

## Message

### accompagnant l'avant-projet de loi d'application de la loi sur les jeux d'argent

---

## Table des matières

<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
1. Nécessité législative	3
2. Compétences cantonales	3
3. Groupe de travail intercantonal	4
<b>II. LES GRANDES LIGNES DE L'AVANT-PROJET</b>	<b>5</b>
<b>III. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE</b>	<b>6</b>
<b>Chapitre 1 Dispositions générales</b>	<b>6</b>
Art. 1 Objet	6
Art. 2 Définitions	6
Art. 3 Autorité compétente	6
<b>Chapitre 2 Interdiction de jeux de grande et de petite envergure</b>	<b>6</b>
Art. 4 Jeux d'adresse	6
Art. 5 Paris sportifs locaux	7
<b>Chapitre 3 Maisons de jeu</b>	<b>7</b>
Art. 6 Délivrance de l'agrément	7
Art. 7 Principe de l'impôt	7
Art. 8 Perception de l'impôt	7
<b>Chapitre 4 Jeux de petite envergure</b>	<b>8</b>
Art. 9 Admissibilité	8
Art. 10 Autorisation	8
Art. 11 Conditions générales	9
<b>Chapitre 5 Tombolas et lotos</b>	<b>9</b>
Art. 12 Principes généraux	9
Art. 13 Tombolas	9
Art. 14 Lotos	9
Art. 15 Emoluments	9
<b>Chapitre 6 Petits tournois de poker</b>	<b>10</b>
Art. 16 Définitions	10
Art. 17 Autorisations	11
Art. 18 Requête	11
Art. 19 Conditions générales	11
Art. 20 Conditions spécifiques pour les tournois réguliers	11
Art. 21 Restriction	12
Art. 22 Emoluments	12

Art. 23	Rapport et présentation des comptes	12
<b>Chapitre 7</b>	<b>Surveillance et contrôle des jeux de petite envergure</b>	<b>12</b>
Art. 24	Surveillance	12
Art. 25	Contrôle	12
Art. 26	Devoir de collaborer	12
Art. 27	Sanctions	13
<b>Chapitre 8</b>	<b>Mesures contre la dépendance au jeu</b>	<b>13</b>
Art. 28	Principes	13
Art. 29	Mise en oeuvre	13
<b>Chapitre 9</b>	<b>Affectation des bénéfices nets des jeux de petite envergure</b>	<b>13</b>
Art. 30	Affectation des bénéfices	13
<b>Chapitre 10</b>	<b>Affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure</b>	<b>13</b>
Art. 31	Affectation des bénéfices nets à des buts d'utilité publique	14
Art. 32	Comptabilisation séparée	14
Art. 33	Organe, procédure et critères de répartition	14
Art. 34	Répartition des bénéfices	14
Art. 35	Surveillance et contrôles	14
<b>Chapitre 11</b>	<b>Surveillance et collaboration intercantonale</b>	<b>15</b>
Art. 36	Principes	15
Art. 37	Surveillance	15
<b>Chapitre 12</b>	<b>Protection des données</b>	<b>15</b>
Art. 38	Traitement des données	15
Art. 39	Echange d'informations	15
<b>Chapitre 13</b>	<b>Dispositions pénales</b>	<b>15</b>
Art. 40	Dispositions pénales	15
Art. 41	Autorités de répression	16
<b>Chapitre 14</b>	<b>Voies de droit</b>	<b>16</b>
Art. 42	Voies de droit	16
<b>Chapitre 15</b>	<b>Dispositions transitoires et finales</b>	<b>16</b>
Art. 43	Dispositions transitoires	16
Art. 44	Abrogations et modifications	16
Art. 45	Dispositions finales	16
		<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
<b>IV. INCIDENCES</b>		<b>17</b>
<b>V. CONCLUSION</b>		<b>17</b>

# I. INTRODUCTION

## 1. Nécessité législative

La loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr) du 29 septembre 2017 (RS 935.1) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Il s'agit de la mise en œuvre de l'article 106 Cst, qui donne à la Confédération la compétence de légiférer sur les jeux d'argent. La LJAr est une fusion entre la loi fédérale sur les maisons de jeux (LMJ) du 18 décembre 1998 et la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels (LLP) du 8 juin 1923.

La LJAr poursuit les trois buts principaux suivants : protéger la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent (lutte contre le jeu excessif, le blanchiment d'argent et la manipulation des compétitions sportives) ; assurer une exploitation sûre et transparente des jeux d'argent ; garantir que les bénéfices des jeux d'argent soient affectés à l'AVS ou à des buts d'utilité publique (culture, affaires sociales, sport).

Les compétences en matière de jeux d'argent sont rassemblées dans des bases légales fédérales, intercantionales et cantonales.

La LJAr, ses ordonnances, ainsi que le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) et la convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) laissent aux cantons une marge de manœuvre relativement faible en matière de jeux d'argent. Il s'agit pour l'essentiel de la compétence de réglementer les jeux de petite envergure.

Au niveau du canton du Valais, les bases légales suivantes régissent actuellement le domaine des jeux d'argent :

- loi d'application de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LALMJ) du 6 février 2001 (RS/VS 935.52) ;
- loi concernant l'exécution de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels du 11 novembre 1926 (RS/VS 935.5) ;
- ordonnance concernant la répartition de la part du produit des jeux résultant de l'exploitation des maisons de jeu du 16 avril 2003 (RS/VS 935.520) ;
- règlement d'exécution de la loi concernant l'exécution de la loi fédérale sur les loteries et paris professionnels du 13 mai 1937 (RS/VS 935.500).

**L'article 144 alinéa 2 LJAr donne la mission aux cantons d'adapter leur législation deux ans après l'entrée en vigueur de la LJAr, soit pour le 1<sup>er</sup> janvier 2021, au plus tard. Il est ainsi prévu que chaque canton se dote d'une loi d'application de la LJAr.**

Les cantons doivent également adopter une loi d'adhésion à la CJA et à la CORJA. En parallèle, ils doivent adapter leur loi fiscale quant à la perception de l'impôt sur les casinos de type B, en particulier au vu des nouveaux seuils d'imposition prévus par la LJAr.

