



31 mars 2009 / Hec

Examen de l'opportunité d'assouplir l'interdiction d'utiliser un réseau de communication électronique pour l'exploitation de jeux de hasard

Condensé

L'actuelle interdiction d'utiliser un réseau de communication électronique pour exploiter des jeux de hasard, prévue à l'art. 5 de la loi sur les maisons de jeu (LMJ), ne peut pas être imposée sans mesures d'accompagnement. Il s'ensuit que les buts de la législation en vigueur (art. 2 LMJ) ne peuvent pas être complètement atteints. En particulier, la Confédération se prive de la sorte de rentrées fiscales. Une analyse du marché montre par ailleurs qu'il existe un potentiel, en Suisse, pour des jeux de hasard sur internet.

L'objectif du présent rapport est de présenter des solutions possibles pour une meilleure mise en œuvre des buts de la loi dans le domaine des jeux de hasard sur internet au sens de la LMJ. Il présente différents modèles de libéralisation, tout en exposant les avantages et les inconvénients d'un maintien du statu quo. Une attention particulière est portée aux mesures d'accompagnement. En cas de libéralisation des jeux de hasard sur internet, ces mesures pourraient faciliter l'accès au marché à de nouveaux prestataires. En cas de maintien du statu quo, elles permettraient de mieux faire respecter l'interdiction d'utiliser un réseau de communication électronique pour exploiter des jeux de hasard.

La CFMJ estime qu'il faut assouplir l'interdiction d'utiliser un réseau de communication électronique pour exploiter des jeux de hasard. Parmi les modèles présentés dans le rapport, c'est celui de la concession autonome avec restriction au territoire suisse qui a sa préférence ; les futurs concessionnaires devraient satisfaire aux mêmes conditions que les titulaires de concessions terrestres. En outre, la CFMJ considère que seul l'internet devrait être admis comme réseau de télécommunication – tous les autres (téléphone, téléphonie mobile, télévision numérique interactive) devraient rester interdit (au moins pour l'instant).

La CFMJ recommande en tous les cas l'adoption de mesures complémentaires, également dans l'hypothèse dans laquelle le Conseil fédéral ne donnerait pas suite à la proposition principale.

Table des chapitres

| | |
|---|-----------|
| 1. Point de départ | 4 |
| 1.1 Remarques générales | 4 |
| 1.1.1 Limitation aux jeux de hasard au sens de la loi sur les maisons de jeu | 4 |
| 1.1.2 Notion de télécommunication | 4 |
| 1.1.3 Respect des buts de la loi (art. 2 LMJ) | 4 |
| 1.2 Droit comparé | 5 |
| 1.2.1 Généralités | 5 |
| 1.2.2 Organisation mondiale du commerce / Union européenne | 5 |
| 1.2.3 Législations considérées | 6 |
| 1.2.4 Modèles d'autorisation / surveillance et contrôle | 7 |
| 1.2.5 Durée de l'autorisation délivrée par l'Etat | 8 |
| 1.2.6 Modèles d'imposition | 8 |
| 1.2.7 Restrictions territoriales | 9 |
| 2. Respect des buts énoncés à l'art. 2 LMJ | 9 |
| 2.1 Assurer une exploitation des jeux sûre et transparente | 9 |
| 2.1.1 Catégories de jeux en ligne | 9 |
| 2.1.2 Assouplissement de l'interdiction | 10 |
| 2.2 Empêcher la criminalité et le blanchiment d'argent dans les maisons de jeu ou par leur intermédiaire | 11 |
| 2.2.1 Criminalité et poursuite pénale | 11 |
| 2.2.2 Blanchiment d'argent | 12 |
| 2.3 Prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu | 14 |
| 2.3.1 Applicabilité des mesures aux jeux de hasard en ligne | 14 |
| 2.3.2 Conséquences pour l'activité de surveillance | 15 |
| 2.4 Volume du marché et potentiel du marché | 16 |
| 3. Modèles envisageables | 19 |
| 3.1 Modèles de libéralisation | 19 |
| 3.1.1 Marché libre | 19 |
| 3.1.2 Autorisation de police / droit à une concession | 19 |
| 3.1.3 Concessions autonomes | 19 |
| 3.1.4 Concessions liées | 20 |
| 3.1.5 Exploitation par l'Etat | 20 |
| 3.2 Maintien du statu quo | 20 |
| 4. Mesures d'accompagnement | 21 |
| 4.1 Mesures d'ordre technique | 21 |
| 4.1.1 Remarques générales | 21 |
| 4.1.2 Technologies de blocage | 21 |
| 4.1.3 Mesures de blocage déjà mises en œuvre | 22 |
| 4.1.4 Modalités de mise en œuvre des mesures présentées | 23 |
| 4.1.5 Possibilités de contourner les dispositifs de blocage | 23 |
| 4.1.6 Avantages et inconvénients des mesures d'ordre technique | 24 |
| 4.2 Blocage des flux financiers | 24 |
| 4.2.1 Modalités de mise en œuvre des mesures de blocage des flux financiers | 25 |
| 4.3 Interdiction de faire de la publicité | 26 |
| 5. Conséquences personnelles et financières | 26 |
| 6. Contexte | 27 |
| 6.1 Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur les loteries (CDCM) | 27 |
| 6.2 Avis de droit de l'Office fédéral de la justice (OFJ) | 28 |
| 7. Suite de la procédure | 28 |
| 8. Propositions | 29 |
| 9. Annexe | 30 |

1. Point de départ

Par décision du 9 mars 2007, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'examiner l'opportunité d'assouplir l'interdiction d'utiliser un réseau de communication électronique, en particulier internet, pour l'exploitation de jeux de hasard et de réglementer ce secteur, en présentant au Conseil fédéral un rapport assorti de propositions.

L'idée derrière ce mandat était d'avoir des outils permettant de mieux faire respecter les buts de l'actuelle législation (art. 2 LMJ). L'expérience a montré que l'interdiction des jeux de hasard virtuels n'était pas suffisante à cette fin. Cette interdiction peut très facilement être contournée, pour peu qu'on évite de prêter le flanc à des poursuites pénales en Suisse. Les jeux de hasard sur internet sont accessibles de n'importe quel point du globe, et donc aussi en Suisse.

1.1 Remarques générales

1.1.1 Limitation aux jeux de hasard au sens de la loi sur les maisons de jeu

L'art. 1 al. 2 LMJ exclut du champ d'application de la loi les loteries et paris professionnels. Le présent rapport n'examine donc l'opportunité d'assouplir l'interdiction que pour les jeux de hasard virtuels selon la définition de l'art. 3 LMJ. Il présente différents modèles de mise en œuvre de cet assouplissement.

Concernant l'exclusion des loteries et paris professionnels, nous renvoyons à l'avis de droit de l'Office fédéral de la justice (cf. chiffre 6.2 ci-après).

1.1.2 Notion de télécommunication

Le mandat du Conseil fédéral porte sur l'ensemble des cas d'utilisation d'un réseau de communication électronique pour l'exploitation de jeux de hasard, tout en mettant expressément l'accent sur internet. D'autres réseaux de télécommunication tels que la téléphonie mobile, le téléphone ou la télévision numérique interactive (iTV) ne se sont pas encore imposés sur le marché des jeux de hasard. L'organisation de jeux de hasard par le biais de ces autres moyens de télécommunication, qui doivent encore être définis de manière plus précises dans la loi et l'ordonnance, doit en conséquence demeurer interdite comme par le passé.

1.1.3 Respect des buts de la loi (art. 2 LMJ)

La LMJ vise à :

- assurer une exploitation des jeux sûre et transparente ;
- empêcher la criminalité et le blanchiment d'argent dans les maisons de jeux ou par leur intermédiaire ;
- prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu ;
- générer des recettes fiscales.

Ces buts doivent être respectés de la même manière par les prestataires de jeux de hasard en ligne et par les maisons de jeux ayant une présence physique sur le territoire (casinos terrestres). La libéralisation des jeux sur internet, quelles qu'en soient les modalités, ne doit pas affecter la poursuite de ces buts.

En collaboration avec un expert, le professeur Alain Thierstein, titulaire de la chaire de développement du territoire à l'Université de Munich, la CFMJ a analysé différents scénarios de marché, qui sont présentés ci-après. C'est également sur ces scénarios que se fondent les prévisions des recettes fiscales escomptées.

1.2 Droit comparé

1.2.1 Généralités

Le mandat porte principalement sur l'opportunité d'assouplir l'interdiction d'exploiter des jeux de hasard sur internet et sur une réglementation de ce secteur. La Suisse s'aventure ici en terre inconnue, mais d'autres Etats, régions ou territoires autonomes autorisent déjà, parfois depuis un certain temps, l'exploitation via internet de jeux de hasard au sens de la LMJ.

1.2.2 Organisation mondiale du commerce / Union européenne

Dans la libéralisation du commerce mondial encadrée par l'organisation mondiale du commerce (OMC), l'accord général sur le commerce des services (AGCS) règle le libre échange de services entre les Etats membres. L'offre de jeux de hasard est qualifiée expressément de fourniture de services dans la classification centrale des produits établie par les Nations unies (CPC, Section 96492), qui est la nomenclature sur laquelle se fonde l'AGCS. L'art. XIV AGCS prévoit notamment, à titre d'exceptions au libre échange des services, que les Etats membres peuvent adopter au niveau national des mesures « nécessaires à la protection de la moralité publique ou au maintien de l'ordre public » ou « nécessaires pour assurer le respect des lois ou réglementations (nationales) ». Evidemment, ces mesures ne doivent pas être arbitraires ou injustifiables, ni constituer des restrictions déguisées à la liberté du commerce.

Dans le cadre de l'accord général sur le commerce des services, la Suisse n'a pris aucun engagement par rapport au domaine des services de jeux et de concours. A l'exception des Etats-Unis, aucun membre de l'OMC n'a en pratique pris des engagements dans ce domaine. Les Etats-Unis cherchent cependant à revenir sur leurs obligations à ce sujet ; ils ont introduit une procédure à cet effet. La Suisse est en conséquence libre d'adopter toutes les mesures nécessaires pour garantir que les activités en ligne en relation avec ces services respectent les dispositions légales applicables.

Dans l'Union européenne (UE), face à la diversité des réglementations nationales, des voix s'élèvent de plus en plus pour demander une réglementation aussi uniforme que possible au niveau de l'UE. La directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur est la directive européenne qui règle la réalisation du marché intérieur dans le domaine des services. En février 2006, lorsqu'il s'est prononcé sur le texte de la directive sur les services, le Parlement européen en a expressément exclu les jeux de hasard (y compris les loteries, les casinos et les paris). Dans l'exposé des motifs, il cite le caractère particulier des jeux de hasard eu égard à l'ordre public et à la protection des consommateurs. Le Parlement européen souligne qu'il est complètement impossible, dans le domaine des jeux de hasard, d'instaurer une concurrence transfrontalière équitable. Le principe de l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il figure à l'art. 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne subsiste cependant comme base légale.

