



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral de la justice OFJ

Berne, le 25 mai 2016

Projet de révision de l'art. 69 de l'ordonnance sur les maisons de jeu Rapport explicatif

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Droit actuel et révision proposée

L'art. 69 de l'ordonnance sur les maisons de jeu (OLMJ) prévoit que les jeux de table doivent être ouverts la moitié du temps d'ouverture journalière de la maison de jeu.

Depuis la révision du 5 septembre 2007, l'art. 69, al. 1^{bis}, OLMJ donne à la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) la compétence d'accorder des dérogations à la réglementation des heures d'ouverture des jeux de table dans les maisons de jeu bénéficiant d'une concession B. Ces dérogations ne peuvent être accordées qu'aux maisons de jeu dépendant d'une activité touristique saisonnière (autrement dit : les casinos de montagne) et qui, malgré une saine gestion, n'obtiennent pas un rendement approprié. La dérogation ne peut excéder 60 jours par an, pendant lesquels les maisons de jeu concernées sont autorisées à fermer leurs jeux de table. Cette possibilité de dérogation avait été introduite, à l'époque, au motif que l'obligation d'ouvrir quotidiennement le secteur des jeux de table pénalisait les maisons de jeu situées dans des régions touristiques, dont le chiffre d'affaire est soumis à des variations saisonnières. En effet, ces maisons de jeu étaient contraintes d'exploiter leurs jeux de table sans tenir compte de la diminution de la clientèle potentielle (touristes et travailleurs saisonniers) hors saison, et devaient assumer les frais de personnel liés à l'exploitation de ces tables. Il s'agissait donc de supprimer les désavantages liés à la durée de la morte saison.

Avec la révision proposée, cette possibilité de fermeture des jeux de table est portée à 270 jours par an, soit pendant toute la basse saison. Les jeux de table ne seraient ouverts que durant les mois d'hiver, qui constituent la haute saison.

1.1.2 Situation des casinos de montagne

Les maisons de jeu dont la région d'implantation est considérée comme dépendant d'une activité touristique saisonnière sont au nombre de trois, toutes situées dans une région de montagne. Il s'agit des casinos de Crans-Montana, Davos et St. Moritz. En-dehors de la dérogation concernant l'ouverture des jeux de table, dont il est question ici, ces maisons de jeu peuvent aussi se voir octroyer une réduction jusqu'à 1/3 du taux de l'impôt fédéral sur les maisons de jeu, en application de l'art. 42, al. 2, de la loi sur les maisons de jeu (LMJ). Par exemple, en 2014, la réduction s'est élevée à 2 753 256 francs.

En ce qui concerne la dérogation relative à l'ouverture des jeux de table, seuls les casinos de St. Moritz et Davos l'ont obtenue jusqu'à ce jour.

Depuis leur création, ces deux casinos connaissent, la plupart du temps, des problèmes de rentabilité. En 2014, leur perte annuelle s'est chiffrée à 182 000 francs pour Davos, et 671 205 francs pour St. Moritz (source : CFJM, rapport annuel).

Ces deux casinos font valoir que la basse saison s'étend du printemps à l'automne. Elle serait donc bien plus longue que les 60 jours pris en compte par l'actuel art. 69, al. 1^{bis}, OLMJ. Seuls les mois d'hiver (de fin décembre à fin mars) peuvent être considérés comme la haute saison. Ces deux casinos font également valoir qu'une extension de la possibilité de fermer les jeux de tables pendant un maximum de 270 jours par an leur permettrait de mitiger leurs pertes en économisant les frais de personnel liés à l'exploitation de ces jeux. Par exemple, le casino de Davos espère en retirer une économie d'environ 200 000 francs par année.

1.2 Dispositif proposé

Le Conseil fédéral propose de porter la possibilité de fermer les jeux de table au maximum à 270 jours par an, soit pendant toute la basse saison, pour les maisons de jeu bénéficiant d'une concession B, dont la région d'implantation dépend d'une activité touristique saisonnière et qui, malgré une saine gestion, n'obtiennent pas un rendement approprié. Seuls les casinos de Davos et St. Moritz seraient concernés par cette dérogation à l'heure actuelle. Le casino de Crans-Montana ne connaît actuellement pas de problème de rentabilité.