## 2. Compétences cantonales

En vertu de la législation fédérale, les cantons ont une marge de manœuvre dans les domaines suivants :

- La possibilité d'interdire certains jeux de grande envergure (jeux d'adresse, loteries et paris sportifs) (art. 28, 105 LJAr). Si les cantons les autorisent, ils sont tenus d'adhérer à un concordat instituant une autorité cantonale de surveillance et d'exécution, à savoir la CORJA (art. 21 ss. LJAr) ;
- La politique et l'organisation des jeux de petite envergure (petites loteries, tombolas, lotos, paris sportifs locaux) (art. 23, 32, 34, 40, 41 LJAr) ;
- L'autorisation de petits tournois de poker hors des casinos, sous certaines conditions. A noter que les bénéfices de ces tournois ne sont soumis à aucune obligation d'affectation ;

- La répartition des bénéfices nets des jeux de grande envergure, comme les loteries et les paris sportifs au niveau de la procédure et des organes chargés de la répartition des fonds (art.125 ss. LJAr). La CORJA définit les grandes lignes. Chaque canton doit régler à son échelon la forme légale des deux organes de répartition ; l'un pour le sport, soit le fonds du sport et la commission du fonds du sport qui sont régis par le règlement sur le fonds du sport du 26 mars 2014 (RFdS) (RS/VS 935.700) ; l'autre pour l'utilité publique en générale, soit la Délégation valaisanne à la Loterie Romande, qui est régie par l'ordonnance concernant l'attribution des bénéfices résultant des loteries du 4 juillet 2001 (RS/VS 935.505), leur surveillance et fixer par voie de règlement des dispositions supplémentaires, spécifiques à chaque canton ;
- La répartition des bénéfices nets des jeux de petite envergure, comme les petites loteries et les paris sportifs locaux. Ils doivent être affectés à des buts d'utilité publique ou conservés par les exploitants s'ils ne poursuivent aucun but économique, par exemple les clubs sportifs, les fanfares, etc. En général, ces organismes sont constitués en association (art. 60 CC) ;
- La protection contre la dépendance au jeu (art. 71 ss LJAr). Les cantons sont tenus de prendre les mesures appropriées pour protéger les joueurs contre la dépendance au jeu et l'engagement de mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune (jeu excessif) (art. 85 LJAr) ;
- L'imposition des maisons de jeu (art. 119 ss. LJAr), en particulier pour celles titulaires d'une concession de type B, comme le casino de Crans-Montana) ;
- La poursuite et le jugement de certains types d'infractions (art. 135 LJAr). Les infractions concernent essentiellement les maisons de jeu et les jeux de grande envergure, mais également les jeux de petite envergure, dans une moindre mesure. Les peines ont été durcies. La peine privative de liberté maximale pour exploitation sans autorisation ou concession de jeux de casino passe ainsi de 1 à 3 ans. La Commission fédérale des maisons de jeu (ci-après : la CFMJ) a désormais la qualité de partie à la procédure ;
- Les règles générales découlant de la LJAr (procédure, dispositions pénales, taxes, etc.) (art. 145 LJAr) ;
- Si nécessaire, la réglementation des jeux n'entrant pas dans le champ d'application de la LJAr (p.ex. jeux d'adresse de petite envergure et jeux de divertissement) ;
- L'adaptation des dispositions fiscales et l'abrogation des éventuelles dispositions légales contraires.

### 3. Groupe de travail intercantonal

Au début 2019, la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ) a désigné dans chaque canton un représentant pour siéger dans un groupe de travail chargé de préparer la législation cantonale découlant de la LJAr. En particulier, ce groupe de travail a été chargé de proposer une approche cohérente des jeux de petite envergure entre les cantons romands.

Les membres du groupe de travail sont les suivants : M. Alain Maeder (Fribourg), M. Bernard Favre (Genève), M. Boris Rubin (Jura), M. Pierre-François Gobat et Mme Carole Zulauf (Neuchâtel), M. Albert von Braun (Vaud), Mme Danielle Chevrier (Valais). La présidence a été confiée à M. Bernard Favre. Le groupe de travail a bénéficié de la collaboration de Mme Clémence Grisel, professeure de droit administratif, et de M. Jean-Luc Moner-Baner, directeur général de la Loterie Romande.

Le groupe de travail s'est réuni en séances plénières le 3 avril 2019, le 4 juin 2019, le 13 août 2019 et le 3 septembre 2019. Une partie des tâches ont été effectuées dans des sous-groupes.

Un canevas de loi d'application de la LJAr ainsi qu'un rapport explicatif ont été présentés par le groupe de travail. Ces documents ont été validés par la CRLJ et par le Conseil d'Etat respectif de chacun des cantons romands. Le Conseil d'Etat du Canton du Valais a approuvé ces documents en séance du 20 novembre 2019.

## II. LES GRANDES LIGNES DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi sur les jeux d'argent réglemente les compétences résiduelles du canton en matière de jeux d'argent, en particulier concernant les jeux de petite envergure. Il règle l'admissibilité des jeux de grande envergure et de petite envergure, l'autorisation et la surveillance des jeux de petite envergure, la perception des taxes et émoluments ainsi que l'affectation du produit des jeux d'argent.

De manière générale, l'avant-projet se conforme au canevas de loi d'application élaboré au sein du groupe de travail intercantonal, tout en détaillant certains aspects propres au canton. Il prévoit notamment des règles concernant la protection des données, la protection des joueurs, les mesures de surveillance et de contrôle des jeux de petite envergure, ainsi que la répartition des bénéfices nets des jeux d'argent. Il reprend également certaines dispositions de la législation cantonale actuelle.

L'autorité compétente en matière de jeux d'argent est le Conseil d'Etat, qui peut déléguer ses attributions au Département en charge de l'économie (ci-après : le Département), lequel les exerce par son service compétent, en l'occurrence le Service de l'industrie, du commerce et du travail (ci-après : le service).