Dans sa jurisprudence – notamment dans l'arrêt Gambelli –, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a toujours admis que, sur le marché des jeux de hasard, les monopoles nationaux étaient admissibles pour autant qu'ils aient pour objectif premier de circonscrire l'offre, de lutter contre la dépendance au jeu et de protéger la jeunesse. L'Etat

doit exposer de manière crédible que sa préoccupation principale est l'intérêt général, la protection des joueurs et la lutte contre la fraude, et non les rentrées financières. Ce point de vue est aussi celui qu'a défendu la Cour de l'AELE dans son examen de la législation norvégienne, pays qui connaît également un monopole d'Etat.

En ce moment, le Conseil de l'Union européenne réalise une enquête auprès des Etats membres de l'Union européenne pour établir quels sont les points communs des différentes législations nationales dans le domaine de l'exploitation de jeux de hasard (y compris les loteries et paris) sur des réseaux de communication électronique. Cette démarche pourrait être un premier pas en direction d'une harmonisation des législations.

1.2.3 Législations considérées

Les remarques qui suivent se rapportent exclusivement à des législations étrangères réglementant les jeux de hasard au sens de la LMJ. Les réglementations relatives à l'exploitation virtuelle de loteries et paris n'ont été incluses que pour les Etats limitrophes de la Suisse.

Etats limitrophes

Allemagne : Depuis l'entrée en vigueur de l'accord conclu par tous les Etats fédérés d'Allemagne, le 1^{er} janvier 2008, l'organisation et la fourniture de jeux de hasard publics (tels que ceux réglés par la LMJ) sur internet ne sont plus autorisées. L'exploitation en ligne de loteries et paris sportifs reste en revanche admise.

France : L'exploitation de loteries et de paris sportifs en ligne est autorisée pour les personnes séjournant en France. L'exploitation en ligne de jeu de hasard au sens de la LMJ est interdite.

Italie : L'exploitation en ligne de loteries est autorisée pour les personnes séjournant dans le pays. L'exploitation en ligne de jeu de hasard au sens de la LMJ est interdite.

Autriche : La société autrichienne des loteries (*Österreichische Lotteriegesellschaft*) est titulaire d'une concession pour l'exploitation de jeux de hasard électroniques et offre, avec Casinos Austria, une large palette de tels jeux. Ne peuvent y jouer que les personnes domiciliées en Autriche.

Reste de l'Europe

Archipel d'Åland (Finlande), Aurigny (Guernesey), Land de Hesse (Allemagne), Île de Man, Malte, Royaume-Uni

Asie

Zone économique spéciale de Cagayan (Philippines)

Etats-Unis / Canada

File Hills Saskatchewan, Kahnawake, Réserve des Six Nations

Caraïbes

Costa Rica, Nicaragua, Antigua-et-Barbuda, Dominique, Saint-Kitts-et-Nevis, Îles Vierges

Australie / Pacifique

Territoire du Nord, Tasmanie, Île Norfolk, Vanuatu

Afrique

Anjouan

Russie

République de Kalmoukie

1.2.4 Modèles d'autorisation / surveillance et contrôle

L'autorisation des jeux de hasard virtuels par les Etats peut se faire selon les différents modèles décrits ci-dessous :

Marché libre

Aucun des ordres juridiques examinés n'instaure de marché libre absolu, tous prévoient certaines conditions de base. Un marché relativement libre se caractérise par le fait que l'Etat n'exerce qu'une activité restreinte en matière de contrôle et de surveillance.

Les opérations de surveillance et de contrôle de l'Etat sont le plus souvent très limitées ou ne sont déclenchées que sur plainte d'un joueur. Typiquement, l'Etat ne contrôle ni ne surveille le matériel et les logiciels informatiques utilisés.

Exemple de Saint-Kitts-et-Nevis : une autorisation d'exploitation est délivrée sur présentation d'un extrait du casier judiciaire, d'un certificat de moralité, d'une photo récente et d'une copie du passeport (personnes physiques) ou d'un extrait du registre du commerce et d'un extrait du registre des poursuites et faillites (personnes morales).

Autorisation de police / droit d'obtenir une concession

L'autorisation de police se caractérise par le fait que le respect des conditions légales donne un droit (pouvant faire l'objet d'une action en justice) à l'obtention d'une autorisation d'exploitation. Il n'existe aucune prescription sur le nombre maximal de prestataires pouvant être autorisés.

Les prestataires sont soumis au contrôle et à la surveillance de l'Etat. Le contrôle du matériel et des logiciels utilisés se fait de manière différente selon les cas : la vérification porte soit directement sur les éléments en question, soit sur un prototype devant être déposé auprès de l'autorité de surveillance compétente.

Exemple de Malte : après examen des documents requis pour la demande, une autorisation provisoire est délivrée au requérant. Cette autorisation lui permet déjà d'exploiter des jeux de hasard en ligne pendant la procédure de vérification.

Concessions (autonomes / liées)

Dans un système de concessions, le requérant ne peut pas se prévaloir d'un droit à obtenir une concession d'exploitation, même s'il satisfait à toutes les conditions requises. Le plus souvent, la loi ou des directives limitent le nombre maximal de concessions pouvant être octroyées.

Le matériel et les logiciels utilisés sont soumis à une vérification et un contrôle de l'Etat. Très souvent, différentes concessions sont accordées pour l'exploitation (concession

d'exploitation proprement dite, concession pour le matériel et les logiciels, concession pour les personnes physiques responsables).

Les concessions attribuées au terme de la procédure peuvent être de deux types :

- Concessions autonomes : la procédure d'octroi des concessions est ouverte à tous les prestataires intéressés.
Exemple : Territoire du Nord (Australie).
- Concessions liées : la procédure d'octroi des concessions n'est ouverte qu'aux prestataires déjà au bénéfice d'une concession (par exemple casinos terrestres). Dans ce cas, la concession est à considérer comme une extension de la concession originale. Pour cette raison, elle reprend la plupart du temps les conditions liées à la concession originale (horaires d'exploitation, restrictions d'accès, taux de redistribution, etc.).
Exemple : Casino de Wiesbaden (jusqu'au 31.12.2007).

Exploitation par l'Etat

En principe, l'exploitation de jeux de hasard virtuels peut aussi être assurée par l'Etat ou par un service mandaté par l'Etat. Les jeux de hasard en ligne proposés par des entreprises étatiques étrangères comprennent des jeux de casinos, mais aussi des loteries et des paris.

1.2.5 Durée de l'autorisation délivrée par l'Etat

S'agissant de la durée de l'autorisation ou de la concession octroyée par l'Etat, on trouve dans la pratique deux types de solution :

- Durée illimitée avec possibilité pour l'Etat de révoquer l'autorisation en tout temps (par ex. Saint-Kitts-et-Nevis, Îles Vierges)
- Durée limitée avec possibilité de renouvellement (par ex. Aurigny, Malte).
On constate que la durée des autorisations / concessions limitées dans le temps est relativement brève (2 à 5 ans) ; le renouvellement est parfois automatique (par ex. après paiement de l'émolument requis), mais il peut aussi nécessiter une nouvelle procédure de vérification.

1.2.6 Modèles d'imposition

Pour l'imposition, deux modèles de bases sont en concurrence :

- Une partie des pays connaît un système de taxe annuelle forfaitaire dont le montant (variant selon les cas entre US\$ 10 000 et US\$ 100 000) est indépendant des bénéfices ou du chiffre d'affaire.
- D'autres pays prélèvent un impôt exprimé en pourcentage et prélevé la plupart du temps sur le produit brut des jeux (PBJ), parfois sur les bénéfices de la société concernée. Les taux varient entre 2 % et 15 %.

Des systèmes mixtes existent également, dans lesquels, outre un impôt exprimé en pourcentage du PBJ, l'Etat perçoit une taxe forfaitaire basée sur le montant du PBJ (exemple du Royaume-Uni : 15 % sur le PBJ plus une taxe forfaitaire de £ 28 988 pour un PBJ inférieur à £ 5 millions, de £ 34 423 pour un PBJ inférieur à £ 100 millions et de £ 38 047 pour un PBJ dépassant £ 100 millions).

Pour la concession liée du Casino de Wiesbaden, dont les activités en ligne sont considérées comme une extension de l'offre existante, le taux d'imposition retenu est le même que pour le casino terrestre (80 % du PBJ).

Il faut cependant signaler que, dans la pratique, la charge financière effective qui pèse sur l'exploitation de jeux de hasard virtuels peut s'écarter sensiblement des chiffres cités. La loi fiscale nationale peut permettre à l'exploitant d'effectuer certaines déductions s'il réalise des investissements dans le pays, s'il effectue des dépôts fiscaux, etc. (exemple de Malte : le taux prévu par la loi est de 25 %, l'imposition effective après prise en compte de toutes les déductions possibles n'est plus que de 4,17 %). Dans d'autres Etats, on constate une augmentation indirecte de la charge financière liée au fait que les exploitants doivent assumer d'autres coûts (exemple de Kahnawake : l'exploitant doit prendre à sa charge la mise en place de l'infrastructure de télécommunication – téléphone et réseau satellite).

1.2.7 Restrictions territoriales

La plupart des ordres juridiques ne prévoient pour le moment pas de restrictions territoriales, c'est-à-dire que la participation au jeu virtuel est ouverte à toute personne, qu'elle se trouve dans le pays ou à l'étranger. Dans certains Etats, des modifications législatives en vue d'introduire des restrictions territoriales sont actuellement en discussion.

Différents Etats appliquent néanmoins des restrictions territoriales. Les territoires australiens, par exemple, interdisent aux personnes installées dans le pays de participer à des jeux de hasard virtuels proposés dans le pays. En d'autres termes, les concessions délivrées par les territoires ne valent que pour une offre de jeux de hasard destinées à des joueurs à l'étranger.

D'autres ordres juridiques ne permettent au contraire qu'aux personnes installées dans le pays de participer à des jeux de hasard en ligne (Autriche, Casino de Wiesbaden).

Les restrictions territoriales sont imposées à l'aide de mesures d'accompagnement (par ex. blocage des sites étrangers ou de la possibilité de se connecter à un site depuis l'étranger, interdiction des prestations financières liées à des jeux de hasard virtuels, obligation d'ouvrir un compte pour jouer).

2. Respect des buts énoncés à l'art. 2 LMJ

2.1 Assurer une exploitation des jeux sûre et transparente

Pour les casinos terrestres, l'exploitation sûre et transparente des jeux est assurée en particulier par les mesures suivantes prévues dans les deux ordonnances relatives à la LMJ : systèmes de vidéo-surveillance, systèmes électroniques de décompte et de contrôle (SEDC), décomptes des automates à sous et des tables de jeu, enregistrement des données, examen des appareils à sous et des systèmes de jackpot.

2.1.1 Catégories de jeux en ligne

Les jeux de hasard en ligne entrent dans l'une des trois catégories suivantes :

Jeux de hasard basés sur le web

Le joueur peut accéder au jeu directement depuis le site web du prestataire. Il n'a pas besoin au préalable de télécharger et d'installer un logiciel sur son ordinateur. Les jeux sont représentés à l'aide de modules d'extension du navigateur (plug-ins) tels que Macromedia Flash, Macromedia Shockwave ou Java. Toutes les images, sons et animations nécessaires sont transmis directement via internet. Le logiciel de jeu tourne sur un serveur du prestataire.

