

**ESBK**  
**CFMJ**  
**CFCG**  
**SFGB**

*Eidgenössische Spielbankenkommission*  
*Commission fédérale des maisons de jeu*  
*Commissione federale delle case da gioco*  
*Swiss Federal Gaming Board*

*Eidg. Justiz- und Polizeidepartement · Département fédéral de justice et police · Dipartimento federale di giustizia e polizia · Federal Ministry of Police and Justice*

---

## **2<sup>ème</sup> Rapport d'activité**

**2001 / 2 – 2002 / 1**

Berne, le 30 juin 2002

## Table des matières

1. APERÇU .....	4
1.1. PÉRIODE DE RAPPORT.....	4
1.2. ACTIVITÉS PRINCIPALES .....	4
2. ACTIVITÉS .....	4
2.1. LA PROCÉDURE D'OCTROI DES CONCESSIONS .....	4
2.1.1. <i>La décision du 24 octobre 2001</i> .....	4
2.1.2. <i>Procédure d'octroi d'une concession en Suisse centrale</i> .....	5
2.1.3. <i>Pas de nouvelles concessions durant cinq ans</i> .....	5
2.1.4. <i>Demandes en reconsidération/demandes de révision</i> .....	5
2.1.5. <i>Kursaals dont la demande de concession fut rejetée</i> .....	6
2.2. MISE EN EXPLOITATION DE NOUVELLES MAISONS DE JEU .....	6
2.3. RÉVISIONS DE TEXTES LÉGAUX ET RÉGLEMENTAIRES .....	7
2.3.1. <i>Révision de l'ordonnance du DFJP sur les jeux de hasard</i> .....	7
2.3.2. <i>Révision de la loi fédérale sur les loteries</i> .....	8
2.4. SURVEILLANCE .....	8
2.4.1. <i>Fermeture des kursaals titulaires d'une concession provisoire</i> .....	8
2.4.2. <i>Préparation de la surveillance des nouvelles maisons de jeu</i> .....	8
2.4.3. <i>Surveillance à l'extérieur des maisons de jeu</i> .....	10
2.5. PROCÉDURES PÉNALES.....	11
2.5.1. <i>Salons de jeux et restaurants</i> .....	11
2.5.2. <i>Automates à points atypiques</i> .....	11
2.6. HOMOLOGATION D'AUTOMATES SERVANT AUX JEUX D'ADRESSE ET AUX JEUX DE HASARD.....	13
2.7. RELATIONS .....	13
2.7.1. <i>Services fédéraux</i> .....	13
2.7.2. <i>Cantons</i> .....	13
2.7.3. <i>Associations</i> .....	14
2.7.4. <i>Contacts internationaux</i> .....	14
3. IMPÔT SUR LES MAISONS DE JEU .....	14
3.1. ALLÈGEMENTS FISCAUX.....	14
3.2. TAXATION ET PERCEPTION DE L'IMPÔT SUR LES MAISONS DE JEU .....	15
3.3. LE PRODUIT BRUT DES JEUX.....	15
3.4. LA RECETTE FISCALE.....	15
3.5. TAXATION ET PERCEPTION EN FAVEUR DES CANTONS.....	16
4. PLAINTES ET PROCÉDURES DE RECOURS .....	16
4.1. PLAINTES ADMINISTRATIVES .....	16
4.2. DÉCISIONS PÉNALES .....	16
4.3. DÉCISIONS FISCALES .....	16
5. CONTACTS AVEC LES MÉDIAS .....	16
6. ORGANISATION .....	17
6.1. LA CFMJ.....	17
6.2. LE SECRÉTARIAT DE LA CFMJ.....	17
6.3. COMPTES DE RECETTES ET DE DÉPENSES.....	17

6.3.1. Recettes.....	17
6.3.2. Dépenses.....	18
7. ANNEXES.....	19

## **1. Aperçu**

### **1.1. Période de rapport**

Le présent document est le deuxième rapport d'activité de la CFMJ. Il couvre la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2001 au 30 juin 2002.

### **1.2. Activités principales**

La période de rapport a été occupée en premier lieu par la procédure d'octroi des concessions: à la préparation des décisions définitives du Conseil fédéral du 24 octobre 2001 (cf. ci-dessous, ch. 2.1) succéda l'accompagnement des projets choisis jusqu'à l'octroi des concessions. En outre, durant la première moitié de l'année 2002, la CFMJ s'employa à élaborer les principes et préparer la mise en place des instruments de la surveillance des nouvelles maisons de jeu.

Comme ce fut le cas l'année précédente, une autre activité prépondérante de la CFMJ a été la lutte contre les jeux de hasard illégaux à l'extérieur des maisons de jeu (cf. ci-dessous ch. 2.4.2).

## **2. Activités**

### **2.1. La procédure d'octroi des concessions**

#### **2.1.1. La décision du 24 octobre 2001**

Le 24 octobre 2001, sur recommandation de la CFMJ et proposition du DFJP, le Conseil fédéral rendit sa décision en matière d'octroi des concessions. Il choisit 21 projets parmi les 41 restant encore en lice et rejeta les 20 autres.

Le Conseil fédéral retint les 7 projets suivants pour une concession de type A

Baden, Bâle Aéroport, Berne, Lugano, Lucerne, Montreux, St. Gall

Le Conseil fédéral choisit les 14 projets suivants pour une concession de type B:

Arosa, Bad Ragaz, Crans, Courrendlin, Davos, Fribourg/Granges-Paccot, Interlaken, Mendrisio, Meyrin, Muralto, Pfäffikon, Schaffhouse, St. Moritz, Zermatt.