La nouvelle loi d'application cantonale ne provoquera pas de changements notoires par rapport à la situation actuelle. La procédure d'autorisation pour les tombolas et les lotos demeure identique. En particulier, le service demeure l'autorité attribuant les autorisations pour les tombolas et les communes continuent à être compétentes pour autoriser les lotos sur leur territoire. Le seul changement à ce niveau est la limite du montant maximal des mises pour les tombolas qui est ramené à 50'000 francs (art. 40 OJAr). La nouveauté vient principalement de l'introduction des petits tournois de poker dans le canton, catégorisés en tournois occasionnels (moins de 12 tournois par année) et tournois réguliers (dès 12 tournois par année), ainsi que leur réglementation.

Les jeux de grande envergure sont autorisés dans les limites de la législation fédérale sur les jeux d'argent et de la loi d'application cantonale. Les jeux d'adresse de grande envergure sont interdits dans le canton, comme cela est déjà le cas actuellement. Les paris sportifs locaux demeurent interdits. Toutefois, pour cette dernière catégorie de jeux, une exception est possible, sur autorisation du Conseil d'Etat, pour des événements présentant un intérêt culturel ou patrimonial particulier. Les jeux de petite envergure exploités de manière automatisée au niveau intercantonal ou en ligne sont également interdits.

Les bénéfices provenant des jeux de grande envergure sont répartis entre les domaines du sport et de l'utilité publique, comme cela est déjà le cas aujourd'hui. La loi d'application rappelle, conformément au droit fédéral et intercantonal, les modalités de cette répartition, entre les deux organes de répartition, soit le Fonds du sport et la Délégation valaisanne à la Loterie Romande. De plus, le Conseil d'Etat peut également lui-même attribuer une partie des bénéfices, en application de l'article 17 de la CORJA.

Le canton continue à délivrer l'agrément cantonal, pour exploiter un casino, si la commune d'implantation ne s'y oppose pas. Cette décision n'est pas sujette à recours. Concernant la perception de l'impôt du Casino de Crans-Montana, le canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux, se montant à 40% du total de l'impôt sur les maisons de jeu prévu par la LJAr, qui est affecté à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (AVS).

Enfin, dans la lignée de la loi fédérale sur les jeux d'argent, la loi d'application attache une importance particulière aux mesures permettant de lutter contre la dépendance au jeu. Les principes de la protection des données sont rappelés. La surveillance et le contrôle des jeux d'argent sont également réglés, maintenant pour l'essentiel le système actuel.

### III. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

#### Chapitre 1 Dispositions générales

##### Art. 1 Objet

En vertu de l'article 145 de la LJA, les cantons doivent adapter leur législation cantonale dans les deux ans à compter de son entrée en vigueur.

Les domaines auxquels la loi d'application s'applique sont rappelés, ainsi que ceux auxquels elle ne s'applique pas.

##### Art. 2 Définitions

Les notions sont définies à l'article 3 de la LJA. Elles sont reprises dans la loi d'application, afin de faciliter la bonne compréhension de ses destinataires.

##### Art. 3 Autorité compétente

Le Conseil d'Etat est l'autorité cantonale de surveillance et d'exécution au sens de la LJA. Il est notamment chargé de délivrer les autorisations d'exploiter les jeux de petite envergure, de leur surveillance et de désigner les organes de répartition des bénéfices des jeux d'argent. Il est aussi l'autorité compétente pour prélever des émoluments.

Le Conseil d'Etat peut déléguer ses compétences au Département en charge de l'économie, qui l'exerce par son service compétent.

Pour les lotos, l'autorité compétente est le conseil communal.

#### Chapitre 2 Interdiction de jeux de grande et de petite envergure

##### Art. 4 Jeux d'adresse

L'OJA prévoit que les jeux d'adresse peuvent être autorisés dans les lieux publics proposant une « offre de restauration ou de loisirs payante » (2 appareils maximum par lieu) ou dans les « salles de jeux destinées à l'exploitation d'automates de jeux d'adresse » (maximum 20 unités par salle). Les cantons peuvent seulement réduire ce second nombre, au sens de l'article 71, alinéa 6 de l'OJA, ou, conformément à l'article 28, lettre c de la LJA, interdire complètement les jeux d'adresse.

A ce jour, le canton de Fribourg est le seul à connaître cette catégorie de jeux, interdits dans les autres cantons romands. Il autorise l'exploitation de machines à sous exclusivement dans les cafés-restaurants (2 appareils au maximum) et dans les salons de jeu (5 appareils au maximum).

Au sein du groupe de travail intercantonal, la volonté de la majorité est de maintenir le statu quo dans les cantons romands, notamment du fait que la frontière entre jeux d'adresse et jeux de hasard est de plus en plus difficile à distinguer. Les cantons romands privilégient donc l'interdiction des jeux d'adresse, sauf le canton de Fribourg, qui souhaite maintenir son exception. Enfin, une exception est permise pour les appareils dont le gain consiste uniquement en parties gratuites.

## Art. 5 Paris sportifs locaux

L'article 33 de la LJA r permet l'exploitation de paris sportifs de petite envergure, à condition notamment qu'ils soient conçus de façon à être exploités de manière sûre et transparente et à présenter un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent. En outre, ils ne peuvent être confiés à des tiers que si ces derniers poursuivent des buts d'utilité publique. L'article 35 alinéa 1 de la LJA r précise qu'ils ne doivent être conçus que selon le principe du totaliseur (ils ne peuvent être proposés que sur le lieu de l'événement sportif auquel ils se rapportent).

Au niveau des jeux de grande envergure, la Loterie Romande et Swisslos organisent les paris sur les grands championnats nationaux.

Le groupe de travail intercantonal a opté pour le principe d'une interdiction de ce type de paris, comme le permet l'article 28 alinéa 1, lettre b de la LJA r, notamment du fait du risque de manipulation élevé qu'ils présentent. Toutefois, une exception pourra être maintenue par le canton de Vaud en lien avec les courses de chevaux organisées à l'Institut équestre national d'Avenches (IENA). Il a donc été opté pour une interdiction, assortie d'une exception possible, sur autorisation du Conseil d'Etat, pour « des événements sportifs présentant un intérêt culturel ou patrimonial particulier », comme par exemple une fête de lutte ou des joutes alpestres.