Jeux de hasard basés sur une application à télécharger

Le joueur doit d'abord télécharger le logiciel client et l'installer sur son ordinateur. Ce genre d'applications fonctionnent sans le recours au navigateur et sont en général plus rapides que les jeux basés sur internet car les images et les sons sont intégrés dans l'application et n'ont pas besoin d'être téléchargés pendant le jeu. Dans ce cas également, le logiciel de jeu tourne sur un serveur du prestataire.

Jeux de hasard basés sur une liaison directe avec un casino réel

Dans les deux premiers modèles, c'est un générateur de nombres aléatoires qui décide si un jeu est gagné ou perdu. Les choses sont différentes pour les jeux de hasard se déroulant dans un casino terrestre et auxquels le joueur participe en direct via son ordinateur. Le joueur voit et entend en direct le croupier et les autres joueurs qui se trouvent à la table. Il ne s'agit donc pas d'un jeu de hasard en ligne au sens classique, mais plutôt d'un système permettant simplement un accès interactif au jeu.

2.1.2 Assouplissement de l'interdiction

Les mesures de surveillance techniques des casinos terrestres ne sont pas applicables telles quelles aux jeux de hasard en ligne. Elles doivent être adaptées aux exigences spécifiques propres aux différentes approches techniques des jeux de hasard virtuels. Il convient à cet effet de distinguer entre :

- les jeux de hasard basés sur le web ou sur une application à télécharger (applications incluant un générateur de nombres aléatoires) et
- les jeux de hasard basé sur une liaison directe avec un casino terrestre (applications sans générateur de nombres aléatoires).

Les logiciels d'applications utilisés pour les jeux basés sur le web ou sur une application téléchargée sont en général très complexes. Des entreprises spécialisées créent des applications de jeux (casinos en ligne) répondant aux besoins spécifiques de leurs clients, en utilisant souvent à cette fin des applications supplémentaires créées par d'autres sociétés. La situation concernant les jeux de hasard basés sur le web ou sur le téléchargement d'une application n'a rien de comparable avec la surveillance des logiciels d'un casino terrestre. Les systèmes logiciels utilisés pour les jeux en ligne sont si complexes que les mesures prévues pour les casinos terrestres ne permettent pas de garantir une exploitation sûre et transparente des jeux.

Pour assurer le respect des buts énoncés à l'art. 2 LMJ dans le domaine des jeux de hasard en ligne, les mesures suivantes sont nécessaires s'agissant des jeux basés sur le web et sur le téléchargement :

- vérification / certification des logiciels utilisés ;
- surveillance permanente et contrôle occasionnel sur place par des spécialistes des logiciels.

Ces mesures impliquent que l'ensemble de l'infrastructure informatique des casinos virtuels se trouve en Suisse. Sans ces mesures minimales, il est impossible de garantir une exploitation sûre et transparente des jeux.

S'agissant des jeux de hasard basés sur une liaison directe avec le casino terrestre où le jeu se déroule, les logiciels d'application utilisés ne contiennent pas de générateur de nombres aléatoires mais permettent simplement au joueur de participer au jeu même s'il ne se trouve

pas physiquement dans le casino en question. Cette forme de jeu ne constitue en somme qu'une extension de l'activité de la maison de jeu. Il suffit par conséquent d'étendre le système de surveillance existant. Ce système n'a pas besoin d'être revu fondamentalement dans son principe ni d'être adapté en fonction d'exigences techniques complexes. Il est donc plus facile, dans ce cas de figure, d'assurer une exploitation des jeux sûre et transparente.

Conclusion

Le respect des buts énoncés à l'art. 2 LMJ pour les jeux de hasard virtuels basés sur le web ou sur le téléchargement d'un logiciel d'application spécifique n'est possible qu'avec des ressources en personnel très importantes. Une exploitation sûre et transparente des jeux nécessite une surveillance en ligne permanente par des spécialistes des réseaux et des logiciels. La CFMJ estime que pour contrôler un casino en ligne, entre un et deux postes de spécialistes sont nécessaires pour assurer la surveillance technique. Concernant les jeux de hasard en ligne basés sur une liaison directe avec un casino terrestre, assurer le respect des buts de la LMJ demanderait nettement moins de ressources, puisque le jeu proprement dit se déroule dans un établissement faisant de toute façon l'objet d'une surveillance.

2.2 Empêcher la criminalité et le blanchiment d'argent dans les maisons de jeu ou par leur intermédiaire

2.2.1 Criminalité et poursuite pénale

Statu Quo

Conformément à l'art. 5 LMJ, l'utilisation d'un réseau de communication électronique tel qu'internet pour l'exploitation de jeux de hasard est interdite. Les dispositions pénales de la LMJ ne mentionnent pas explicitement l'exploitation de jeux de hasard virtuels ; ces derniers sont cependant inclus implicitement dans la formulation de ces dispositions, puisque le terme « maison de jeu » s'applique aussi bien à un établissement ayant une présence physique dans le monde réel qu'à un casino virtuel. L'art. 55, consacré aux délits, indique que « sera puni celui qui (...) aura ouvert ou exploité une maison de jeu sans être au bénéfice des concessions et des autorisations nécessaires ou aura fourni des locaux ou procuré des installations à cette fin » (al. 1, let. a). L'art. 7 LMJ définit une maison de jeu comme « une entreprise qui offre, à titre professionnel, la possibilité de se livrer à des jeux de hasard ». Selon l'art. 56 LMJ (contraventions), « sera puni (...) celui qui aura organisé ou exploité par métier des jeux de hasard à l'extérieur d'une maison de jeu » (al. 1, let. a).

Ce n'est que dans le cadre d'une procédure pénale concrète, et non de manière générale, qu'il est possible de décrire les activités devant être considérées comme remplissant les éléments constitutifs des infractions visées aux art. 55 et 56 LMJ. Selon la pratique de la CFMJ, correspondent aux éléments légaux des infractions prévues par la LMJ les activités en ligne qui, de manière générale, rendent possible, soutiennent ou encouragent une offre de jeux de hasard en ligne. La simple participation à un jeu de hasard proposé en ligne n'est pas punissable.

Comme les dispositions pénales de la LMJ instituent des infractions formelles, seuls les auteurs commettant l'infraction sur le territoire suisse sont punissables.

Les actes qui rendent possible une offre de jeux de hasard en ligne peuvent être effectués dans une multitude de pays. Il est dès lors possible que pour des offres de jeux en ligne, seuls certains actes partiels puissent être poursuivis en Suisse, d'autres actes échappant aux poursuites faute d'un lien avec la Suisse. Des éléments typiques permettant la poursuite

en Suisse sont le siège de l'administration du jeu proposé en ligne, le domicile de l'exploitant ou l'emplacement du serveur qui héberge le service.

Dans l'immense majorité des cas traités jusqu'ici par la CFMJ, les investigations ont montré que les jeux en ligne étaient proposés par une société dont le siège se trouvait à l'étranger. De même, le serveur d'hébergement se trouve la plupart du temps à l'étranger. Il est rare de trouver des éléments indiquant qu'une partie des actes pénalement répréhensibles s'est déroulée en Suisse, de sorte que les éléments qui permettraient une poursuite pénale en Suisse font en général défaut.

Dans les premières années suivant l'entrée en vigueur de la LMJ, la CFMJ a ouvert un petit nombre de dossiers concernant des cas d'exploitation ou de financement de casinos virtuels présentant un lien avec la Suisse. Mais dans la majorité des cas, la CFMJ a été et est encore confrontée à des actes illégaux de marketing pour des jeux en ligne. Ces cas débouchent en général sur des procédures pénales contre des Suisses qui ont mis sur leur site web des hyperliens renvoyant ou menant directement à des offres de jeux de hasard en ligne et qui, de la sorte, organisent des jeux de hasard en ligne. Depuis l'entrée en vigueur de la LMJ en l'an 2000, quelque 40 procédures pénales ont été ouvertes dans des affaires concernant internet ; en 2007, ces procédures étaient au nombre de sept. En 2008, une seule procédure de droit pénal administratif a été ouverte.

Nouvelles infractions en cas de libéralisation

Selon la forme que prendrait la LMJ en cas de libéralisation, les dispositions pénales existantes devraient être adaptées (nouveaux états de fait prenant en compte les conditions techniques d'une concession accordée à une maison de jeu opérant en ligne).

Par rapport aux casinos terrestres, les casinos virtuels ont des besoins accrus de marketing et de publicité ; c'est la raison pour laquelle la LMJ devrait inclure une réglementation explicite de ce domaine pour les jeux en ligne. Pour les offres de jeux en ligne illégales, une norme pénale interdisant explicitement tout acte de marketing ou de publicité doit être introduite. Une telle interdiction privilégiera les offres de jeux en ligne autorisées, bénéficiant d'une concession, et les protégera contre la concurrence étrangère. Les dispositions pénales seront ainsi renforcées. Celui qui effectue un acte de marketing ou fait de la publicité pour une offre de jeux en ligne non autorisée ou ne bénéficiant pas d'une concession sera puni, pour autant qu'il y ait un lien avec la Suisse. Cette interdiction s'appliquera aussi bien à la publicité imprimée et aux spots publicitaires qu'à toute forme de publicité en ligne. La disposition pénale en question devra être formulée comme une contravention, car le degré d'illicéité d'un acte de marketing est moindre que celui des délits selon l'art. 55 LMJ.

Conclusion

Les dispositions pénales de la LMJ doivent être adaptées, d'une part parce que la libéralisation ouvre de nouvelles possibilités d'actes délictueux et, d'autre part, afin de protéger les offres de jeux en ligne concessionnées (interdiction de la publicité).

2.2.2 Blanchiment d'argent

L'art. 34 LMJ soumet les maisons de jeu, en tant qu'intermédiaires financiers, aux dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA, RS 955.0). L'ordonnance de la CFMJ du 12 juin 2007 concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent, OBA CFMJ, RS 955.021) précise les obligations des maisons de jeu en la matière.

Les obligations de diligence prévues dans l'ordonnance garantissent que les maisons de jeu prennent les mesures appropriées en termes d'organisation et d'infrastructures comme au niveau pratique, pour empêcher le blanchiment d'argent aux trois niveaux possibles (joueurs, maisons de jeu avec prestations financières, maisons de jeu en tant que sociétés-écrans). La mise en œuvre de ces mesures est contrôlée régulièrement par la CFMJ dans le cadre de ses activités de surveillance.

En cas d'assouplissement de l'interdiction des jeux de hasard virtuels, les prestataires potentiels de ce type de services devront indiquer comment ils envisagent de mettre en œuvre, pour une offre en ligne, les obligations de diligence auxquelles sont soumises les maisons de jeu. Ils devront montrer quels moyens techniques ils comptent utiliser à cette fin.