Selon l'article 13 LMJ, une concession ne peut être octroyée que si le canton et la commune d'implantation y sont favorables. C'est pourquoi le Conseil fédéral, dans le cadre de sa décision d'octroi des concessions, chargea la CFMJ de recueillir l'avis des cantons et des communes d'implantation des 21 projets choisis. Parallèlement, le Conseil fédéral donna le mandat à la CFMJ de rédiger l'acte de concession et de le lui soumettre pour signature en temps voulu.

### 2.1.2. Procédure d'octroi d'une concession en Suisse centrale

Lors de la décision du Conseil fédéral du 24 octobre 2001, la Suisse centrale n'obtint aucune concession. Eu égard à la vocation touristique de cette région, le Conseil fédéral a dès lors chargé la CFMJ d'ouvrir une seconde procédure d'octroi d'une concession de type B pour les cantons d'Uri, Obwald et Nidwald jusqu'au 30 juin 2002 et de lui soumettre sa proposition en temps voulu.

Deux demandes de concession B en Suisse centrale ont été déposées au 30 juin dernier: l'une pour Engelberg (OW) et l'autre pour Buochs (NW).

### 2.1.3. Pas de nouvelles concessions durant cinq ans

Avant d'entrer en matière sur de nouvelles demandes de concession, le Conseil fédéral est d'avis d'attendre quelque temps que le marché suisse des maisons de jeu se soit consolidé. Dans le cadre de sa décision du 24 octobre 2001, le Conseil fédéral a dès lors jugé préférable de ne plus se prononcer sur aucune autre demande de concession durant les cinq prochaines années – exception faite de la Suisse centrale.

Il a en outre chargé la CFMJ de lui soumettre, au terme de ce délai, un rapport sur la situation et son évolution durant ces cinq années ainsi que des recommandations pour l'avenir.

### 2.1.4. Demandes en reconsidération/demandes de révision

Les promoteurs du projet Grand Casino Basel SA (Mustermesse) requièrent du Conseil fédéral la reconsidération de sa décision – négative - du 24 octobre 2001. Le Conseil fédéral avait en effet choisi, dans la région de la Suisse du Nord-Ouest, le projet de la société Airport Casino Basel SA. Ce dernier projet reçut d'ailleurs l'agrément du canton de Bâle-Ville. Par décision du 27 février 2002, le Conseil fédéral confirma son choix du 24 octobre 2001 et rejeta la demande en reconsidération.

Une demande en reconsidération fut également déposée en avril 2002 pour le projet de Locarno, ce dernier ayant également été écarté par le Conseil fédéral le 24 octobre 2001. Le Conseil fédéral avait porté son choix sur le projet sis dans la commune de Muralto, projet à l'encontre duquel la demande en reconsidération fit valoir des critiques de divers ordres. Bien que d'éventuels manquements du projet de Muralto eussent été sans effet sur l'évaluation du projet de Locarno, le Conseil fédéral fit examiner le caractère fondé et relevant des critiques émises, critiques contenues dans un rapport d'une agence de recherches privée. Ces critiques portaient plus particulièrement sur l'intégrité commerciale du groupe ACE (Novomatic), ayant droit économique du projet de Muralto.

Les accusations contenues dans le rapport s'avèrent sans fondement, après avoir été examinées à la lumière des éléments dégagés lors de l'examen des conditions d'octroi de la concession, grâce aux instruments tels que l'obligation d'informer de la requérante (art.18 LMJ), l'entraide administrative et judiciaire (art. 49 LMJ ; art. 30 DPA) ou la confrontation des personnes mises en cause et critiquées dans le rapport. En se fondant sur ces éléments, le Conseil fédéral rejeta la demande en reconsidération de la requérante Casinò Kursaal Locarno SA par décision du 26 juin 2002.

Enfin, la Romande des Jeux SA, qui avait soumis un projet de casino A et quatre projets de casinos B qui se virent rejetés par le Conseil fédéral, adressa, en date du 8 novembre 2001, un mémoire aux Commissions de gestion réclamant un examen, par cette autorité, de la procédure d'évaluation et d'attribution des concessions de maisons de jeu. Une requête analogue fut adressée par la Romande des Jeux au Conseil fédéral le 28 novembre 2001 et rejetée par celui-ci le 19 décembre 2001. La Commission de gestion du Conseil national, le 8 février 2002, refusa d'entrer en matière sur les griefs qui lui avaient été soumis.

#### 2.1.5. Kursaals dont la demande de concession fut rejetée

Conformément à l'article 61 alinéa 2 LMJ, la concession provisoire dont les anciens kursaals ont été mis au bénéfice venait à échéance à la date de la décision du Conseil fédéral sur la demande de concession définitive. Le 24 octobre 2001, le Conseil fédéral opta pour une solution transitoire équitable, en accordant aux kursaals ayant vu leur demande de concession rejetée jusqu'au 31 mars 2002 pour fermer leur exploitation. Le Conseil fédéral donna également à la CFMJ la compétence de prolonger ce délai jusqu'au 30 juin 2002 si la demande était expressément formulée et s'avérait justifiée.

Le kursaal d'Engelberg n'a pas fait usage de cette possibilité et ferma son établissement le 31 mars 2002. Tous les autres kursaals concernés (Bienne, Genève, Gstaad, Locarno, Rheinfelden, Saxon, Thoue, Weggis) déposèrent une demande de prolongation. Ces demandes furent toutes été favorablement reçues et le délai pour la fermeture des établissements reporté au 30 juin 2002.