## Chapitre 3 Maisons de jeu

### Art. 6 Délivrance de l'agrément

Avec la nouvelle loi fédérale, n'y a plus de distinction entre concession d'implantation et concession d'exploitation. En effet, la pratique a démontré que les bénéficiaires de ces deux types de concessions sont identiques. La distinction entre casinos A et B a été toutefois maintenue, pour des motifs principalement fiscaux. Le traitement fiscal est différent, d'une part, et l'offre de jeux ainsi que les possibilités de mises et de gains sont réduites pour les casinos B, d'autre part.

Au sens des articles 8ss de la LJA r, les demandes doivent être adressées à la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) qui les transmet ensuite au Conseil fédéral pour décision. Les décisions du Conseil fédéral ne sont pas sujettes à recours. La concession est publiée dans la Feuille fédérale et dans la feuille officielle du canton d'implantation de la maison de jeu. L'une des conditions à l'octroi de la concession est l'agrément du canton et de la commune d'implantation (art. 8 al. 1 let. e LJA r). Le canton donne son agrément, se fondant sur le préavis de la commune d'implantation. Cet agrément ou son refus n'est pas une décision au sens de la loi sur la procédure et la juridiction administratives et ne peut faire l'objet d'un recours.

### Art. 7 Principe de l'impôt

En vertu de l'art. 106 al. 2 Cst, la Confédération prélève un impôt sur les recettes dégagées par l'exploitation des jeux de casino, qui doit être affecté à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS).

Selon la disposition précitée, il appartient aux cantons de veiller à ce que les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs soient intégralement affectés à des buts d'utilité publique.

### Art. 8 Perception de l'impôt

Le canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux (différence entre les mises et les gains réglementaires qui sont versés par la maison de jeu), se montant à 40% du total de l'impôt des maisons de jeu.

Le produit brut des jeux est constitué de la différence entre les mises et les gains réglementaires qui sont versés par la maison de jeu. Par réglementaire, on entend un gain qui a été obtenu dans le respect des règles du jeu, des prescriptions techniques et des tables de paiement. A noter que les commissions ou droits de table perçus par les maisons de jeu sur des jeux où les joueurs ne

jouent pas contre la banque, mais les uns contre les autres, comme le poker, sont également prises en compte dans le calcul du produit brut des jeux.

La Fédération suisse des casinos a adressé une lettre, en date du 25 juillet 2018, à la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM), dans laquelle elle a demandé à ce qu'il soit précisé dans les lois d'application cantonales que le canton ne peut percevoir qu'un impôt sur le produit brut des jeux réalisés dans un casino B terrestre mais pas sur le produit brut des jeux réalisés en ligne. Le motif est que l'imposition se fait séparément (art. 120 al. 2 LJAr). Dans le cas du prélèvement sur le produit brut des jeux effectués dans un casino terrestre, la Confédération réduit l'impôt prélevé si le canton d'implantation prélève un impôt de même nature (art. 122 al. 1 LJAr), alors que dans le cas du produit brut des jeux réalisés en ligne, la Confédération ne réduit pas l'impôt prélevé et parce que l'impôt cantonal créerait une double imposition (art. 122 al. 3 LJAr).

Sur la base de la convention du 16 avril/16 juin 2003 entre le Canton du Valais et la Société du Casino de Crans-Montana SA, cette dernière verse 3% du produit net des jeux au canton, montant qui doit être affecté à des projets d'utilité publique et culturelle.

Le service reçoit le montant de l'impôt et le transmet à la Délégation valaisanne à la Loterie romande, laquelle est chargée de sa distribution. La Délégation présente son rapport de gestion et de révision chaque année. Les comptes sont vérifiés par l'Inspection cantonale des finances. La modalité de perception de l'impôt et la procédure demeurent identiques à ce qui était en vigueur dans la loi d'application de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeux.

## Chapitre 4 Jeux de petite envergure

### Art. 9 Admissibilité

L'article 1 de la LJAr définit quels jeux d'argent sont admis et lesquels ne le sont pas.

Le canton du Valais a opté pour l'autorisation des petits tournois de poker. Les conditions particulières sont définies à l'article 36 de la LJAr. Le canton du Valais se conforme à ces conditions, qui sont suffisantes et ne souhaite pas être davantage restrictif que le droit fédéral. Un chapitre spécifique est prévu aux articles 16ss. de la loi d'application.

Les paris sportifs locaux sont interdits, comme cela était déjà le cas sous l'ancien droit. Le groupe de travail intercantonal préconise toutefois de permettre une exception à cette règle, en lien avec les courses de chevaux de l'Institut national équestre d'Avenches (IENA), en laissant la possibilité au Conseil d'Etat d'octroyer des autorisations pour « des événements sportifs présentant un intérêt culturel ou patrimonial particulier ». Le canton du Valais suit cette option.

Au demeurant, il est relevé que la demande du canton du Valais d'organiser des paris sportifs en lien avec les combats de reines a été rejetée par le groupe de travail intercantonal, car il ne s'agit pas d'une activité sportive au sens de la législation en la matière.

### Art. 10 Autorisation

Les jeux de petite envergure sont soumis à autorisation du service compétent (art. 32 LJAr), respectivement, pour les lotos, de la commune. Chaque autorisation est liée à un événement particulier.

L'autorisation n'est accordée que si aucun intérêt public ne s'y oppose (abus du nombre, simultanéité, absence de nécessité, etc.) et peut prévoir la limitation ou l'interdiction de toute publication.

## Art. 11 Conditions générales

Les conditions générales sont reprises de l'article 33 de la LJA.

L'article 41 alinéa 2 de la LJA prévoit une exception pour les jeux de petite envergure qui sont organisés à l'occasion d'une réunion récréative avec des lots uniquement en nature, lorsque l'émission, le tirage des billets et la distribution des lots sont en corrélation directe avec la réunion récréative et que la somme totale maximale des mises est peu élevée. Dans ce cas, l'autorisation de l'autorité compétente ne serait pas nécessaire. Le canton souhaite néanmoins maintenir le système actuel et continuer à délivrer des autorisations.