En 2003, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) a émis des recommandations pour les maisons de jeu terrestres et en ligne.

Les mesures de diligence contenues dans ces recommandations prévoient qu'une maison de jeu en ligne doit identifier le joueur et vérifier son identité au moyen de documents, données et informations de source fiable et indépendante. En outre, elle doit exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et assurer un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de cette relation d'affaires, afin de s'assurer que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance qu'a l'institution de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, lorsque cela est nécessaire, de l'origine des fonds. L'étendue de ces mesures de diligence concernant le client doit être fonction d'une évaluation du niveau de risque associé au type de clientèle, de relation d'affaires ou de transaction. La maison de jeu en ligne doit faire preuve d'une vigilance renforcée envers les clients pour lesquels le risque est considéré comme plus élevé. Lorsque les risques sont faibles, les mesures exigées peuvent être réduites ou simplifiées.

Dans ses recommandations, le GAFI prévoit que les maisons de jeu en ligne doivent vérifier l'identité de leurs clients avant, pendant ou – dans des cas spéciaux – immédiatement après l'établissement d'une relation commerciale, plus précisément d'une relation de jeu. Lorsque la maison de jeu en ligne n'est pas en mesure de remplir ses obligations de diligence, elle ne peut ni ouvrir un compte pour le joueur en question, ni le laisser jouer. Si le jeu a déjà commencé, la maison de jeu en ligne doit l'interrompre ; elle doit également envisager l'opportunité d'établir un rapport sur le client ou sur ses transactions qu'elle considère comme suspects.

S'agissant de personnes politiquement exposées, la recommandation N° 6 prévoit que la maison de jeu en ligne, outre les mesures de vigilance normales, peut mettre en œuvre des mesures supplémentaires. Les casinos en ligne devraient dès lors disposer de systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client est une personne politiquement exposée.

Selon la recommandation N° 8, les maisons de jeu en ligne doivent prévoir des procédures et des mesures propres à éliminer les risques de blanchiment d'argent liés au jeu de joueurs anonymes.

Dans sa recommandation N° 10, le GAFI prévoit que les casinos virtuels devraient conserver pendant au moins cinq ans toutes les pièces nécessaires se rapportant aux transactions effectuées au niveau national ou international. Ces pièces doivent permettre de reconstituer les transactions individuelles (y compris, le cas échéant, les montants et les types de devises concernées).

Conformément à la recommandation N° 11, la maison de jeu en ligne doit prêter une attention particulière à toutes les opérations complexes d'un montant anormalement élevé et à

tous les types inhabituels de transactions, lorsqu'elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent.

Enfin selon la recommandation N° 24, les casinos en ligne devraient être soumis à un régime complet de réglementation et de surveillance visant à s'assurer qu'ils ont effectivement pris les mesures nécessaires pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il s'agit au minimum de soumettre les casinos en ligne à une autorisation préalable et d'adopter des mesures en vue d'empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle d'un casino, d'en devenir les bénéficiaires effectifs, d'y acquérir une participation significative ou de contrôle, ou d'y occuper un poste de direction ou d'exploitant. En outre, les autorités compétentes devraient s'assurer que le respect par les casinos de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme fait l'objet d'une surveillance effective.

Mise en œuvre pratique possible

Afin de faciliter l'identification des clients, il pourrait par exemple être prévu que les flux financiers entre le client et le prestataire de services en ligne passent exclusivement par un intermédiaire financier, ce dernier étant, de son côté, tenu par les dispositions de la législation sur le blanchiment d'argent.

Conclusion

Pour ses casinos terrestres, la Suisse a repris les recommandations pertinentes du GAFI dans l'ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent. La mise en œuvre de ces recommandations doit aussi être exigée des fournisseurs de jeux de hasard virtuels. Il appartiendra à ces derniers de prendre les mesures techniques nécessaires à cette fin, de résoudre de manière satisfaisante les problèmes que pourrait poser cette mise en œuvre et d'en apporter la preuve.

2.3 Prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu

L'objectif de protection sociale est formulé dans la LMJ et dans l'ordonnance qui s'y rapporte. L'octroi d'une concession d'exploitation n'est possible que sur la base de la présentation d'un programme de mesures sociales, dans lequel le requérant définit les mesures qu'il entend prendre pour prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu ou y remédier (art. 14 al. 2 LMJ). La CFMJ doit être informée des modifications qui sont apportées à ce programme. Dans l'ordonnance, ce sont les articles 37 à 45 qui traitent de cette question. Les art. 27 et 28 OLMJ, figurant dans la section consacrée à la sécurité, jouent également un rôle. On trouve encore d'autres spécifications dans des avis et des circulaires émanant de la CFMJ ou de son secrétariat et qui précisent les actes de concession. La surveillance exercée par la CFMJ a incité les maisons de jeu, dans le courant de l'année 2007, à mettre en place, pour leurs programmes de mesures sociales, un système de gestion de la qualité assorti de mesures de contrôle et d'amélioration.

2.3.1 Applicabilité des mesures aux jeux de hasard en ligne

La transposition des mesures de protection sociale à l'offre de jeux de hasard virtuels pose des problèmes principalement concernant la détection précoce (cf. art. 38 al. 2 OLMJ et art. 39 OLMJ), le respect des mesures d'interdiction et d'exclusion des jeux (cf. art. 21 ss LMJ), l'examen de la situation du joueur en lien avec une levée de l'exclusion des jeux (cf. art. 22 LMJ et art. 42 OLMJ), ainsi que la formulation et le respect de prescriptions dans le domaine de la publicité (cf. art. 33 LMJ et message relatif au projet de loi).

D'autres prescriptions concernant la protection sociale peuvent être transposées au domaine du jeu virtuel, moyennant parfois de légères adaptations. C'est le cas s'agissant de la formation et du perfectionnement (cf. art. 39 OLMJ), de la coopération avec des institutions externes, (cf. art. 39 OLMJ et 37 al. 2 OLMJ), des règles relatives aux moyens de paiement (cf. art. 27 s. LMJ et 45 OLMJ) et de la mise à disposition d'informations (cf. art. 38 al. 1 OLMJ), ainsi que de l'établissement des rapports annuels (cf. art. 40 OLMJ) et des règles concernant l'accès aux données (cf. art. 43 OLMJ).

Détection précoce

Concernant la détection précoce, il est envisageable de développer des mesures nouvelles et équivalentes, mais une évaluation détaillée de l'efficacité qu'elles pourraient avoir dépasserait le cadre du présent rapport. Au contact personnel et à l'observation subjective par les collaborateurs des casinos terrestres devrait se substituer un contrôle détaillé du comportement des joueurs en ligne (mises, temps passé à jouer). Un tel contrôle n'aurait toutefois d'intérêt que si une forme d'échange de données pouvait être mise en place entre les prestataires de jeux de hasard dans le monde physique ou virtuel. Il faudrait à cet effet créer une base légale permettant le traitement des données sur les joueurs.

Autres problèmes

Les bases légales sur lesquelles se fondent les interdictions, exclusions et levées d'exclusions devraient être examinées pour déterminer si elles peuvent s'appliquer aux jeux de hasard en ligne.

Publicité

Il serait souhaitable d'adopter des réglementations plus précises concernant le contenu de la publicité et la forme qu'elle peut prendre. Si le volume de la publicité est limité, un équilibre devra être trouvé entre la capacité concurrentielle des casinos (par rapport aux prestataires étrangers) et la limitation des conséquences socialement dommageables du jeu.

2.3.2 Conséquences pour l'activité de surveillance

Dans le domaine de la surveillance, les efforts supplémentaires qui devront être consentis dépendent dans une très large mesure du type et de l'ampleur de l'offre nouvelle qui pourrait être autorisée. Les facteurs à considérer sont, d'une part, le nombre de prestataires et, d'autre part, la complexité croissante des nouvelles technologies (par ex. ressources supplémentaires dans le domaine informatique).

Mise en œuvre pratique possible

Le profil d'un joueur en ligne est bien plus transparent que celui d'un client qui joue dans un casino terrestre. L'ensemble des mises et des gains, la durée de jeu et le comportement en jeu peuvent être mis en évidence et exploités au moyen de l'électronique. Il est ainsi imaginable qu'une phase électronique « Cool-off » soit insérée dès qu'un joueur a subi une certaine perte. En outre, dans le cas des joueurs d'habitude, il faudrait examiner s'il ne conviendrait pas d'activer des barrières électroniques spécifiques aux clients en fonction des revenus de ceux-ci, pour le cas où les limites des mises prédéfinies seraient dépassées.

Conclusion

Aujourd'hui, l'accès aux offres de prestataires étrangers, particulièrement via internet, n'est pour ainsi dire pas limité. Etablir une offre réglementée au niveau national pourrait induire une amélioration de la protection sociale.

Les mesures prévues par la loi à l'heure actuelle devront être adaptées pour que la prévention des conséquences socialement dommageables du jeu soit aussi effective pour les jeux de hasard exploités sur internet.

2.4 Volume du marché et potentiel du marché

L'analyse du marché se concentre sur le facteur clé du produit brut des jeux. Les éléments centraux d'une analyse coûts-bénéfices, tels que revenus des taxes ou de l'impôt, peuvent être déduits directement de cet indicateur.

L'état des données disponibles concernant les jeux de hasard virtuels est très problématique ; les données relatives à ce marché encore jeune sont presque inexistantes. Les indications que l'on trouve dans la littérature spécialisée varient parfois grandement. Certaines études renoncent même à essayer d'évaluer le volume du marché, car les auteurs estiment qu'il n'existe pas suffisamment d'informations fiables à ce sujet. Les (rares) données et prévisions existantes, qui émanent souvent d'instituts d'étude de marché privés (par ex. Global Betting and Gaming Consultants, GBGC), sont certes souvent citées, mais il est impossible de vérifier leur fiabilité. La description du marché qui suit se fonde donc sur une comparaison transversale de la littérature accessible et pertinente sur ce sujet, qui permet au moins de dégager des fourchettes pour les principaux indicateurs.

Les informations relatives au marché suisse du jeu à distance sont très lacunaires ; il n'existe pas de données officielles. La société Goldmedia (Goldmedia : Online Betting & Gambling 2010. Marktpotenziale für Online-Glücksspiele in Deutschland, Österreich und der Schweiz) a estimé le volume du marché jusqu'en 2005 et évalué ses perspectives à l'horizon 2010, en se fondant principalement sur des déclarations d'experts et d'entrepreneurs. Les auteurs de l'étude soulignent de ce fait l'imprécision considérable de ces indications.

Goldmedia estime le chiffre d'affaires du jeu en ligne (téléphonie mobile et télévision interactive exclues) pour la Suisse, en 2005, à 415 millions de francs. Sur cette base, Goldmedia estime que pour cette même année 2005, le produit brut des jeux en Suisse dans le domaine des jeux de hasard virtuels s'est élevé à environ 70 millions de francs.