Les kursaals de Bienne et de Rheinfelden requièrent en outre une prolongation supplémentaire de ce délai. Le premier souhaitait pouvoir continuer l'exploitation des jeux pendant la durée d'Expo 02 et le second jusqu'à l'ouverture de la nouvelle maison de jeu prévue dans la région de Bâle. Pour des raisons d'égalité de traitement entre les kursaals contraints par la loi de fermer leurs portes, le Conseil fédéral rejeta ces deux demandes par décision du 27 février 2002. En ce qui concerne le cas de Rheinfelden, le Conseil fédéral fixa la fermeture de l'établissement au 30 juin 2002 conformément aux conclusions subsidiaires de la requérante. Le Conseil fédéral répondit enfin par la négative à une lettre du Conseil d'Etat du canton de Berne sollicitant une prolongation du délai fixé pour la fermeture des kursaals de Thoue, Gstaad et Berne.

## **2.2. Mise en exploitation de nouvelles maisons de jeu**

Après les décisions du 24 octobre 2001, les sélectionnés entamèrent tous la réalisation de leur projet. Il s'agissait de concrétiser les projets et concepts contenus dans le dossier soumis (par ex. le programme de mesures sociales) et de mettre sur pied les infrastructures nécessaires à la nouvelle maison de jeu. Cette deuxième phase de la procédure d'octroi des concessions se caractérisa par les contacts étroits qu'entretint la CFMJ avec les futurs exploitants de casinos pour s'assurer du respect des prescriptions légales afin que la mise en exploitation des nouvelles maisons de jeu pût se réaliser dans les délais prévus. Les dates d'ouverture furent différentes pour les 21 projets approuvés par le Conseil fédéral, chacune dépendant de l'avancement des travaux et des circonstances propres à chaque projet. La première maison de jeu à ouvrir ses

portes le 26 juin 2002 fut le Casino de Lucerne, suivie par les casinos de Baden, Berne, Crans et Interlaken. D'ici à la fin 2002, 15 maisons de jeu sur les 21 prévues auront commencé leur exploitation. Il s'agit de, Arosa, Baden, Bad Ragaz, Berne, Courrendlin, Crans-Montana, Davos, Interlaken, Lucerne, Lugano, Mendrisio, Pfäffikon, Schaffhouse, St. Moritz, et Zermatt. L'ouverture des maisons de jeu de Montreux, Bâle, Muralto, St. Gall, Meyrin et Fribourg suivra dans le courant de l'année 2003.

Avant qu'une maison de jeu puisse commencer son exploitation, la CFMJ doit s'assurer que l'ensemble des conditions d'octroi de la concession sont remplies (art. 17 OLMJ). En premier lieu, les maisons de jeu doivent déposer de nombreuses pièces et documents qui devront démontrer que les éléments du projet sur lesquels le Conseil fédéral s'est fondé pour rendre sa décision sont concrétisés; en outre, la CFMJ, avec l'appui de laboratoires indépendants, teste de façon pratique les installations techniques de jeu tout comme le déroulement de certains processus (lutte contre le blanchiment d'argent, programme de mesures sociales, exploitation des jeux de tables, vidéosurveillance, etc.).

### **2.3. Révisions de textes légaux et réglementaires**

#### 2.3.1. Révision de l'ordonnance du DFJP sur les jeux de hasard

Au cours de la procédure d'octroi des concessions, il apparut à de fréquentes reprises que l'ordonnance du DFJP sur les jeux de hasard du 13 mars 2000<sup>1</sup>, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000, présentait diverses lacunes et imprécisions de nature technique avant tout. Cette ordonnance fit dès lors l'objet d'une révision totale. La nouvelle ordonnance date du 20 décembre 2001<sup>2</sup>. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2002.

Le principal objet de cette révision fut de préciser les exigences techniques applicables aux systèmes de jeux et aux instruments informatiques de contrôle dans les casinos. L'accent principal fut mis sur la vidéo-surveillance, qui doit être effectuée en permanence et en temps réel et sur la protection des données du système électronique de décompte et de contrôle (SEDC): la maison de jeu ne doit pas être en mesure de modifier les données collectées par ce dernier auprès des automates. Tous les systèmes de jeu doivent faire l'objet d'une certification par un organisme indépendant des maisons de jeu et de leurs ayants droit économiques. Un exemplaire original du programme de ces systèmes (automates et SEDC) doit être déposé auprès de la CFMJ afin de permettre de détecter aisément d'éventuelles modifications ou interventions illicites.

En outre, les casinos de type B, généralement situés dans des régions touristiques, se voient appliquer les mêmes exigences techniques et de sécurité que les casinos A. Aussi l'ordonnance révisée leur octroie-t-elle un éventail plus large de jeux de table ainsi que des limites plus élevées de mises et de gains à ces mêmes jeux. Il s'agit là de renforcer l'attrait des casinos de type B à l'égard de la clientèle touristique avant tout. En revanche, les limites de mises et de gains pour les automates sont restées inchangées.

---

<sup>1</sup> RO 2000 893

<sup>2</sup> SR 935.521.21

### 2.3.2. Révision de la loi fédérale sur les loteries

Le 23 mai 2001, le DFJP constitua une commission d'experts chargée d'élaborer un projet de révision de la loi fédérale sur les loteries. A l'égard de la loi fédérale sur les maisons de jeu (LMJ), la loi sur les loteries fait figure de loi spéciale, les jeux de hasard étant réglementés au premier chef dans la LMJ, celle-ci réservant toutefois la possibilité d'édicter des dispositions particulières consacrées aux loteries. Lors d'une audition, le président et le directeur du secrétariat de la CFMJ eurent l'occasion de signaler à la commission d'experts l'importance de la délimitation du champ d'application de la réglementation des jeux de hasard en général et de celle des loteries en particulier. La CFMJ est d'avis que la révision de la loi sur les loteries ne saurait avoir pour conséquence de conférer aux sociétés de loteries la possibilité d'exploiter des appareils automatiques analogues à ceux dont la LMJ restreint l'exploitation à l'intérieur de maisons de jeu concessionnées. Cela aurait en effet pour conséquence qu'une offre de jeux d'argent serait largement accessible au public, sans être soumise aux restrictions et la surveillance stricte prévues par la LMJ pour les maisons de jeu. Il faut rappeler en outre que chaque maison de jeu est tenue de mettre en oeuvre un programme de mesures sociales, sous la surveillance de la CFMJ.