## Chapitre 5 Tombolas et lotos

### Art. 12 Principes généraux

Les tombolas et lotos ayant un but d'utilité publique ou de bienfaisance sont autorisés dans le canton.

Le canton peut limiter la somme maximale des mises de l'ensemble des tombolas ou lotos organisés sur son territoire par année.

### Art. 13 Tombolas

L'autorité compétente pour la délivrance des autorisations est le service.

La particularité des tombolas est que les lots ne consistent pas en espèces et que l'émission et le tirage des billets, ainsi que la délivrance des lots, doivent être en corrélation directe avec la réunion récréative.

La LJA n'utilise pas le terme « tombola ». A son article 41 alinéa 2, elle évoque les petites loteries « organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, lorsque l'émission, le tirage des billets et la distribution des lots sont en corrélation directe avec la réunion », et dès lors, la somme des mises est « peu élevée ». L'article 40 de l'OJA, qui qualifie ces jeux de « tombolas », précise la notion de « somme des mises peu élevées » en la fixant à 50'000 francs.

### Art. 14 Lotos

L'autorité compétente pour la délivrance des autorisations de lotos est le Conseil communal.

Les décisions du Conseil communal sont susceptibles de recours auprès du Conseil d'Etat. La procédure est réglée par la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA).

### Art. 15 Emoluments

Le groupe de travail a fait une lecture restrictive de la possibilité de percevoir des taxes sur les jeux d'argent de petite envergure et privilégie la perception d'émoluments modiques, couvrant en partie les coûts liés à la délivrance des autorisations et à la surveillance, afin notamment de ne pas pénaliser les exploitants. Concernant les petits tournois de poker, il n'est pas souhaitable, ni conforme à la volonté du législateur de prévoir des émoluments, vu les perspectives modiques de gains. Ainsi, pour chaque autorisation, un émolument est perçu par le service compétent, respectivement par la commune.

Certaines prestations de l'Administration cantonale, comme par exemple l'octroi d'autorisations, et les contrôles donnent lieu à la perception d'émoluments. Ces derniers sont réglés par les textes suivants :

- Loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar) du 11 février 2009 (RS/VS 173.8) ;
- Art. 88ss. de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) du 6 octobre 1976 (RS/VS 172.6) ;
- Arrêté fixant le barème du droit spécial perçu pour la promotion de la santé et la prévention des maladies du 2 novembre 2016 (RS/VS 801.110).

Les communes assumant des tâches en application de la législation sur les jeux d'argent peuvent aussi percevoir des émoluments pour ce type de prestations. C'est alors le droit communal, par voie de règlement, qui fixe les prestations qui y sont soumises et les montants. Etant donné que les règlements des communes doivent être homologués par le Conseil d'Etat, selon l'article 75 alinéa 2 de la Constitution cantonale, une uniformité de pratique est assurée, tout en laissant une certaine latitude aux communes.

## Chapitre 6 Petits tournois de poker

### Art. 16 Définitions

Un petit tournoi de poker est un jeu où seul un nombre limité de joueurs peuvent jouer les uns contre les autres, c'est-à-dire entre eux, pour un gain pécuniaire ou un autre avantage appréciable en argent. Ils jouent exclusivement pour les montants mis en jeu au départ. La mise de départ doit être modique et se situer dans un rapport approprié à la durée du tournoi. Les joueurs s'affrontent pour récupérer les mises de départ. La totalité des montants misés sont redistribués entre eux. Les tournois ne peuvent être organisés que dans des lieux accessibles au public et les règles du jeu, ainsi que les informations doivent être mises à la disposition des joueurs. L'exploitant peut prélever un émolument, le cas échéant, ce montant devra être clairement distinct de l'argent des mises.

Le groupe de travail intercantonal a opté pour une distinction entre tournois occasionnels et tournois réguliers. Cette distinction découle par ailleurs de l'article 39 de l'OJAr, qui prévoit que l'exploitant prévoyant de proposer plus de 12 tournois par an dans un même lieu, doit développer un programme de mesures concrètes pour lutter contre le jeu excessif et le jeu illégal.

Pour les **tournois occasionnels**, le groupe de travail ajoute trois exigences à celle déjà prévues par le droit fédéral, soit l'interdiction de jeu pour les mineurs, qui sont : l'exigence de mise à disposition des joueurs d'informations relatives à la prévention du jeu excessif, l'interdiction à l'exploitant et à son personnel de participer au tournoi et le préavis exigé de la commune pour l'autorisation d'exploiter.

Pour les **tournois réguliers**, en tenant compte du caractère novateur de la législation en la matière et du manque d'information des autorités, le groupe de travail propose la constitution d'une commission consultative intercantonale visant à appuyer les autorités chargées de la surveillance des tournois de poker et, le cas échéant, à faire évoluer la législation et les moyens de surveillance. Son existence ne sera pas inscrite dans les lois d'application cantonales, mais plutôt dans la CORJA ou la CJA. La création d'une telle commission, qui doit être perçue comme un soutien dans un domaine novateur, peut être suivie par notre canton.

## Art. 17 Autorisations

L'article 36 de la LJA r définit les conditions des petits tournois de poker et l'article 39 OJA r limite notamment les montants des mises autorisées.

Le service est l'autorité compétente pour délivrer les autorisations, la commune où le tournoi a lieu ayant au préalable donné son préavis. Ce préavis communal vise à assurer un droit de regard supplémentaire sur les lieux où sont organisés les tournois.

L'autorisation est soumise à un émolument, qui est fixé à l'article 22 de la loi d'application.

## Art. 18 Requête

Le Conseil d'Etat fixe dans une ordonnance les modalités liées à la procédure de requête d'autorisation, avec un souci d'harmonisation avec les autres cantons romands.

## Art. 19 Conditions générales

Cette disposition renvoie aux articles 36 de la LJA r et 39 OJA r.

L'exploitant met à la disposition des joueurs les informations nécessaires à la participation au jeu ainsi que des informations relatives à la prévention du jeu excessif. Ces exigences font partie du programme de prévention contre le jeu excessif voulu par le législateur fédéral.