En collaboration avec Alain Thierstein, professeur d'aménagement du territoire à l'Université de Munich, la CFMJ a procédé à ses propres estimations de l'évolution du marché, en se fondant sur les estimations et prévisions de Goldmedia, ainsi que sur des indicateurs internationaux. Tenant compte de l'opacité du marché et du manque de données disponibles, la CFMJ – en partant d'un produit brut des jeux de 70 millions de francs pour 2005, selon l'estimation de Goldmedia – donne pour les années 2006 et 2007 une fourchette possible de l'évolution du marché. Cette fourchette est obtenue en utilisant deux taux de croissance annuels différents : un taux optimiste de 35 %, qui est celui sur lequel s'est fondée l'étude de Goldmedia, et un taux pessimiste de 15 %. En appliquant ces deux taux, on arrive pour l'année 2007 à un chiffre d'affaires du marché des jeux en ligne qui devrait se situer entre 550 et 750 millions de francs. En reprenant la méthode de calcul utilisée par Goldmedia pour l'année 2005, on obtient un produit brut des jeux, pour l'ensemble du jeu à distance, entre 86 et 118 millions de francs.

En partant des chiffres pour l'ensemble du marché, nous avons calculé le chiffre d'affaires et le produit brut des jeux au sens de la LMJ. Il est difficile de segmenter le chiffre d'affaires global en fonction des différents types de jeu. En se basant sur des avis d'experts, Goldmedia estime que le marché suisse du jeu en ligne est dominé par les paris sportifs. Ils atteindraient, pour 2005, une part du marché de 64 %, la part des jeux de casino étant de 29 % et celle des loteries de 7 %. Il faut toutefois souligner que la part des différentes composantes du marché n'est pas absolument identique selon que l'on considère le chiffre d'affaires ou le produit brut des jeux, car les offres privées de paris et de jeux de casinos connaissent un

taux de redistribution sensiblement plus élevé que les loteries. La CFMJ estime que la part des casinos en ligne au produit brut des jeux est de 30 %. Sur la base de ces informations, le produit brut des jeux généré par les jeux de casino a fait l'objet d'une estimation utilisée comme un indicateur central pour l'année 2007. En partant d'un produit brut des jeux attendu pour l'ensemble du marché en 2007 se situant entre 86 et 118 millions de francs et une part du marché estimée à 30 % pour les offres de jeux de casino, on arrive à un produit brut des jeux pour 2007 pouvant aller de 25,8 à 35,4 millions de francs. C'est la valeur moyenne d'un produit brut des jeux de 31 millions de francs que nous avons retenue comme indicateur du volume du marché pour l'année 2007.

L'estimation de l'évolution du marché en Suisse pour la période allant de 2007 à 2012 est encore plus incertaine. Pour limiter cette incertitude, nous avons ici encore travaillé avec une fourchette. Les calculs se fondent sur un produit brut des jeux de casino estimé à 31 millions de francs pour l'année 2007. La limite inférieure de la fourchette sera déterminée en utilisant le taux de croissance de 5 % sur lequel table Goldmedia. En étant plus optimiste, on peut s'attendre à un taux de croissance annuel de 15 %. Avec ces deux valeurs, on obtient pour 2010, année probable d'une éventuelle ouverture du marché, un produit brut des jeux généré par les casinos en ligne qui se situe entre 36 et 47 millions de francs. Entre 2010 et 2012, les revenus devraient encore progresser pour atteindre 40 millions de francs avec notre estimation prudente et 62 millions dans la variante plus optimiste.

Soulignons que ces prévisions relatives à l'évolution du marché en Suisse jusqu'à 2012 partent du principe que l'interdiction actuelle des jeux de hasard virtuels est maintenue. La fourchette de 40 à 62 millions de francs concerne donc un produit brut des jeux généré à l'étranger par des clients en Suisse.

Pour les prévisions concernant l'évolution du marché en Suisse jusqu'en 2012 au cas où l'interdiction des jeux de hasard virtuels serait assouplie, différents modèles d'ouverture du marché ont été utilisés, afin de prendre en compte les effets directs que ces modèles de réglementation pourraient avoir sur l'évolution de la demande.

Les modèles d'ouverture du marché qui ont été considérés sont les suivants :

1. Licence / autorisation de police
2. Concessions autonomes (entre 5 et 10)
3. Concessions liées (octroi de concessions aux casinos terrestres déjà installés en Suisse)

Pour chacun de ces modèles, les variantes suivantes ont été examinées :

- aucune restriction du marché
- interdiction pour les Suisses de jouer à l'étranger
- interdiction pour les étrangers de jouer en Suisse
- interdiction pour les Suisses de jouer à l'étranger et pour les étrangers de jouer en Suisse

Ces différents modèles et variantes, qui devraient avoir des conséquences très diverses sur l'évolution de la demande, ont des effets directs sur les prévisions relatives au produit brut des jeux en 2012. Selon les modalités juridiques d'un assouplissement de l'interdiction des jeux de hasard virtuels, en tenant compte en particulier d'éventuelles restrictions du marché (interdiction de jouer), on arrive, pour le produit brut des jeux en 2012, aux chiffres suivants :

| | |
|---|---------------------------|
| - sans restriction du marché | 115 – 139 millions CH ** |
| - avec une interdiction pour les Suisses de jouer à l'étranger | 138 – 174 millions CHF ** |
| - avec une interdiction pour les étrangers de jouer en Suisse | 42 – 66 millions CHF |
| - avec une interdiction pour les Suisses de jouer à l'étranger et pour les étrangers de jouer en Suisse | 65 – 101 millions CHF |

*** La part du marché des joueurs étrangers est très difficile à estimer de manière précise. Les estimations, à dessein, sont prudentes.*

Le montant du produit brut des jeux, qui varie selon les scénarios, a naturellement un effet direct sur les recettes fiscales escomptées.

Les taux d'imposition possibles seraient fonction des critères suivants :

- Pour un système de licence / d'autorisation de police, la CFMJ choisirait un taux d'imposition de 3 %, comparable au taux pratiqué dans d'autres pays (européens).
- Pour un système de concessions indépendantes, avec un nombre restreint de prestataires (entre 5 et 10), la CFMJ choisirait un taux légèrement supérieur, de l'ordre de 10 %.
- Pour un système de concessions liées, la CFMJ choisirait un taux moyen de 15 %.

Conclusion

Le montant des revenus fiscaux qui pourraient être générés en cas de libéralisation est difficile à chiffrer. Selon le point de vue pessimiste ou optimiste adopté, les montants se situeraient dans une fourchette allant d'un million de francs au minimum à 26 millions de francs au maximum (cf. tableau en annexe).

L'analyse de marché effectuée pour les différents modèles considérés montre que l'optimisation des recettes ne dépend pas tant du choix du modèle que des éventuelles restrictions du marché du côté de la demande. Les recettes attendues seraient les plus faibles dans le cas d'une libéralisation par le biais d'une autorisation de police avec une interdiction de jouer pour les étrangers (entre 1 et 2 millions de francs). Les recettes les plus élevées seraient générées dans un système de concessions liées délivrées aux maisons de jeux existantes, avec une interdiction pour les clients en Suisse de profiter de l'offre d'un prestataire étranger (entre 20 et 26 millions de francs). Cette interdiction de jouer doit être imposée à l'aide de mesures d'accompagnement (blocage technique des sites web étrangers, interdiction des transactions financières dans le domaine des jeux de hasard en ligne impliquant des prestataires à l'étranger, etc.). Ces mesures d'accompagnement engendrent néanmoins des besoins supplémentaires non négligeables dans le domaine des activités de surveillance et de contrôle.

3. Modèles envisageables

3.1 Modèles de libéralisation

3.1.1 Marché libre

Le marché libre se distingue par le fait que l'exploitation légale de jeux de hasard virtuels ne nécessite pas d'obtenir une autorisation des autorités. L'exploitation de jeux de hasard virtuels n'étant pratiquement pas réglementée par la loi, il n'y a pas de plafond au nombre de prestataires sur le marché. Un tel système nécessiterait de gros efforts de contrôle pour faire respecter efficacement les buts énoncés à l'art. 2 LMJ. Une libéralisation aussi radicale mettrait en péril l'excellente réputation internationale du marché des jeux de hasard en Suisse, et de ses mécanismes de contrôle et de surveillance. Dans un marché libre, la surveillance et le contrôle exercés par l'Etat sont réduits au minimum et n'interviennent que sur plainte d'un joueur s'estimant lésé. Le nombre de prestataires dépend du niveau du taux d'imposition : plus ce taux est faible en comparaison internationale, plus la Suisse devient attractive pour de nouveaux prestataires, avec des coûts de surveillance qui augmentent en proportion.

Le risque de ce modèle de libéralisation est que les ressources nécessaires pour assurer la surveillance et le contrôle dépassent les recettes fiscales que l'on peut en attendre.

3.1.2 Autorisation de police / droit à une concession

Le régime d'autorisation de police se caractérise par le fait que n'importe quel prestataire, pour peu qu'il respecte les conditions fixées par la loi, a le droit (pouvant faire l'objet d'une action en justice) de se voir délivrer une autorisation d'exploitation. Un tel système ne connaît en principe pas non plus de prescriptions relatives au nombre maximal de prestataires admis.

Avec un nombre de prestataires non plafonné, le risque est de devoir consentir de gros efforts en matière de contrôle et de surveillance pour faire respecter les buts énoncés à l'art. 2 LMJ. En fonction des autres conditions légales fixées, ce modèle pourrait ne générer que des recettes fiscales restreintes pour faire face aux besoins supplémentaires en matière de contrôle et de surveillance.

3.1.3 Concessions autonomes

Le requérant ne peut faire valoir aucun droit à l'obtention d'une concession pour l'exploitation de jeux de hasard en ligne, même s'il satisfait à toutes les conditions fixées par la loi et qui restent encore à définir. Comme pour les casinos terrestres, il appartient au Conseil fédéral d'apprécier si un requérant peut obtenir une concession et combien de concessions peuvent être délivrées. On peut ainsi limiter le nombre de prestataires. Un tel système permet de procéder à des vérifications préalables poussées des candidats à l'obtention d'une concession et d'exercer une surveillance efficace de l'exploitation des jeux lorsque les concessions ont été attribuées. Les contrôles et vérifications portent non seulement sur l'identité des prestataires, mais aussi sur le matériel et les logiciels utilisés. Les dispositions de l'actuelle loi sur les maisons de jeu concernant le blanchiment d'argent et la protection sociale peuvent être mises en œuvre efficacement. Le marché des jeux de hasard virtuels est ouvert à tous les prestataires potentiels, ce qui évite de créer un privilège légal (en faveur des maisons de jeux existantes par exemple).

Les recettes fiscales escomptées sont plus élevées que dans les deux premiers modèles, puisque la relative limitation de la concurrence au niveau national permettrait de fixer un taux

d'imposition plus élevé. Les recettes fiscales espérées devraient donc être supérieures aux coûts des opérations de contrôle et de surveillance.