## **2.4. Surveillance**

### 2.4.1. Fermeture des kursaals titulaires d'une concession provisoire

Dans le cadre de sa surveillance, la CFMJ a prêté une attention particulière aux établissements tenus de cesser leurs activités au 31 mars 2002 ou au 30 juin 2002. En effet, il s'agissait d'assurer une exploitation correcte des jeux en dépit de la perspective de la fermeture prochaine de ces établissements. D'une manière générale, les établissements concernés respectèrent les prescriptions légales, et, malgré parfois certains problèmes de capacité en personnel, assurèrent une exploitation des jeux correcte jusqu'au jour de leur fermeture.

Lors de la fermeture de chaque établissement, un représentant de la CFMJ ou des autorités cantonales était présent pour garantir la saisie immédiate et correcte du produit brut des jeux et relever les données nécessaires à la détermination de l'impôt. Les fermetures eurent lieu sans incident notable.

Dans la perspective de la cessation de l'activité de ces établissements, la CFMJ adressa une lettre à ces derniers relative à la procédure à suivre en vue de la fermeture, en ce qui concerne l'impôt ou l'affectation des anciens automates de jeux de hasard. Cette lettre demandait également de fournir à la CFMJ, après la fermeture du kursaal, les données relatives au devoir de diligence en matière de lutte contre le blanchiment (en particulier les formulaires d'identification) ainsi que les données concernant les exclusions. Suite à l'intervention du Préposé fédéral à la protection des données, ces informations restèrent en possession des établissements fermés.

### 2.4.2. Préparation de la surveillance des nouvelles maisons de jeu

La LMJ institue une surveillance directe des maisons de jeu par la CFMJ sur l'ensemble des aspects liés à l'exploitation des jeux.

Il convient de mentionner au premier chef l'obligation générale de transparence instituée par la législation, obligation sanctionnée par des dispositions pénales réprimant la transmission d'informations inexactes ou l'omission de transmettre une information requise par la loi à la CFMJ. Les informations concernées portent sur les personnes physiques et morales liées aux maisons de jeu, tout comme aux partenaires et aux ayants droit économiques de celles-ci. La CFMJ veille à assurer la continuité de cette transparence durant toute la durée de la concession.

La CFMJ procédera en premier lieu à des contrôles sur pièces, portant sur les annonces périodiques ou ponctuelles des maisons de jeu ainsi que sur les instruments spécifiques de surveillance, tels le rapport de l'organe de révision ou les rapports sur la mise en œuvre, respectivement, des programmes de lutte contre le blanchiment d'argent et des programmes de mesures sociales. En outre, les inspections sur place s'avéreront soit générales (procédures et flux financiers internes, systèmes de jeu et de contrôle informatiques, etc.) soit spécifiques, en matière de blanchiment d'argent et de mesures sociales notamment.

En outre, la CFMJ étant à la fois autorité de surveillance et autorité fiscale, un soin particulier est apporté à la détermination exacte du produit brut des jeux. Il s'agit là, certes, d'assurer une taxation correcte des maisons de jeu, mais ce suivi régulier du résultat des jeux permet également d'appréhender avec précision les flux financiers au sein de l'établissement, condition essentielle du maintien d'une exploitation sûre et transparente.

L'Ordonnance sur les maisons de jeu prévoit, à son article 73, l'élaboration par l'organe de révision des maisons de jeu d'un rapport explicatif portant, au-delà des exigences du Code des obligations, sur d'autres aspects de l'exploitation, tels la gestion des risques, l'évaluation des actifs, l'organisation interne ainsi que les mesures d'organisation prises en vue d'assurer la surveillance et le contrôle de l'activité de la maison de jeu. La première partie de l'année 2002 fut mise à profit par la CFMJ pour la mise au point de directives relatives à la rédaction de ce rapport, en collaboration avec la Chambre fiduciaire suisse et la Fédération suisse des casinos. Ce document de 65 pages fut définitivement approuvé par la CFMJ à la fin juin 2002 et remis aux organes de révision des maisons de jeu. Les premiers rapports explicatifs au sens de la législation sont attendus pour le printemps 2003.

De même, la CFMJ est en train de mettre au point un instrument de contrôle et d'analyse (ICA) des données relatives aux comptes annuels des maisons de jeu. Cet instrument qui se base essentiellement sur une comparaison dans le temps (évolution des chiffres de la maison de jeu au cours des années) et une comparaison par rapport à la branche (évolution de la maison de jeu par rapport à la moyenne des maisons de jeu de type A ou de type B) permettra d'identifier à l'aide des valeurs les plus représentatives (ratios principaux) les faiblesses de la maison de jeu concernée.