Il s'agit d'une solution transitoire, destinée à aider ces deux casinos jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les jeux d'argent.

L'objectif est de mettre en vigueur la présente révision à la fin de la saison d'hiver 2016-2017, c'est-à-dire le 1er mars 2017.

1.3 Appréciation de la solution retenue

Comme exposé plus haut, les casinos de Davos et St. Moritz font face à des problèmes de rentabilité. La majorité des exercices depuis leur ouverture s'est soldée par des pertes, avec toutefois des fluctuations assez importantes quant à leur montant. Cette situation met en question, à plus ou moins brève échéance, la survie de ces casinos. Avec la mesure proposée, le Conseil fédéral souhaite contribuer à améliorer leur situation économique. En effet, le maintien de maisons de jeu dans les régions de montagne répond à un intérêt pour la région d'implantation. Ces maisons de jeu renforcent l'attrait touristique des régions concernées, en leur permettant de proposer des activités de loisirs en plus des sports de neige. De plus, l'existence de ces maisons de jeu renforce le tissu économique de régions périphériques, notamment par le biais des emplois créés. Par ailleurs, les maisons de jeu concernées constituent une source de recettes pour le canton d'implantation, d'une part, et pour la Confédération par l'entremise de l'AVS, d'autre part. Tant l'impôt fédéral sur les maisons de jeu, dont le produit est versé à l'AVS, que l'impôt cantonal prévu à l'art. 43 LMJ, sont prélevés sur le produit brut des jeux, et non sur le bénéfice. Ils continuent donc d'être versés même lorsque la maison de jeu fait des pertes. De ce point de vue aussi, la survie de ces maisons de jeu répond à un intérêt général.

Certes, il n'est pas certain que la solution proposée permettra aux maisons de jeu concernées de revenir dans les chiffres noirs, mais elle permettra au moins de diminuer leurs pertes. Elle améliorera donc leurs chances de survie durant les prochaines années, en attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les jeux d'argent prévue pour 2019. Dans le cadre de cette révision générale, les conditions-cadres dans lesquelles évoluent les maisons de jeu, et en particulier les casinos de montagne, devront être discutées.

La mesure proposée constitue, certes, une relativisation de la prohibition des maisons de jeu dotées uniquement d'appareil à sous, qui découle de l'art. 8 LMJ et du message accompagnant cette disposition. Cependant, cette prohibition n'est pas remise en cause dans son principe. En effet, la dérogation proposée ne vise pas à permettre aux maisons de jeu concernées de se transformer en purs casinos d'appareils à sous, mais seulement à limiter la période d'exploitation des jeux de table. L'art. 69, al. 1, OLMJ prévoit déjà une telle limitation, puisqu'il prescrit que les jeux de table doivent être exploités durant la moitié des heures d'ouverture journalière des maisons de jeu (et non, par exemple, durant la totalité de ces heures). L'art. 69, al. 1^{bis}, OLMJ dans sa version actuelle, élargit la période de non exploitation en autorisant une fermeture complète pendant 60 jours par an pour tenir compte des particularités des casinos de montagne. La révision proposée ne fait qu'étendre cette période de non exploitation de manière à tenir compte au mieux de la réalité économique, mais n'autorise pas les maisons de jeu à se transformer en purs casinos d'appareils à sous. Les jeux de table seront toujours présents et seront exploités lors des périodes de haute fréquentation. On ajoutera que le champ d'application de la dérogation proposée reste très limité, puisqu'elle ne concerne que deux maisons de jeu pendant une phase transitoire limitée à quelques années.

2 Commentaire de la disposition

La révision proposée de l'art. 69, al. 1^{bis}, OLMJ, reprend la teneur actuelle de cette disposition. Seule la durée maximale de la dérogation est modifiée et passe à 270 jours par an. La disposition est rédigée sous la forme d'une attribution de compétence à la CFMJ. Il appartient à celle-ci d'apprécier si les conditions d'une dérogation sont réunies ; si elles le sont, il lui appartient également de décider si la dérogation doit être octroyée (disposition potestative). Il n'y a donc pas de droit à la dérogation.