3.1.4 Concessions liées

La procédure d'octroi des concessions n'est ouverte qu'aux prestataires bénéficiant déjà d'une concession (maisons de jeu terrestres). Dans ce cas, la concession est considérée comme une extension de la concession existante et reprend de ce fait les mêmes conditions que celles attachées à la concession originale (restrictions d'accès, taux de redistribution, etc.). Les besoins en matière de contrôle et de surveillance se situeraient au même niveau que dans un système de concessions liées et peuvent être considérés comme raisonnables. Les recettes fiscales escomptées seraient en revanche légèrement plus élevées que dans un système de concessions liées, car la protection de l'exclusivité justifierait un taux d'imposition plus élevé. Ce modèle privilégie cependant les maisons de jeu qui sont déjà au bénéfice d'une concession.

3.1.5 Exploitation par l'Etat

En principe, il est aussi possible d'envisager que l'Etat, ou une institution mandatée par lui, exploite des jeux de hasard virtuels. L'art. 11 LMJ prévoit expressément qu'une concession peut être accordée à une personne morale de droit public ; il n'est pas exclu, par ailleurs, que les pouvoirs publics acquièrent des participations dans d'autres prestataires.

Lors de l'examen de la loi sur les maisons de jeu par le Parlement, la possibilité d'une exploitation des jeux par l'Etat n'a pas été évoquée. L'art. 11 LMJ a été adopté sans débat par les Chambres fédérales.

Dans le cas d'une exploitation de jeux de hasard virtuels par l'Etat, ce seraient non seulement des recettes fiscales qui tomberaient dans les caisses de l'Etat, mais aussi l'ensemble des bénéfices de l'entreprise. Les monopoles d'Etat sont toutefois difficiles à concilier avec la liberté économique. A cet égard, il faut aussi suivre de près les évolutions dans l'Union européenne et garder à l'esprit le fait que l'exploitation de jeux de hasard ne compte pas parmi les principales missions de l'Etat. La double fonction de l'Etat, qui à la fois offrirait des jeux de hasard virtuels et serait chargé d'exercer la surveillance et le contrôle du respect des buts de la LMJ, pourrait aussi poser des problèmes.

3.2 Maintien du statu quo

La situation actuelle, où les jeux de hasard virtuels sont interdits, n'est pas satisfaisante. Cette interdiction n'est que partiellement respectée. Le fait que des jeux de hasard sont exploités et offerts dans le monde virtuel crée des zones grises qui ne sont pas couvertes par la loi en vigueur, ou ne le sont que partiellement. La question de la protection sociale, notamment, vient à l'esprit.

L'analyse du marché que nous avons réalisée montre qu'en fonction du modèle de libéralisation retenu, et selon le cadre légal adopté, les recettes fiscales que l'on peut attendre d'une autorisation des jeux de hasard sur internet pourraient n'être que relativement modestes. Ces recettes seront en plus contrebalancées par les coûts que l'Etat devra prendre en charge pour la surveillance et le contrôle. En fonction du modèle, ces coûts peuvent être plus élevés en cas de libéralisation qu'en cas de maintien de l'interdiction et pourraient être supérieurs aux recettes fiscales supplémentaires escomptées (bien que l'estimation du montant des recettes fiscales attendues se fonde sur de nombreuses hypothèses et prévisions impossibles à vérifier scientifiquement).

Au niveau international, les attitudes par rapport à la libéralisation des jeux de hasard virtuels sont très diverses. De nombreux pays temporisent et essaient d'adopter des mesures d'accompagnement pour mieux faire respecter les interdictions en vigueur (blocage technique des prestataires étrangers de jeux de hasard en ligne, interdiction des transactions financières liées à des jeux de hasard en ligne, interdiction de la publicité pour des offres de jeux de hasard en ligne à l'étranger).

4. Mesures d'accompagnement

L'adoption de mesures d'accompagnement permet de mieux faire respecter l'interdiction des jeux de hasard virtuels. Dans l'éventualité d'une libéralisation de ce secteur, ces mesures renforceront en outre la position sur le marché des nouveaux exploitants de jeux de hasard en ligne qui auront reçu une autorisation d'exploitation.

Les pages qui suivent présentent différentes mesures d'accompagnement envisageables.

4.1 Mesures d'ordre technique

4.1.1 Remarques générales

L'accès aux sites d'exploitants de jeux de hasard en ligne illégaux peut être bloqué. Il est en outre possible d'empêcher, au moyen de dispositifs techniques, la consultation de certains contenus en particulier. Des problèmes se posent toutefois concernant la mise en œuvre et le contrôle de ces mécanismes de blocage. L'élément déterminant est ici de savoir si les jeux de hasard interdits sont hébergés sur des serveurs dans le pays ou à l'étranger.

Si les jeux se trouvent sur des serveurs situés sur le territoire suisse, des interventions d'ordre technique peuvent au besoin être imposées par des mesures de contrainte.

En revanche, si le serveur est situé hors des frontières helvétiques et que le prestataire étranger refuse de collaborer avec les autorités suisses, la seule option envisageable est d'essayer d'empêcher l'accès aux pages web concernées au moyen d'un dispositif technique de blocage installé par les fournisseurs suisses d'accès à internet.

4.1.2 Technologies de blocage

Blocage d'adresses IP

Il est possible d'empêcher l'accès, depuis la Suisse, à des offres de jeu de hasard en ligne proposées via des serveurs à l'étranger en bloquant l'adresse IP du prestataire (adresse IP, de l'anglais *Internet Protocol address* : adresse constituée du numéro du réseau et du numéro de l'ordinateur hôte, qui identifie de façon unique un ordinateur connecté au réseau internet). Exemple : le prestataire de jeux de hasard en ligne www.casinolasvegas.com possède les six adresses IP 88.81.155.243, 88.81.155.244, 88.81.155.245, 88.81.155.246, 88.81.155.247 et 88.81.155.248. Le blocage d'une de ces adresses empêche l'accès à toutes les offres hébergées sur le serveur concerné. Il peut ainsi arriver que l'accès à d'autres offres qui ne sont pas en lien avec les jeux de hasard virtuels illégaux soit également impossible.

Blocage d'adresses URL (*Uniform Resource Locator*)

Une autre mesure consiste à bloquer les adresses URL, c'est-à-dire l'adresse complète qui sert à localiser des ressources consultables sur internet. Cette opération permet de bloquer

aussi bien l'adresse (p. ex. www.casinolasvegas.com) que les sous-répertoires et autres fichiers d'un site (p. ex. www.casinolasvegas.com/blackjack).

Utilisation de serveurs mandataires

Les serveurs mandataires (*proxy server*) sauvegardent les données consultées par un utilisateur. Il est ensuite possible de contrôler ces données et, au cas où des contenus illicites y seraient détectés, d'empêcher à l'utilisateur d'y accéder une nouvelle fois.

Installation de filtres spécifiques (*detection response filter*)

Ce type de dispositif surveille l'échange de données sur internet au moyen de critères de sélection prédéfinis, en l'occurrence des critères en relation avec les jeux de hasard virtuels. Les critères utilisés à cette fin consistent en un nombre limité de termes pour ainsi dire indisociables de l'exploitation de jeux de hasard en ligne (roulette, black jack, mise, gain, etc.). Lorsque le filtre détecte, sur la base des critères prédéfinis, un contenu où apparaît l'un des mots-clés, il refuse l'accès au site concerné. Ces programmes de détection présentent l'inconvénient majeur de bloquer l'accès à tous les contenus où apparaît l'un des termes de sélection définis. Il deviendrait par exemple impossible d'accéder au site internet de la CFMJ.

Création de listes énumérant les contenus à bloquer

Les mesures techniques présentées ci-dessus requièrent la création, comme moyens auxiliaires, de listes spécifiques récapitulant les adresses IP, les URL, les noms de domaine et les mots-clés qu'il faut bloquer. Pour être utiles, ces listes doivent être actualisées en permanence, ce qui nécessite une mise à jour régulière et implique une charge de travail et des coûts considérables. Le cas échéant, il faudra aussi décider dans quelle mesure le choix de la mesure à mettre en œuvre pour empêcher l'accès à des contenus illégaux doit être laissé à l'appréciation des intéressés (prestataires de jeux de hasard basés sur le web, fournisseurs de services internet).

4.1.3 Mesures de blocage déjà mises en œuvre

Dans le domaine des jeux de hasard en ligne, différents dispositifs techniques de blocage sont déjà employés.

- | | |
|-----------------------|--|
| Italie : | Les autorités italiennes dressent régulièrement une liste des prestataires étrangers proposant des jeux de hasard interdits et ordonne aux fournisseurs de services internet de bloquer les adresses concernées, sous peine de sanctions s'ils ne respectent pas cette obligation. |
| Australie : | Même si le Territoire du Nord et la Tasmanie octroient des concessions à des casinos virtuels, les internautes australiens ne peuvent pas participer à des jeux de hasard en ligne. Cette interdiction est appliquée par le blocage des adresses IP australiennes. |
| Autriche : | Seuls les ressortissants autrichiens domiciliés en Autriche ont le droit de prendre part à des jeux de hasard basés sur le web proposés par des prestataires nationaux. |
| Casino de Wiesbaden : | Jusqu'au 31 décembre 2007, la participation à des jeux de hasard en ligne était autorisée aux seules personnes ayant leur domicile dans le Land de Hesse et qui se trouvaient effectivement sur le territoire du Land au moment de la participation. Lorsqu'elles ne se |

trouvaient pas sur le territoire du Land de Hesse, les personnes qui y étaient domiciliées pouvaient tout de même jouer à partir de quelques autres Länder qui autorisent expressément la participation à des jeux de hasard virtuels proposés par des prestataires étrangers. Dans ce cas également, l'interdiction était appliquée par le le blocage des adresses IP concernées.

Différents Etats : Des Etats comme la Turquie, Israël, Singapour et la Chine ordonnent aux fournisseurs de services internet de prendre des mesures pour empêcher les clients nationaux d'accéder à des sites proposant des jeux de hasard en ligne. C'est aux fournisseurs qu'il revient de décider de la mesure appropriée.

Liechtenstein : Suite à l'intervention de l'Office fédéral de la police, qui était compétent à l'époque pour ce type d'affaires, la société « Interlotto » a mis en place, en 1995, des dispositifs techniques de blocage pour empêcher l'accès, à partir de la Suisse, au jeu de loterie qu'elle proposait via internet.

4.1.4 Modalités de mise en œuvre des mesures présentées

Les mesures d'ordre technique présentées pour empêcher l'accès à certains contenus ne pourront être appliquées efficacement que si les parties concernées bénéficient d'une information concrète et qu'elles ont l'obligation de prendre les mesures qui s'imposent (p. ex. au moyen d'une décision qui pourrait prévoir, dans certains cas, des sanctions si la partie ne met pas en œuvre la mesure ordonnée).

Selon l'orientation souhaitée, cette obligation de prendre des mesures appropriées concernera les fournisseurs de services internet, ce qui permettra avant tout d'empêcher l'accès à des jeux de hasard en ligne proposés par des prestataires étrangers. Mais elle pourra aussi s'adresser aux (futurs) prestataires suisses de jeux de hasard basés sur le web, de manière à empêcher en priorité que des utilisateurs étrangers participent à des jeux proposés à partir de la Suisse.