Les conditions applicables aux jeux de petite envergure de manière générale demeurent applicables.

## Art. 20 Conditions spécifiques pour les tournois réguliers

Les conditions énumérées au présent article concernent uniquement les tournois réguliers de poker. Ceux-ci présentant un risque plus élevé, il convient de s'assurer de la protection des joueurs en fixant quelques limites supplémentaires.

Les risques spécifiques concernent les troubles de l'ordre public, la pratique du poker « cash-game » illicite après avoir été éliminé de la partie dès le départ, la venue de personnes interdites de jeu dans les casinos, le tourisme du poker entre cantons si les législations sont trop différentes ou l'émergence d'une scène du poker illégale par des conditions trop restrictives. Le risque d'addiction est potentiellement faible en raison de la durée des tournois (min. 3 heures) et de la limitation des mises initiales.

Ces limitations suivent les propositions faites par le groupe de travail intercantonal, suite à des discussions avec les spécialistes du Pokerverband. A noter que ces-derniers semblent intéressés à mettre en place un système de licence, comme cela est le cas dans le domaine du sport (ex. Swisstennis).

Toutefois, la loi d'application valaisanne n'inclut pas l'installation d'un système de vidéosurveillance, qui est estimé excessif, d'une part, et qui ne peut être placé dans un lieu accessible au public sans autres formes, d'autre part. En effet, l'installation d'un système de

vidéosurveillance nécessiterait d'autres autorisations et se heurterait avec d'autres domaines à préserver. Au demeurant, il n'existe pas de base légale le permettant dans notre canton.

#### Art. 21 Restriction

La participation aux tournois de poker est interdite aux personnes âgées de moins de 18 ans.

#### Art. 22 Emoluments

Un émolument est perçu en lien avec les autorisations de petits tournois de poker.

Etant donné que les perspectives de gains offertes par l'activité économique semblent relativement faibles (max. 10 joueurs par table, taxe d'environ 30 francs pour 3 heures de tournoi), il n'est pas souhaitable ni conforme à la volonté du législateur fédéral de prévoir des émoluments dissuasifs. Les montants proposés au sein du groupe de travail intercantonal sont donc Fr. 150.- pour un tournoi occasionnel et Fr. 1'000.- pour l'autorisation semestrielle d'exploiter des tournois réguliers.

#### Art. 23 Rapport et présentation des comptes

Les règles de présentation des comptes et de révision fixées aux articles 48 et 49 alinéa 3 de la LJA s'appliquent aux exploitants de tournois réguliers. Les dispositions précitées renvoient par ailleurs au Code des obligations.

### Chapitre 7 Surveillance et contrôle des jeux de petite envergure

#### Art. 24 Surveillance

Le service compétent doit assurer la surveillance de l'exploitation des jeux de petite envergure autorisés.

Les principes minimaux de la surveillance sont posés à l'article 40 de la LJA. Selon le message du Conseil fédéral accompagnant la LJA, les cantons sont chargés d'élaborer les règles en la matière. Les modalités seront détaillées par le Conseil d'Etat dans une ordonnance.

#### Art. 25 Contrôle

Les autorités mentionnées à l'article 24 de la loi d'application sont autorisées à procéder à des contrôles. Comme cela est déjà le cas actuellement, les contrôles directs sont confiés aux polices cantonale et communale. L'autorité cantonale ainsi que les polices cantonale et communale peuvent donner des instructions aux exploitants de jeux de petite envergure et prendre des mesures qui s'imposent (art. 40, al. 2 LJA). En outre, les cantons peuvent prendre des mesures plus restrictives ou interdire certains jeux de petite envergure (art. 41 LJA).

#### Art. 26 Devoir de collaborer

Cette disposition permet d'imposer aux exploitants, en particuliers pour les tournois de poker, la coopération avec l'autorité chargée des contrôles.

## Art. 27 Sanctions

Le service est l'organe de répression et peut intimer l'ordre de cesser l'exploitation de tout jeu d'argent sans autorisation valable, voire procéder à la fermeture du lieu, à défaut d'exécution.

## Chapitre 8 Mesures contre la dépendance au jeu

### Art. 28 Principes

La dépendance au jeu peut entraîner des conséquences importantes sur le plan social et celui de la santé. La lutte contre la dépendance au jeu est dès lors défendue par la LJA.

Les jeux d'argent présentent plusieurs dangers, dont celui du jeu excessif, à savoir la protection des joueurs contre la dépendance au jeu et contre le fait d'engager des mises sans rapport avec leur revenu ou leur fortune. Certaines mesures incombent aux exploitants de jeux d'argent et d'autres aux cantons (art. 71 LJA). Une attention particulière doit être accordée aux mineurs ; l'accès aux casinos et aux jeux de grande envergure leur est interdit (art. 72 LJA), ainsi que la participation aux tournois de poker (art. 26 de l'avant-projet).

### Art. 29 Mise en oeuvre

L'article 85 de la LJA attribue la compétence aux cantons de prendre des mesures de prévention contre le jeu excessif et d'offrir la possibilité de conseil et de traitement aux personnes dépendantes au jeu ou exposées à un risque de dépendance ainsi qu'à leur entourage.

La Loterie romande attribue un montant à la lutte contre la dépendance au jeu. Le service assure la gestion comptable de ce montant.

Selon l'article 81 alinéa 3 de la LJA, un spécialiste, ou un service spécialisé, reconnu par le canton est associé à la procédure de levée de l'exclusion. Dans les faits, une décision du Conseil d'Etat autorise le service à conclure des mandats de prestations.

Le service a ainsi conclu trois mandats de prestations, valables du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 31 décembre 2020, avec Addiction Valais (montant de 1'350'000 francs), Promotion Santé Valais (montant de 115'000 francs) et Caritas Valais (montant de 65'000 francs). A l'échéance, les mandats seront réexaminés et pourront être reconduits, moyennant d'éventuelles adaptations au nouveau droit.