En matière de blanchiment d'argent, la CFMJ dispose de plusieurs instruments de surveillance. Au premier plan figure la surveillance des concessionnaires et de leurs ayants droit. Les conditions régnant à l'octroi de la concession doivent en effet être remplies durant toute la durée de celle-ci (transparence, origine des fonds, flux financiers, partenaires économiques principaux, etc.). Toute modification directe ou indirecte dans la structure du capital social des sociétés concessionnées portant sur 5%

ou plus du capital entraîne l'application des règles prévalant à l'octroi de la concession. En outre, la CFMJ a édicté un certain nombre de règles destinées à éviter l'instrumentalisation des maisons de jeu à des fins illicites, (règles applicables en matière de dépôts, de transferts bancaires, d'attestations de gain, etc.). D'une manière générale, la mise en œuvre des obligations de diligence des maisons de jeu a fait l'objet d'un règlement élaboré par la CFMJ et l'organisme d'auto-régulation des maisons de jeu, règlement approuvé par la CFMJ en juin 2002.

Le principe de la surveillance directe trouve également application en matière de blanchiment d'argent: outre ses inspections générales, la CFMJ conduira des inspections ponctuelles portant spécifiquement sur le respect des obligations de diligence des maisons de jeu en la matière.

#### 2.4.3. Surveillance à l'extérieur des maisons de jeu

Aux termes de l'article 60 al. 2 LMJ, les cantons peuvent autoriser, durant une période transitoire de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la loi (soit jusqu'au 31 mars 2005), la poursuite de l'exploitation d'appareils à sous dans les restaurants et salons de jeux, mais au maximum cinq appareils par établissement et à la condition que ceux-ci aient été en exploitation au 1<sup>er</sup> novembre 1997. Au 30 juin 2002, 5'882 appareils à sous bénéficiaient de cette disposition transitoire.

Selon l'article 135 OLMJ, la réparation d'appareils à sous servant aux jeux de hasard en exploitation, de même que leur échange ou leur remplacement par des appareils de facture identique sont autorisés pour autant que ces mesures contribuent à rétablir la situation initiale. Se fondant sur sa compétence générale de surveillance, la CFMJ émit une circulaire définissant les critères techniques devant être respectés pour permettre l'échange d'automates de jeux de hasard. Cette circulaire précise par ailleurs la notion de poursuite de l'exploitation des jeux. C'est à la CFMJ qu'il appartient d'examiner si les conditions pour échanger des appareils automatiques de jeux de hasard sont réalisées. Au cours de la période allant du 30 juin 2001 au 30 juin 2002, 56 décisions de constatation de cette nature ont été rendues. En outre, la CFMJ rédige des prises de position à l'attention des administrations cantonales et des autorités judiciaires et est en droit, le cas échéant, d'adresser un recours de droit administratif au Tribunal fédéral conformément à l'art.103. al. 1 let. b OJ.

Le Tribunal fédéral a confirmé, par jugement du 17 septembre 2001, la compétence générale de surveillance de la CFMJ. Il suivit également l'avis de la CFMJ dans deux autres décisions: le 13 juin 2002, le Tribunal fédéral soutint la position de la CFMJ, selon laquelle il n'était pas possible d'autoriser exceptionnellement la poursuite de l'exploitation de jeux qui n'avaient pas été mis en exploitation avant le 1<sup>er</sup> novembre 1997 comme l'exige l'art. 60 LMJ. Dans un autre arrêt, daté 3 juin 2002, le Tribunal fédéral confirma l'exigence de la continuité pour pouvoir obtenir l'autorisation de poursuivre l'exploitation. Enfin, le Tribunal fédéral rejeta l'objection selon laquelle les autorités cantonales compétentes commettraient une inégalité de traitement en autorisant des appareils de loterie, tout en interdisant des appareils à sous tombant sous le coup de la LMJ (décision du 3 mai 2002).

## 2.5. Procédures pénales

### 2.5.1. Salons de jeux et restaurants

Au cours de la période couverte par le présent rapport, la CFMJ effectua, avec le soutien des autorités cantonales, de nombreux contrôles dans les salons de jeux et les restaurants. L'objectif de ces contrôles était, en premier lieu, de vérifier qu'il n'y avait aucun appareil exploité illégalement en sus de ceux autorisés sur la base de la législation fédérale et cantonale. En outre, il y avait lieu de s'assurer qu'il s'agissait bien d'automates mis en exploitation avant le 1<sup>er</sup> novembre 1997 et que ceux-ci n'avaient fait l'objet d'aucune modification entre temps.

Entre le 30 juin 2001 et le 30 juin 2002 162 nouvelles procédures pénales ont été ouvertes. Dans le même laps de temps 56 procédures ont abouti à 126 décisions. Depuis l'entrée en vigueur de la LMJ le 1<sup>er</sup> avril 2000 jusqu'au 30 juin 2002, 383 procédures ont été ouvertes et 74 ont abouti. Au 30 juin 2002, 309 affaires pénales étaient encore en traitement.

Il convient de mentionner que les décisions de la commission ont été largement acceptées. Ainsi, du 30 juin 2001 au 30 juin 2002, sur 126 décisions pénales, seules 17 firent l'objet d'un recours. 12 des 17 décisions rendues sur recours par la commission furent acceptées par les intéressés. 5 cas nécessitèrent l'intervention des tribunaux. Ces procédures sont encore pendantes devant les juridictions cantonales.

Les procédures pénales ouvertes concernent en grande partie les jeux illégaux dans les clubs. Après la décision du Tribunal fédéral de traiter les automates de jeux à points atypiques comme des appareils à sous et l'injonction qui suivit de retirer du marché ce type d'automates puisque l'article 60 LMJ et le droit cantonal ne permettaient pas d'en poursuivre l'exploitation, les plaintes contre l'utilisation abusive de ces automates de jeux à points atypiques diminuèrent. D'un autre côté de nombreuses procédures pénales ont été ouvertes dans les cantons de Genève et de Zurich parce que des installateurs, des aubergistes et des propriétaires de salons de jeux se sont opposés à l'injonction de mettre hors service ces appareils. Une autre catégorie de procédures concerne l'installation d'automates de jeux de hasard sans autorisation.