Il convient aussi de déterminer au préalable, avec précision, quels sont les contenus dont la consultation doit être empêchée. Une surveillance minutieuse permettra de dresser une liste des adresses IP, des URL et des mots-clés à bloquer. Cette liste doit être communiquée aux parties concernées avec l'ordre – et, le cas échéant, sous peine de sanctions au cas où elles n'obtempéreraient pas – soit de bloquer les adresses IP et les URL qui y figurent, soit de modifier les paramètres de leurs serveurs mandataires, soit encore d'installer des filtres spécifiques.

Des contrôles devront être effectués à intervalles réguliers pour s'assurer que les mesures ordonnées sont effectivement mises en œuvre.

4.1.5 Possibilités de contourner les dispositifs de blocage

En recourant à différentes technologies et contre-mesures, un internaute habile (tant du côté des prestataires que des joueurs) a les moyens de contourner les mesures de blocage mentionnées précédemment. Voici quelques exemples :

- les logiciels de cryptage et d'anonymisation permettent de contourner les filtres spécifiques de détection ;
- le blocage de la seule URL peut être contourné en introduisant l'adresse IP ;
- le prestataire peut utiliser des adresses IP, des URL et des noms de domaine diffé-

rents pour le même produit (il lui suffit d'envoyer un courriel à ses clients pour les informer des changements effectués) ;

- il est possible de recourir à un fournisseur de services internet étranger pour contourner la mesure de blocage mise en œuvre dans le pays ;
- il suffit de modifier les paramètres du navigateur internet pour contourner les serveurs mandatés ;
- outre les protocoles usuels qui sont utilisés pour consulter des pages web, il est aussi possible de diffuser des informations au moyen d'autres technologies d'échange, qui échappent pratiquement à tout contrôle (services poste à poste).

4.1.6 Avantages et inconvénients des mesures d'ordre technique

Moyennant la mise en œuvre de diverses mesures techniques, qui requièrent un investissement considérable en temps et en argent, il est possible d'empêcher l'internaute moyen d'accéder à des jeux de hasard virtuels, aujourd'hui interdits. Toutefois, vu les technologies actuellement disponibles, il faut s'attendre à ce que ces dispositifs de blocage puissent, au besoin, être contournés.

Pour être efficace, une mesure technique de blocage implique une surveillance régulière, surveillance qui nécessite un temps considérable et génère des coûts significatifs. Une recherche dans Google avec les mots « online casino » donne 21 500 000 occurrences, qui doivent toutes être contrôlées pour vérifier si les sites en question proposent des jeux de hasard en ligne. Les listes contenant les adresses IP et les URL à bloquer, de même que les mots-clés pour les filtres de détection, doivent être actualisés en permanence. Des contrôles doivent en outre être effectués pour garantir que les mesures de blocage ordonnées sont bel et bien mises en œuvre.

On peut aussi se demander si, lorsqu'elle ordonne la mise en place de ce type de dispositifs, la CFMJ a aussi le pouvoir de bloquer l'accès à des contenus qui ne relèvent pas directement du champ d'application de la LMJ : différents prestataires de jeux de hasard via internet proposent aussi sur leur site des paris sportifs, des loteries et d'autres offres qui ne posent pas de problème au regard de la LMJ.

4.2 Blocage des flux financiers

Une autre mesure d'accompagnement envisageable consiste à empêcher les flux financiers entre les prestataires de jeux de hasard en ligne et les joueurs. C'est l'option qui a été choisie par les Etats-Unis (*Unlawful Internet Gambling Enforcement Act, UIGEA*). Cette loi interdit aux banques et aux intermédiaires financiers d'accepter, de gérer, de prendre en dépôt ou de permettre le transfert de fonds qui servent aux jeux de hasard en ligne illégaux ou qui en sont issus.

Les Pays-Bas et la Norvège ont repris ce système dans leur projet de législation nationale. Les lois concernées ne sont pas encore entrées en vigueur ou sont en cours d'examen au parlement.

Les transactions financières entre les prestataires de jeux et les joueurs s'appuient principalement sur les deux méthodes suivantes :

Paiements par carte de crédit

Les mises et les gains sont versés au moyen de cartes de crédit traditionnelles. Le joueur et l'émetteur de la carte – organisation de cartes de crédit (p. ex. VISA / Mastercard) ou société sous licence (p. ex. une banque ou une grande entreprise) – sont liés par un contrat.

L'émetteur est un intermédiaire entre le client (le joueur) et le prestataire (exploitant de jeux de hasard via internet). Concrètement, le joueur paie ses mises au moyen de sa carte de crédit, carte sur laquelle lui sont aussi crédités ses gains ou débités ses pertes.

Paievements en monnaie électronique

Les intermédiaires financiers sur internet qui proposent des services de portefeuille électronique (*e-wallet*) créditent, pour le compte de leurs clients, des sommes sur des supports de données lisibles électroniquement (puce, carte spéciale). Pour transférer l'argent, le client insère le support concerné dans le modem de l'ordinateur prévu à cet effet. Selon le type de transaction dont il s'agit, soit le client transfère sur le compte de son créancier la somme qu'il lui doit, soit il se fait créditer un avoir sur sa puce.

4.2.1 Modalités de mise en œuvre des mesures de blocage des flux financiers

Il conviendrait d'obliger les émetteurs de cartes de crédits (organisations de cartes de crédit ou sociétés sous licence) et les intermédiaires proposant des services de portefeuille électronique à bloquer les transactions financières entre joueurs et prestataires de jeux de hasard basés sur le web, sous peine de sanctions en cas de non-respect de cette obligation. Concrètement, ces sociétés auraient l'interdiction de réceptionner, de gérer et de prendre en dépôt des fonds issus de la participation à des jeux de hasard en ligne ou destinés à ce type d'activité. A cette fin, il faudrait transmettre aux établissements financiers mentionnés une liste des prestataires de jeux de hasard en ligne concernés.

Avantages :

- On ne trouve en Suisse qu'un nombre restreint d'émetteurs de cartes de crédit (organisations de cartes de crédits et sociétés sous licence) et d'intermédiaires proposant des services de portefeuille électronique.
- Les expériences faites par les Etats-Unis montrent que le blocage des flux financiers s'est révélé très efficace, du moins durant une phase initiale, pour faire respecter l'interdiction des jeux de hasard sur internet. Les spécialistes du domaine estiment que cette mesure a permis d'empêcher la participation à des jeux de hasard en ligne illégaux dans 95% environ des cas.

Inconvénients :

- Un blocage des flux financiers en lien avec les jeux de hasard interdits pourrait éventuellement représenter une atteinte disproportionnée à la liberté économique.
- Les autorités ne peuvent ordonner qu'à des banques et des institutions financières suisses (ou à des filiales suisses de banques et institutions financières étrangères) d'empêcher les flux financiers avec des prestataires de jeux de hasard en ligne. On ne peut toutefois pas exclure que des citoyens suisses aient des relations commerciales avec des établissements financiers à l'étranger et qu'ils recourent alors aux services de ces derniers pour réaliser les transactions en relation avec des jeux de hasard proposés sur internet.
- Il faut dresser la liste des prestataires de jeux de hasard basés sur le web concernés et la mettre à jour en permanence, ce qui requiert un travail de surveillance intensif.
- La CFMJ n'est habilitée à prendre des mesures en matière de jeux de hasard que dans les domaines couverts par la LMJ. Or nombre de prestataires de jeux

de hasard via internet proposent aussi sur leur site des paris sportifs, des loteries et d'autres jeux qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi. Sur le plan pratique, il ne devrait guère être possible de ne bloquer, dans la gamme de jeux proposés, que les flux financiers qui concernent des jeux de hasard au sens de la LMJ.

- Le contrôle du blocage des flux financiers est difficile à mettre en œuvre et ne peut être assuré qu'au moyen d'inspections sporadiques sur place.
- La mesure ne fera ses preuves que si aucun intermédiaire n'intervient dans le déroulement des transactions financières. Il doit y avoir un lien direct entre le client et le prestataire de jeux de hasard virtuels. Des problèmes peuvent en revanche se poser si le prestataire a cédé la gestion de ses avoirs et de ses dettes à une entreprise neutre, par exemple à une société fiduciaire chargée de l'encaissement.
- Le cas échéant, la CFMJ ne pourra guère démontrer quelles entreprises tierces interviennent aussi dans les opérations. Si, de surcroît, le prestataire de jeux de hasard en ligne a son siège à l'étranger, la procédure n'en sera que plus difficile, même si l'on recourt à la voie de l'entraide judiciaire pour obtenir une perquisition.
- Bien souvent, la société tierce concernée gère aussi les comptes d'autres clients qui seraient également touchés par la mesure de blocage des flux financiers. L'obligation d'empêcher toute transaction financière en relation avec le bureau d'encaissement en question entraînerait des conséquences pour une multitude de parties qui ne sont pas directement concernées par ce problème.

4.3 Interdiction de faire de la publicité

En interdisant aux maisons de jeu (terrestres et virtuelles) qui ne possèdent pas de concession de faire de la publicité pour leurs activités, il est possible de rendre plus difficile l'accès au marché des prestataires non autorisés tout en renforçant la position des casinos suisses autorisés.

Cette interdiction ne peut toutefois s'appliquer qu'aux supports publicitaires qui ont un lien direct avec la Suisse (p. ex. supports écrits et audiovisuels suisses). Pour des raisons de territorialité, une telle interdiction prononcée en Suisse ne peut pas s'étendre à des supports qui n'ont qu'un lien indirect avec la Suisse (p. ex. revues, chaînes de radio et de télévision étrangères qui n'ont pas de « fenêtre suisse »), car il n'est pas possible d'appliquer ce type de mesure.

Le cas échéant, l'interdiction de faire de la publicité devra figurer explicitement dans la LMJ. Sa mise en œuvre requerra une surveillance régulière des supports publicitaires écrits et audiovisuels. Des poursuites pénales pourraient aussi être engagées sur la base d'indications fournies par la population.

5. Conséquences personnelles et financières

En cas d'assouplissement de l'interdiction d'exploitation de jeux de hasard au moyen d'un réseau de télécommunication, les coûts qu'engendreront pour la CFMJ le contrôle et la surveillance des activités des casinos en ligne devront être couverts par les émoluments de surveillance, afin qu'il n'en résulte aucune charge financière supplémentaire pour la Confédération (ainsi qu'il en va pour les casinos terrestres). Les frais supplémentaires résultant de

la poursuite pénale des jeux de hasard illégaux en raison des mesures complémentaires adoptées devront être supportés par la Confédération. Ces frais ne pourront être chiffrés que lorsque seront connues les mesures concrètes qui seront prises. Une part des frais des procédures pénales sera couverte par les émoluments, amendes et créances compensatrices. En outre, la Confédération peut prélever un impôt sur les casinos en ligne (cf. à ce sujet chiffre 2.4 ci-dessus).

