprochable et une gestion indépendante, et notamment d'éviter qu'elle ne soit compromise par des comportements susceptibles de fausser la concurrence.

Recommandation 10 de la CFMJ au Conseil fédéral (cf. chiffre 3.2.5 du rapport) :

Instruction est à donner à la CFMJ de proposer au Conseil fédéral le rejet des demandes d'extension de concession des maisons de jeu qui veulent lancer une offre en ligne avant l'échéance de leur concession terrestre à la fin de l'année 2024.

N° de référence: ESBK-D-36893401/259

Annexe 14 - Zones pour lesquelles l'octroi d'une concession est recommandé¹



Légende

1. Zone « Genève »
2. Zone « Lausanne »
3. Zone « Montreux »
4. Zone « Neuchâtel »
5. Zone « Jura »
6. Zone « Fribourg »
7. Zone « Valais »
8. Zone « Lucerne »
9. Zone « Berne »
10. Zone « Oberland est »
11. Zone « Bâle »
12. Zone « Baden-Aarau »
13. Zone « Schwyz »
14. Zone « Zurich »
15. Zone « Winterthour »
16. Zone « Schaffhouse »
17. Zone « Saint-Gall »
18. Zone « Sarganserland »
19. Zone « Nord des Grisons »
20. Zone « Locarno »
21. Zone « Lugano »
22. Zone « Mendrisio »
23. Zone « Sud des Grisons »

Les points rouge et roses marquent l'emplacement des maisons de jeu existants avec indication du type de concession attribué A ou B.

¹ Carte après correction rédactionnelle du 18.05.2022