La commission a pu constater qu'au lieu des automates de jeux à points atypiques autorisés précédemment et utilisés abusivement comme des jeux de hasard, les automates transformés en jeux de divertissement sont de plus en plus fréquents. Ces automates maquillés disposent de commandes ou de touches supplémentaires permettant l'introduction d'argent. La mise en exploitation d'anciens ou de nouveaux automates adaptés aux jeux de hasard et n'ayant jamais fait l'objet d'une homologation constitue une tâche supplémentaire pour les organes de poursuites pénales.

### 2.5.2. Automates à points atypiques

Dans ses arrêts des 31 mai et 7 juillet 2000, le Tribunal fédéral décida que les automates de jeux Lucky Fun, Treble Chance Fun, Reel Poker Fun, Tropical Dream plus, Super Cherry 600, Red Hot Seven Fun, Cup Final et Super Ciliege Amusement devaient être considérés comme des appareils à sous au sens de la loi fédérale sur les jeux de hasard

et les maisons de jeu du 18 décembre 1998 (LMJ) et tombaient sous le coup de l'article 60 LMJ. Par circulaire du 4 août 2000, la CFMJ informa en détails les directions cantonales compétentes des conséquences de cette décision pour chaque canton et de la suite des opérations.

Les cantons de St. Gall et de Zurich décidèrent alors de faire retirer du marché les automates de jeux concernés. La branche des automates de jeu recourut contre cette décision en épuisant toutes les voies de droit, jusqu'à ce que le Tribunal fédéral confirme, par décision du 13 août 2001, la décision du canton de St. Gall rendue sur la base de l'art. 60 LMJ selon laquelle aucune autorisation de continuer l'exploitation ne peut être accordée à des appareils à sous ou offrant des valeurs patrimoniales car la loi saint-galloise du 6 juin 1982 interdit ce type d'appareils assimilés aux appareils de jeux à point atypiques.

Dans le canton de Zurich, le tribunal administratif confirma par décision du 4 mars 2002 que la loi sur le commerce de divertissement du 27 septembre 1981 interdisant les appareils offrant des gains en argent ou en marchandises était également applicable aux appareils de jeux à points atypiques. Cette décision du tribunal administratif n'a fait l'objet d'aucun recours.

Dans le canton de St. Gall, le délai accordé jusqu'au 15 octobre 2001 pour évacuer les automates fut respecté et aucune autre procédure pénale ne dut être ouverte. Il n'en alla pas de même dans le canton de Zurich où l'inobservation de l'échéance fixée au 15 février 2002 contraignit la CFMJ à agir par le biais de quelques procédures pénales.

### 2.5.3. Casinos sur internet

Les principales remarques faites à ce sujet dans le rapport d'activité 2001 sont toujours valables. Outre l'exploitant du casino sur internet et les personnes fournissant l'aide nécessaire à la mise sur pied du site et à l'exploitation du casino (comptabilité, service clients, publicité etc.), le hosting provider endosse également une responsabilité pénale en offrant à l'exploitant du casino la capacité de mémoire dont il a besoin sur son serveur. En outre, le fait de mettre à disposition des lignes spécialisées et des *dial up* est également pénalement répréhensible.

Le dernier rapport d'activité de la CFMJ mentionnait qu'une procédure pénale était en cours contre un casino exploité sur internet depuis la Suisse. Cette procédure s'est avérée fort complexe. Le 25 avril 2002, la CFMJ rendit les décisions sur réclamation contre les décisions pénales du 18 décembre 2001. Ces décisions sont entrées en force de chose jugée et un point final a été mis à cette procédure.

D'autres procédures concernent la mise à disposition, également interdite, de liens vers des casinos virtuels ayant leur siège à l'étranger ainsi que la publication de tels sites. La CFMJ a répété à plusieurs reprises que la publicité pour un casino internet étranger faisait partie intégrante de l'exploitation et était, par conséquent, interdite elle aussi.

## 2.6. Homologation d'automates servant aux jeux d'adresse et aux jeux de hasard

Selon l'art. 61 de l'ordonnance sur les maisons de jeu (OLMJ) la Commission fédérale des maisons de jeu décide si un appareil à sous sert à des jeux d'adresse ou à des jeux de hasard. La CFMJ prend sa décision selon la procédure décrite aux art. 57 et ss. OLMJ et sur la base des critères fixés aux art. 1 et ss. de l'ordonnance sur les jeux de hasard (OJH). Un recours peut être formé contre ces décisions auprès de la commission de recours en matière de maisons de jeu. La décision de la commission de recours peut quant à elle être portée devant le Tribunal fédéral au moyen du recours de droit administratif.

Depuis l'entrée en vigueur de la LMJ en avril 2000, 22 automates ont été présentés à la commission pour homologation. Une demande a été retirée, 8 procédures ont été provisoirement suspendues et 9 ont abouti à une décision. A la fin du mois de juin 2002, 4 procédures étaient encore en cours.

Dans 6 cas il ne s'agissait que de purs automates de divertissement dont l'exploitation n'est pas limitée par la LMJ. Deux automates ont été qualifiés d'automates servant aux jeux de hasard et un appareil fut qualifié d'automate servant aux jeux d'adresse au sens de la LMJ. Une des deux décisions négatives de la CFMJ fut portée devant la commission de recours, puis devant le Tribunal fédéral. Ces deux instances déboutèrent le recourant.