6. Contexte

6.1 Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur les loteries (CDCM)

La CDCM a mis sur pied, de sa propre initiative, un groupe de travail chargé d'étudier les jeux de hasard proposés sur internet et de soumettre au Conseil fédéral un rapport sur l'opportunité d'assouplir l'interdiction actuelle d'utiliser un réseau de communication électronique pour l'exploitation de jeux de hasard. La CDCM prévoit aussi de rendre son rapport à la fin du mois de février 2009.

Plusieurs rencontres ont eu lieu entre des représentants de la CFMJ et de la CDCM. A cette occasion, il a été décidé que même si les deux organes rendraient chacun leur propre rapport, ils travailleraient dans un souci de cohérence, en se communiquant leurs positions respectives. Aussi la CFMJ et la CDCM ont-elles échangé leur projet de rapport pour en discuter.

Pour l'essentiel, les deux rapports se rejoignent dans leur orientation générale : en Suisse, la situation actuelle en matière d'offres de jeux de hasard et de réglementation n'est pas satisfaisante, car l'accès à des jeux de hasard en ligne (proposés par des prestataires étrangers) considérés comme illégaux au regard du droit suisse ne peut être empêché que de manière limitée. Une libéralisation des jeux de hasard sur internet doit impérativement s'accompagner de règles et de contrôles stricts (concernant, notamment, la dépendance au jeu, le blanchiment d'argent et une exploitation transparente des jeux). Le cas échéant, tant la CFMJ que la CDCM privilégie le modèle de la concession autonome, dans lequel seul un faible nombre de concessions – assorties de conditions et de charges strictes – seraient attribuées. Si ces exigences ne peuvent pas être remplies, le maintien du statu quo doit être envisagé. Il est possible d'adopter des mesures d'accompagnement pour mieux faire respecter les interdictions actuelles. Au cas où l'utilisation d'un réseau de communication électronique serait autorisée pour l'exploitation de jeux de hasard, la CFMJ et la CDCM sont favorables à l'adoption de restrictions territoriales limitant la validité de la concession au territoire de la Suisse.

Différences entre les rapports de la CFMJ et de la CDCM

- Réseaux de communication électronique : la CFMJ s'est concentrée dans son étude sur les jeux de hasard proposés via internet, mais a aussi intégré dans ses réflexions d'autres moyens de télécommunication comme la téléphonie mobile, le téléphone ou la télévision numérique interactive. Pour la CDCM, l'utilisation de ces réseaux pour l'exploitation de jeux de hasard pose des problèmes supplémentaires, qui doivent faire l'objet d'une analyse séparée et requièrent des solutions distinctes. La CFMJ propose aussi que, le cas échéant, la libéralisation concerne uniquement les jeux proposés via internet, l'utilisation des autres moyens de télécommunication pour l'exploitation de jeux de hasard restant interdite.
- Droit comparé : les pays que la CFMJ a sélectionnés pour effectuer une comparaison possèdent tous une législation spécifique sur les jeux de hasard virtuels (au sens de la LMJ). Si la CDCM a elle aussi sélectionné des pays qui disposent d'une législation

spécifique (pays scandinaves, France, Italie, etc.), il convient de noter que dans ces pays, la notion de jeux de hasard englobe également les loteries.

- Estimation du marché potentiel : les estimations initiales du PBJ généré par les jeux de hasard virtuels (au sens de la LMJ) en 2007 sont comparables. La CDCM critique en revanche les projections de volume de marché faites par la CFMJ pour 2012, car elle estime qu'elles ne sont que partiellement pertinentes et réalistes. Elle demande que les scénarios inappropriés et les estimations extrêmes soient éliminés. Elle partage néanmoins l'avis exprimé par la CFMJ dans ses remarques préliminaires au sujet de la difficulté d'estimer les évolutions futures.

6.2 Avis de droit de l'Office fédéral de la justice (OFJ)

A la mi-octobre 2008, la CFMJ a chargé l'OFJ de rédiger un avis de droit afin de déterminer si l'interdiction d'utiliser un réseau de communication électronique pour l'exploitation de jeux de hasard (art. 5 LMJ) s'applique aussi au domaine des loteries, puisqu'en matière de jeux de hasard, la loi sur les loteries doit être considérée comme une loi spéciale (*lex specialis*) par rapport à la loi sur les maisons de jeux (*lex generalis*). Au cas où cette interdiction s'appliquerait aussi aux loteries, il a été demandé à l'OFJ d'évaluer de quelle manière une dérogation pourrait être mise en place pour les grandes loteries nationales.

Dans son expertise du 5 janvier 2009, l'OFJ fait observer que la LMJ constitue une « *lex generalis* » pour tous les aspects qui ne sont pas explicitement réglés dans la loi sur les loteries en tant que « *lex specialis* ». Il arrive à la conclusion que l'interdiction d'exploitation de jeux de hasard au moyen d'un réseau de télécommunication selon l'art. 5 LMJ est également applicable aux loteries et paris. Cela résulte d'une interprétation grammaticale, systématique et historique de l'art. 5 LMJ. Lors des débats parlementaires de la loi sur les maisons de jeu, le législateur s'est exprimé en ce sens que l'interdiction d'exploitation de jeux de hasard au moyen d'un réseau de télécommunication est d'application générale, c'est-à-dire également applicable aux loteries et paris.

Une levée de l'interdiction d'exploitation de loteries et paris au moyen d'un réseau de télécommunication devrait résulter en première ligne d'une révision de la loi sur les loteries.

Dans sa prise de position sur le rapport de la CFMJ, la Comlot fait observer qu'elle n'est pas d'accord avec le résultat de l'expertise de l'OFJ. L'art. 5 LMJ ne pourrait pas s'appliquer au domaine des loteries et paris. Même si la LMJ contenait une interdiction d'exploitation de produits de loteries et paris au moyen d'un réseau de télécommunication, celle-ci devrait en première ligne être levée par une révision de la LMJ.

7. Suite de la procédure

Pour la mise en œuvre des décisions du Conseil fédéral, il est prévu de constituer un groupe de travail réunissant les sociétés de loteries, la Fédération suisse des casinos et la CDCM, sous la direction de la CFMJ.

8. Propositions

L'actuelle interdiction d'utiliser un réseau de communication électronique pour exploiter des jeux de hasard, prévue à l'art. 5 LMJ, ne peut pas être imposée sans mesures d'accompagnement. Il s'ensuit que les buts de la législation en vigueur (art. 2 LMJ) ne peuvent pas être complètement atteints. En particulier, la Confédération se prive de la sorte de rentrées fiscales. Une analyse du marché montre par ailleurs qu'il existe un potentiel, en Suisse, pour des jeux de hasard sur internet.

La législation sur les maisons de jeu devrait être modifiée afin de créer les bases permettant d'octroyer une concession à un petit nombre de candidats. Les futurs concessionnaires devraient satisfaire aux mêmes conditions que les titulaires de concessions pour des casinos terrestres (art. 12 LMJ).

La CFMJ estime que l'offre de jeux de hasard virtuels devrait être limitée au territoire suisse. Les futurs concessionnaires devront prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que seules des personnes se trouvant effectivement en Suisse peuvent participer aux jeux.

Par ailleurs, la CFMJ est convaincue qu'une concession autonome ne devrait être prévue que pour internet, qui est le réseau de communication électronique le plus largement répandu. L'exploitation de jeux de hasard au moyen d'autres réseaux de télécommunication (téléphone, téléphonie mobile, télévision numérique interactive) devrait rester interdite (au moins pour l'instant).

Pour la CFMJ, il est capital de prendre des mesures d'accompagnement appropriées pour mieux faire respecter l'interdiction des jeux de hasard virtuels (blocages techniques, entraves aux flux financiers). Des bases légales devraient également être adoptées à cet effet. La CFMJ est convaincue que ces mesures devraient être adoptées même si le Conseil fédéral ne veut pas d'une libéralisation sous la forme proposée.

Au vu de ces considérations, la Commission fédérale des maisons de jeu demande que soient soumises au Conseil fédéral les propositions suivantes :

- 1. Le DFJP est chargé de préparer une modification de la législation sur les maisons de jeu visant à**
 - 1.a. assouplir l'interdiction d'utiliser un réseau de communication pour permettre l'exploitation de jeux de hasard sur internet (et uniquement sur ce réseau) afin de permettre de délivrer une concession à un petit nombre de candidats appropriés ;**
 - 1.b. créer une base légale permettant, par des mesures techniques, d'empêcher ou de restreindre l'exploitation illégale de jeux de hasard par le biais d'un réseau de télécommunication.**
- 2. Le point 1.b du mandat devrait être donné même si le point 1.a. est rejeté.**

9. Annexe

Vue d'ensemble des coûts et des effets de rentabilité (horizon 2012)

| | Interdiction | Concessions à des prestataires suisses (entre 5 et 10) | | | |
|---------------------------------|--------------|--|---|--|--|
| Restriction du marché | - | aucune | Interdiction pour les Suisses de jouer à l'étranger | Interdiction pour les étrangers de jouer en Suisse | Interdiction pour les Suisses de jouer à l'étranger et pour les étrangers de jouer en Suisse |
| PBJ en Suisse | - | 115-139 | 138-174 | 42-66 | 65-101 |
| Taux d'imposition (en % du PBJ) | - | 10% | 10% | 10% | 10% |
| Impôt sur les maisons de jeu | 0 | 11-14 | 13-17 | 4-7 | 6-10 |
| Coûts de réglementation | 0 | + | +++ | + | +++ |
| Coûts sociaux | = | + | + | + | + |
| | | | | | |
| | Interdiction | Concessions aux casinos terrestres existant en Suisse | | | |
| Restriction du marché | - | aucune | Interdiction pour les Suisses de jouer à l'étranger | Interdiction pour les étrangers de jouer en Suisse | Interdiction pour les Suisses de jouer à l'étranger et pour les étrangers de jouer en Suisse |
| PBJ en Suisse | - | 115-139 | 138-174 | 42-66 | 65-101 |
| Taux d'imposition (en % du PBJ) | - | 15% | 15% | 15% | 15% |
| Impôt sur les maisons de jeu | 0 | 17-21 | 20-26 | 6-10 | 9-15 |
| Coûts de réglementation | 0 | + | +++ | + | +++ |
| Coûts sociaux | = | + | + | + | + |
| | | | | | |
| | Interdiction | Licences, sans limitation du nombre de prestataires | | | |
| Restriction du marché | - | aucune | Interdiction pour les Suisses de jouer à l'étranger | Interdiction pour les étrangers de jouer en Suisse | Interdiction pour les Suisses de jouer à l'étranger et pour les étrangers de jouer en Suisse |
| PBJ en Suisse | - | 115-139 | 138-174 | 42-66 | 65-101 |
| Taux d'imposition (en % du PBJ) | - | 3% | 3% | 3% | 3% |
| Impôt sur les maisons de jeu | 0 | 3-4 | 4-5 | 1-2 | 2-3 |
| Coûts de réglementation | 0 | ++ | ++++ | ++ | ++++ |
| Coûts sociaux | = | + | + | + | + |

+ Augmentation des coûts par rapport au maintien de l'interdiction