Deux éléments doivent être réunis pour qu'une maison de jeu soit éligible à l'octroi d'une dérogation :

- A. La région d'implantation de la maison de jeu doit dépendre d'une activité touristique saisonnière. Selon la pratique bien établie de la CFMJ, seuls les casinos de Davos, St. Moritz et Crans-Montana remplissent cette condition.
- B. Malgré une saine gestion, la maison de jeu n'obtient pas un rendement approprié. Selon la pratique de la CFMJ, les maisons de jeu qui clôturent leurs comptes par des pertes, ce qui est le cas des casinos de Davos et St. Moritz, remplissent cette condition.

3 Conséquences

3.1 Pour les maisons de jeu

Selon les chiffres fournis par le casino de Davos, dont la plausibilité n'est pas remise en question, l'interruption de l'exploitation des jeux de table pendant 270 jours par année permettrait d'économiser 300 000 francs en frais de personnel. La diminution du bénéfice net due à cette interruption peut être estimée à 110 000 francs, si bien que le résultat net du casino pourrait être amélioré de 190 000 francs par rapport au statu quo.

On ne peut exclure qu'une partie des clients présents en basse saison, souhaitant jouer à des jeux de table et n'en trouvant pas à Davos ou St. Moritz, se rendront dans d'autres maisons de jeu. Cependant, l'éloignement géographique entre les maisons de jeu devrait limiter ces reports de clientèle.

3.2 Pour l'AVS

Les recettes de l'impôt fédéral sur les maisons de jeu, prélevé sur le produit brut des jeux, sont versées intégralement à l'AVS.

A l'heure actuelle, l'impôt prélevé sur les casinos de Davos et St. Moritz versé à l'AVS représente environ 800 000 francs (chiffres 2014).

Avec l'allongement de la période de fermeture des jeux de tables, on peut s'attendre à ce que le produit brut des jeux annuel de ces casinos diminue, ce qui réduira d'autant le produit de l'impôt versé à l'AVS. D'après les chiffres fournis par les casinos, la diminution du produit brut des jeux sera d'environ 150 000 francs pour Davos. Il en résultera une perte pour l'AVS de 24 000 francs.

Cette diminution du produit versé à l'AVS doit cependant être mise en perspective avec le scénario alternatif qui est celui de la fermeture des maisons de jeu concernées faute d'une rentabilité suffisante. Si cette hypothèse devait se réaliser, il en résulterait pour l'AVS une perte sèche d'environ 800 000 francs.

3.3 Pour les cantons

Le canton des Grisons prélève actuellement, sur le produit brut des jeux réalisés dans les casinos de Davos et St. Moritz, un impôt dont les recettes se sont élevées, en 2014, à 533 464 francs (279 764 francs pour Davos et 253 700 francs pour St. Moritz). Conformément à l'art. 43 LMJ, cet impôt cantonal vient en déduction de l'impôt fédéral). Avec l'allongement de la période de fermeture des jeux de tables, on peut s'attendre à ce que le produit brut des jeux annuel de ces casinos diminue, ce qui réduira d'autant le produit de l'impôt cantonal. Cependant, cette perte serait plus grande encore si les maisons de jeu concernées devaient fermer leurs portes.

Les autres cantons ne seront que marginalement touchés par la révision.

4 Aspects juridiques

S'agissant de la conformité du projet avec le droit supérieur, la question de la conformité à l'art. 8 LMJ a déjà été traitée plus haut.

Du point de vue constitutionnel, l'art. 106 Cst. ne contient aucune indication quant à l'éventuelle existence d'une obligation pour les maisons de jeu d'exploiter des jeux de table, si bien que la présente révision ne pose pas de problème de conformité à cette disposition constitutionnelle.

En revanche, il se pose la question du respect de l'égalité de traitement entre les maisons de jeu qui bénéficient de la dérogation, et celle qui n'en bénéficient pas. Dans la mesure où la mesure proposée vise à compenser, pour les maisons de jeu concernées, le désavantage lié aux variations saisonnières de fréquentation dues à leur situation géographiques, la différence de traitement repose sur une différence dans la situation de fait, si bien que le principe d'égalité est respecté.