Les cantons peuvent autoriser l'exploitation d'automates servant aux jeux d'adresse offrant des gains dans la mesure où la législation cantonale n'interdit pas de tels jeux d'argent.

## 2.7. Relations

### 2.7.1. Services fédéraux

Dans le cadre de l'exécution de la loi sur les maisons de jeu, la CFMJ entretient des contacts fréquents avec plusieurs services fédéraux.

Les contacts les plus fréquents ont lieu naturellement avec le Secrétariat général du DFJP. L'Office fédéral de la justice a été sollicité pour rendre différents avis de droit sur des questions en relation avec la législation sur les maisons de jeu, tout comme le Préposé fédéral à la protection des données et la Commission de la concurrence. L'administration fédérale des contributions (AFC) a été chargée par la CFMJ de la taxation et de la perception de l'impôt sur les maisons de jeu.

### 2.7.2. Cantons

Les contacts principaux entretenus avec les cantons l'ont été dans le cadre de la procédure d'octroi des concessions d'une part, et dans les cas de poursuites pénales pour infraction à la LMJ d'autre part.

Il a été discuté avec tous les cantons d'une convention de collaboration pour lutter contre les jeux de hasard illégaux hors des casinos et garantir la surveillance à l'intérieur des maisons de jeu. Une telle convention a déjà été signée avec neuf cantons (BE, BL, LU, UR, AG, NE, TI, SZ et VS). Les discussions sont en cours avec d'autres cantons et la signature d'autres conventions est prévue pour l'an prochain.

Les cantons de Suisse orientale (GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG) ont émis le vœu d'une solution régionale en ce qui concerne la poursuite des infractions à la LMJ. La convention à ce sujet est en cours de signature.

### 2.7.3. Associations

C'est avec la Fédération suisse des casinos (FSC), organisme faîtière de la branche suisse des casinos, que les contacts furent les plus nombreux. Toutefois, dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur les jeux de hasard, diverses questions ont été discutées avec les représentants de la branche des automates de jeu.

### 2.7.4. Contacts internationaux

Du 20 au 24 novembre 2001, une visite d'un important fabricant d'automates de jeux de hasard eut lieu en Hollande. Le but de cette visite était d'acquérir le savoir-faire technique nécessaire en matière d'automates. Simultanément, deux laboratoires d'homologation et de certification d'automates de jeux de hasard actifs au niveau international (GLI et KEMA) ont été visités par les représentants de la CFMJ.

Sur invitation du Gaming Board de Grande-Bretagne, des représentants de la CFMJ accomplirent un stage d'une semaine à Londres à la mi juin 2002. Eu égard à l'ouverture prochaine des premiers casinos avec des jeux de table en Suisse, le but principal de la visite était de profiter de la longue expérience de l'autorité britannique de surveillance dans ce domaine et d'apprendre à connaître avant tout les processus de décompte et de contrôle aux jeux de table.

## **3. Impôt sur les maisons de jeu**

### **3.1. Allègements fiscaux**

Le 2 mai 2001, le Conseil fédéral décida de maintenir jusqu'à l'échéance de la concession provisoire la réduction forfaitaire pour l'année 2000 fixée dans le cadre de sa décision du 23 février 2000 à savoir, une réduction de 15 points pour cent pour les kursaals n'offrant *que* le jeu de la boule et une réduction de 10 points pour cent pour les kursaals offrant le jeu de la boule *et* les automates de jeux de hasard.

Par ailleurs, le Conseil fédéral accorda aux kursaals de Crans-Montana, Gstaad, Engelberg, Arosa, Davos et St. Moritz la réduction fiscale maximale prévue à l'art. 42 al. 2 LMJ en raison du tourisme saisonnier dont dépend la région concernée.

Le Conseil fédéral mit également, le 14 juin 2002, les kursaals de Saxon et de Bienne au bénéfice d'une réduction fiscale en raison des bénéficiaires investis par ceux-ci dans des projets d'intérêt général pour la région (art. 42 al. 1 LMJ). La demande d'allègement

fiscal déposée par le kursaal de Genève fut, elle, rejetée par le Conseil fédéral. La demande soumise par le kursaal de Davos est encore en suspens à la fin de la période couverte par le présent rapport (30.6.2002).

Pour les maisons de jeu titulaires d'une concession définitive, le Conseil fédéral fixe dans chaque concession les réductions éventuelles à accorder en raison de l'implantation de la maison de jeu dans une région dépendant d'un tourisme saisonnier ou en raison de l'affectation de l'essentiel des bénéfices dans des projets d'intérêt général pour la région ou pour des projets d'utilité publique.

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

Sur mandat de la CFMJ, l'Administration fédérale des contributions (AFC) se charge de la taxation et de la perception de l'impôt sur les maisons de jeu.

### 3.3. Le produit brut des jeux

En 2001, les 24 kursaals au bénéfice d'une concession provisoire de type B sur la base de l'art. 61 LMJ ont généré un produit brut des jeux (PBJ) d'environ CHF 292,5 mio.<sup>3</sup>. Les données en question sont détaillées en annexe au présent rapport.

### 3.4. La recette fiscale

Compte tenu des allègements fiscaux accordés par le Conseil fédéral (cf. ci-dessus chiffre 3.1) la recette fiscale dégagée pour la période du 1.1. au 31.12.2001 s'élève à environ CHF 100 mio.:

Recette fiscale Année 2001
CHF 99'552'783.75

En application de l'article 43 LMJ ce montant se partage entre la Confédération (Fonds AVS) et les cantons d'implantation concernés de la façon suivante:

Partage Confédération – cantons Année 2001	
Confédération (Fonds AVS)	CHF 59'738'249.05
Cantons	CHF 39'814'534.70
Total	CHF 99'552'783.75

Pour l'année 2001, CHF 60 mio. environ ont pu ainsi être versés au fonds de compensation de l'AVS.