## Chapitre 9 Affectation des bénéfices nets des jeux de petite envergure

### Art. 30 Affectation des bénéfices

Conformément à l'article 129 de la LJA, le bénéfice net des petites loteries (tombolas et lotos) doit être affecté à des buts d'utilité publique ou conservé par les exploitants pour autant que ceux-ci poursuivent des buts non économiques. Le bénéfice net des tournois de poker réalisé en dehors des maisons de jeu titulaires d'une concession n'est soumis à aucune obligation d'affectation. Les sociétés sportives ou de musique peuvent continuer à organiser des lotos et des tombolas afin de financer leurs activités, pour autant qu'elles ne poursuivent pas de but économique au sens de l'article 60 CC. En général, il s'agit d'ailleurs d'une association (but politique, religieux, scientifique, artistique, de bienfaisance, récréatif, etc.), mais il peut aussi s'agir d'une autre forme juridique.

## Chapitre 10 Affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure

Ce chapitre reprend les articles 125ss LJA.

### Art. 31 Affectation des bénéfices nets à des buts d'utilité publique

En vertu de l'article 106 al. 6 Cst, les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs doivent être affectés entièrement à des buts d'utilité publique. Le critère déterminant est que l'activité qui bénéficie d'un soutien reste dans le cadre de l'utilité publique, par exemple, la construction d'une école ou d'un hôpital ou l'aide sociale aux personnes en difficulté. Ainsi, la notion d'utilité publique, englobant celle de bienfaisance, doit être comprise comme s'appliquant à un plus grand nombre et doit servir l'intérêt général. Il s'agit généralement de domaines gérés par les services de l'Etat. Il ne s'agit donc pas de domaines où l'Etat se limite à soutenir l'action individuelle de tiers.

L'article 125 al. 1 de la LJAr prévoit d'ailleurs que ces fonds doivent servir à subventionner en premier lieu des personnes morales poursuivant une activité à but non lucratif.

Le bénéfice net obtenu par l'exploitant de loteries se compose de la somme totale des mises et du résultat financier, dont il faut déduire les gains versés aux joueurs, les frais découlant de l'activité commerciale, y compris les commissions payées aux points de vente, les taxes perçues pour couvrir les coûts, tels que ceux de la surveillance et de la prévention en rapport avec les jeux d'argent et les frais résultant de la composition de réserves et de provisions appropriées, autrement dit justifiées par l'activité commerciale.

Conformément à l'article 125 alinéa 3 de la LJAr, l'alinéa 3 du présent article exclut l'affectation de bénéfices nets à l'exécution d'obligations légales de droit public. Par exemple, les monuments appartenant au canton ne reçoivent pas de subventions.

L'article 127 alinéa 1 de la LJAr attribue la compétence aux cantons de désigner un organe de répartition et de fixer la procédure ainsi que les critères de répartition.

### Art. 32 Comptabilisation séparée

Les bénéfices nets des loteries ne doivent pas entrer dans les comptes du canton (art. 126 al. 1 LJAr).

### Art. 33 Organe, procédure et critères de répartition

Le canton désigne, en la forme légale, les organes chargés d'octroyer les contributions. Actuellement, la pratique des cantons diverge ; il s'agit parfois d'une autorité politique et, d'autres fois, d'une instance indépendante (avec ratification ou non par le Conseil d'Etat). Afin de garantir une certaine neutralité, il importe que cette autorité soit indépendante de l'Administration cantonale. Le Conseil d'Etat exerce une surveillance sur l'octroi et la répartition des fonds.

### Art. 34 Répartition des bénéfices

Les bénéfices des jeux de grande envergure sont répartis selon les lignes directrices de la CORJA. Le Canton du Valais dispose de deux organes de répartition ; le premier pour le sport, soit **le Fonds du sport**, qui est régi par le règlement sur le fonds du sport du 26 mars 2014 (Rdfs) ; le second pour l'utilité publique, soit **la Délégation valaisanne à la Loterie romande** dont les règles sont fixées par l'ordonnance concernant l'attribution des bénéfices résultant des loteries du 4 juillet 2001. Les deux textes légaux précités définissent les critères de répartition et la procédure pour le domaine du sport, d'une part, et pour celui de l'utilité publique, d'autre part.

Le Conseil d'Etat peut également répartir lui-même une partie des bénéfices.

### Art. 35 Surveillance et contrôles

Le canton assume la surveillance des organes de répartition. Les comptes sont vérifiés par l'Inspection cantonale des finances (art. 9 al. 3 de l'ordonnance concernant l'attribution des bénéfices résultant des loteries du 4 juillet 2001 ; RS/VS 935.505). Elle vérifie en particulier l'utilisation des subventions par les bénéficiaires.

En outre, cette disposition attribuée au service cité à l'alinéa 2, la compétence en matière de contrôle, laquelle doit figurer dans une base légale formelle, en l'espèce la présente loi d'application.

Le devoir de collaborer des bénéficiaires est un principe général de la procédure administrative.

## Chapitre 11 Surveillance et collaboration intercantonale

### Art. 36 Principes

Les cantons qui souhaitent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire instituent par concordat une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution (autorité intercantonale). Cette dernière exerce ses activités en toute indépendance. Son fonctionnement est défini aux articles 105ss de la LJAr.

### Art. 37 Surveillance

L'article 6 de la LALMJ, qui sera abrogée avec l'entrée en vigueur de la loi d'application, est repris ici.

## Chapitre 12 Protection des données

### Art. 38 Traitement des données

Sous l'empire de l'ancien droit, la LALMJ ne prévoyait pas de dispositions spécifiques pour la protection des données. En application du nouveau droit, la protection des données doit figurer dans la loi d'application, afin d'avoir une base légale pour le domaine des jeux d'argent.

Les autorités cantonales et communales appliquant la législation sur les jeux d'argent fédérale et cantonale peuvent traiter des données personnelles, voire des données sensibles, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (art. 101ss LJAr).

### Art. 39 Echange d'informations

Les autorités citées à l'article 38 de la loi d'application peuvent également, aux mêmes conditions, échanger des données personnelles avec les autorités désignées par le canton.

L'alinéa 2 de la présente disposition leur impose de communiquer, sans délai, à l'autorité de surveillance toute infraction à la présente loi dont elles ont connaissance. Il est nécessaire d'instituer une base légale formelle pour ce devoir de signalement.