<sup>3</sup> Exactement: CHF 292'646'247.-

### **3.5. Taxation et perception en faveur des cantons**

A la demande d'un canton, la CFMJ peut procéder à la taxation et à la perception de l'impôt cantonal sur le produit brut des jeux (art. 44. al. 2 LMJ). Tous les cantons concernés par une concession provisoire ou une concession définitive de type B ont demandé à la commission de se charger de cette tâche.

## **4. Plaintes et procédures de recours**

### **4.1. Plaintes administratives**

En 2001, environ 45 décisions administratives ont été rendues. 8 d'entre elles ont fait l'objet d'une plainte auprès de la Commission fédérale de recours en matière de maisons de jeu du DFJP.

De son côté, au début 2001, la Commission de recours a rendu sa décision sur deux plaintes qui avaient été déposées en l'an 2000. Ces deux décisions allèrent dans le sens des conclusions de la CFMJ et furent également confirmées par le Tribunal fédéral.

En 2001, 8 plaintes furent déposées auprès de la Commission de recours. Deux plaintes ont été liquidées (1 retrait et 1 non entrée en matière). Partant, 6 affaires étaient encore pendantes auprès de la Commission de recours à la fin 2001.

### **4.2. Décisions pénales**

En 2001, la CFMJ a rendu au total 57 décisions pénales (exclusivement des décisions de saisie et de confiscation). 10 d'entre elles ont fait l'objet d'un recours.

### **4.3. Décisions fiscales**

En 2001, 24 décisions fiscales ont été rendues au total (à tous les kursaals titulaires d'une concession provisoire pour la période de taxation 2000).

Contre les décisions de la commission relatives au calcul et à la perception de l'impôt sur les maisons de jeu, un recours peut être formé auprès de la Commission fédérale de recours en matière de contribution (art. 121 al. 2 OLMJ). Aucune décision fiscale rendue en 2001 par la CFMJ n'a fait l'objet d'un recours.

## **5. Contacts avec les médias**

Le 25 octobre 2001, la Conseillère fédérale Ruth Metzler-Arnold, accompagnée du président de la CFMJ et du directeur du Secrétariat, donna une conférence de presse relative à la décision d'octroi des concessions prise la veille par le Conseil fédéral. Cette conférence fut suivie par les représentants de nombreux médias et trouva un large écho auprès de ces derniers, si bien qu'elle fut un thème repris pendant des jours dans les quotidiens et les hebdomadaires suisses.

En outre, des questions posées par des journalistes ont été abordées dans la presse écrite notamment par le biais de nombreux interviews donnés. Le 24 avril 2002, le Président de la CFMJ participa à un débat organisé par le journal Bilanz et retransmis à la télévision.

## **6. Organisation**

### **6.1. La CFMJ**

Les membres de la CFMJ sont toujours ceux qui ont été élus en l'an 2000. Il s'agit de:

- M. Benno Schneider, avocat et chef d'entreprise, St. Gall, président
- Mme Chantal Balet Emery, directrice d'Economiesuisse, Genève
- M. Gottfried F. Künzi, directeur Fédération suisse du tourisme, Berne
- M. Mark Pieth, professeur ordinaire de droit pénal, Université de Bâle
- Mme Sarah Protti Salmina, experte fiscale, Lugano
- M. Gérald Schaller, ministre du canton du Jura, représentant des cantons
- Mme Eva Wyss, publiciste / diplômée en criminologie, Berne

Entre le 1er juillet 2001 et le 30 juin 2002, la CFMJ s'est réunie 12 fois. Elle a débattu avant tout de questions relatives à la procédure d'octroi des concessions, mais également de problèmes concernant la surveillance des maisons de jeu. Elle a aussi dû juger des infractions contre la loi sur les maisons de jeu (art. 55 et 56 LMJ).

### **6.2. Le Secrétariat de la CFMJ**

L'effectif du Secrétariat est en légère hausse par rapport à la période précédente. Au 30 juin 2002, le Secrétariat comptait 21 personnes.

### **6.3. Comptes de recettes et de dépenses**

#### **6.3.1. Recettes**

Pour l'année 2001, les recettes de la CFMJ se montent à environ CHF 5 mio. Ce montant se ventile de la façon suivante:

Recettes de la CFMJ Année 2001			
Taxe de surveillance		CHF	2'016'157.-
Procédures administratives	Emoluments pour la concession	CHF	2'736'950.-
	Emoluments administratifs	CHF	62'841.-
Procédures pénales	Frais de procédures	CHF	32'910.-
Total		CHF	4'848'858.-

Pour leur part, les procédures pénales conduites par la CFMJ ont entraîné des encaissements pour un montant total de CHF 126'621.- (amendes et valeurs confisquées).

### 6.3.2. Dépenses

Les dépenses effectuées par la CFMJ en 2001 s'élèvent environ à CHF 5 mio. Ce montant se ventile de la façon suivante:

Dépenses de la CFMJ Année 2001		
Membres de la Commission	CHF	197'602.-
Collaborateurs / trices du Secrétariat	CHF	3'003'643.-
Places de travail (y compris frais pour les locaux / infrastructure PC)	CHF	223'816.-
Applications informatiques	CHF	313'346.-
Mandats à des experts externes	CHF	1'405'146.-
Total	CHF	5'143'553.-

\* \* \* \* \*

## **7. Annexes**