Au surplus, il est renvoyé aux dispositions de la loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (LIPDA) du 9 octobre 2008 et ses dispositions d'application qui demeurent applicables.

## Chapitre 13 Dispositions pénales

### Art. 40 Dispositions pénales

Lorsque l'infraction concerne le domaine des jeux de casino, la CFMJ est compétente pour poursuivre et juger les infractions, qu'il s'agisse de contraventions, délits ou crimes. La loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA) du 22 mars 1974 est applicable. La CFMJ transmet le cas à l'autorité pénale cantonale si une peine privative de liberté doit être envisagée ou si la personne exige que l'affaire soit transmise à un juge.

Lorsque l'infraction concerne le domaine d'autres jeux d'argent, en particulier des jeux de grande ou de petite envergure, la compétence appartient aux autorités pénales du canton où l'infraction a été commise. Ces tâches sont assumées par le Ministère public cantonal et les tribunaux cantonaux, en application du code pénal et du code de procédure pénale. Le Ministère public peut requérir la collaboration de l'autorité intercantonale (art. 135 al. 1 LJAr) et bénéficier ainsi de ses connaissances spécialisées. L'autorité intercantonale peut faire recours contre les ordonnances de classement et les ordonnances de non entrée en matière ou faire appel

des jugements au pénal. Elle a également qualité pour former opposition contre une ordonnance pénale.

L'article 135 de la LJA prescrit que la poursuite et le jugement des infractions commises en rapport avec « d'autres jeux d'argent » que les casinos ou les jeux de grande envergure relèvent des cantons, l'autorité intercantonale instituée par la CJA pouvant être associée à l'instruction. L'article 106 CP fixe par ailleurs un plafond de Fr. 10'000.- aux amendes, sauf disposition contraire de la loi. Ainsi, les cantons ont la possibilité de légiférer sur les sanctions administratives dans le domaine des jeux de petite envergure.

Le groupe de travail propose à chaque canton d'appliquer la procédure d'une loi déjà existante relative au débit de boissons et/ou aux divertissements. Le canton du Valais s'adapte ainsi aux articles 32 et 33 de la loi sur l'hébergement, la restauration et le commerce de détail de boissons alcoolisées du 8 avril 2004 (LHR).

#### Art. 41 Autorités de répression

Dans les domaines de compétence de la commune, le conseil communal est l'autorité de répression.

Dans les domaines de compétence du département, le service compétent est l'autorité de répression.

### Chapitre 14 Voies de droit

#### Art. 42 Voies de droit

Les voies de droit sont similaires à celles figurant aux articles 31 de la loi sur l'hébergement, la restauration et le commerce de détail de boissons alcoolisées (LHR) du 08.04.2004 (RS/VS 953.3) et 28 de la loi sur la police du commerce du 08.02.2007 (RS/VS 930.1).

Une réclamation est possible auprès de l'autorité de décision dans les 30 jours, puis, la décision sur réclamation est susceptible de recours auprès du Conseil d'Etat. Les dispositions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives demeurent applicables.

### Chapitre 15 Dispositions transitoires et finales

#### Art. 43 Dispositions transitoires

Les dispositions transitoires garantissent la sécurité du droit en lien avec le changement de loi.

Une prolongation pour la durée d'une année pour les autorisations données pour les jeux de petite envergure en vertu de l'ancien droit permet d'assurer la continuité.

En matière de dispositions pénales, le principe de la *lex mitior* est applicable et il n'est donc pas nécessaire de prévoir de disposition transitoire.

#### Art. 44 Dispositions d'exécution

L'entrée en vigueur de la présente loi d'application nécessite l'abrogation de certains textes législatifs ou leur modification.

Etant donné qu'il s'agit d'une loi d'application d'une loi fédérale, elle n'est pas soumise au référendum facultatif. En effet, l'article 40 alinéa 1 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP) du 28.03.1996 (RS/VS 171.1) prévoit que « *Les actes législatifs absolument nécessaires à la mise en œuvre du droit de rang supérieur sont édictés sous la forme de lois d'application, soustraites au référendum* ».

## IV. INCIDENCES

La révision de la législation cantonale en matière de jeux d'argent, en particulier l'entrée en vigueur de la loi d'application, n'aura aucune incidence financière directe sur le canton ou les communes.

Elle accorde toutefois de nouvelles tâches au canton, notamment en lien avec la surveillance des petits tournois de poker, qui engendrera une charge administrative supplémentaire pour le service.

Au niveau des communes, aucune nouvelle tâche n'est ajoutée. En particulier, ces dernières continueront à délivrer les autorisations pour les lotos.

## V. CONCLUSION

L'avant-projet de loi d'application de la LJAr règle les compétences résiduelles du canton en matière de jeux d'argent de petite envergure.

Pour l'essentiel, le système actuel demeure inchangé. En particulier, le service conserve sa compétence pour délivrer les autorisations d'organiser des tombolas et les communes, quant à elles, demeurent compétente en matière de lotos. La principale nouveauté est l'introduction des petits tournois de poker dans le canton. Ce dernier ne souhaite pas se montrer plus restrictif en la matière que le droit fédéral. Conformément aux exigences de la législation fédérale, un acens est mis sur la protection des joueurs contre le jeu excessif

Le canton continue à délivrer l'agrément cantonal, pour exploiter un casino, si la commune d'implantation ne s'y oppose pas. Concernant la perception de l'impôt du Casino de Crans-Montana, le canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux, se montant à 40% du total de l'impôt sur les maisons de jeu prévu par la LJAr, qui est affecté à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (AVS).

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi d'application, les bases légales cantonales actuelles régissant les jeux d'argent demeurent en vigueur. Ces textes seront abrogés ou révisés avec l'entrée en vigueur de la loi d'application.

Une ordonnance du Conseil d'Etat réglera les modalités pratiques liées à la nouvelle loi d'application cantonale.

En conclusion, nous vous recommandons d'accorder l'attention nécessaire à cet avant-projet et, sur cette base, d'entamer les étapes ultérieures de la révision de la législation cantonale en matière de jeux d'argent.

Sion, le 20 mars 2020.