

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 15 janvier 2020

Projet de loi

d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LaLJAR) (I 3 11)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 106 de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999,
vu la loi fédérale sur les jeux d'argent, du 29 septembre 2017, en particulier
ses articles 2, 3, 4, 28, 32 à 41, 71 à 75, 85, 129, 135 et 144;
vu l'ordonnance fédérale sur les jeux d'argent, du 7 novembre 2018 (ci-après :
l'ordonnance fédérale),
vu les travaux préparatoires de la Conférence romande de la loterie et des
jeux, adoptés le 23 septembre 2019,
décrète ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Buts

¹ La présente loi assure l'application à Genève de la loi fédérale sur les jeux d'argent, du 29 septembre 2017 (ci-après : la loi fédérale). Elle régleme l'interdiction de jeux de grande et de petite envergure, l'autorisation et la surveillance des jeux de petite envergure, la prévention et la lutte contre le jeu excessif et fixe les émoluments nécessaires ainsi que les mesures et les sanctions.

² La loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement, du 19 mars 2015, est réservée.

Art. 2 Compétences

¹ Sous réserve des dispositions spéciales désignant d'autres autorités, la présente loi est appliquée par les autorités suivantes :

- a) le département chargé de la régulation du commerce est compétent pour l'autorisation et la surveillance des jeux de petite envergure;
- b) le département chargé de la régulation du commerce collabore avec la police cantonale et avec les polices municipales pour assurer le contrôle du respect des dispositions légales par les exploitants;
- c) le département chargé de la santé est compétent en matière d'élaboration et de contrôle des mesures de prévention contre le jeu excessif.

² Les autorités participant à l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution collaborent entre elles. Elles se transmettent mutuellement les renseignements et documents en tant que cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

Art. 3 Définitions

Les jeux de grande et petite envergure correspondent aux définitions de l'article 3, lettres e et f, de la loi fédérale et des articles 37 à 40 de l'ordonnance fédérale.

Chapitre II Interdiction de jeux de grande et de petite envergure

Art. 4 Jeux d'adresse

Les appareils à sous servant aux jeux d'adresse, au sens de l'article 3, lettre d, de la loi fédérale, et permettant des gains d'argent ou en nature ne sont pas autorisés dans le canton de Genève en dehors des maisons de jeu.

Art. 5 Paris sportifs locaux

¹ Les paris sportifs locaux au sens de l'article 3, lettre f, de la loi fédérale et de l'article 38 de l'ordonnance fédérale sont interdits.

² Le Conseil d'Etat peut octroyer des autorisations pour des événements sportifs exceptionnels présentant un intérêt culturel ou patrimonial particulier.

Chapitre III Petites loteries et tombolas

Art. 6 Conditions d'autorisation

¹ Les dispositions des articles 32 à 34, 37 à 40 et 85, alinéa 1, de la loi fédérale et celles de l'article 37 de l'ordonnance s'appliquent à l'ensemble des petites loteries organisées sur le territoire du canton.

² L'exploitation dans le canton d'une loterie intercantonale au sens de l'article 34, alinéa 4, de la loi fédérale et autorisée dans un autre canton ne peut se faire sans l'autorisation de l'autorité compétente.

³ La durée maximale d'exploitation d'une petite loterie est de 6 mois à compter de la mise en vente.

⁴ Les articles 32, 33, 34, alinéas 3 à 7, 37 à 40, de la loi fédérale ne s'appliquent pas aux tombolas au sens de l'article 41, alinéa 2, de la loi fédérale et dont la somme totale des mises ne dépasse pas 10 000 francs.

Art. 7 Requête

¹ Le département chargé de la régulation du commerce fixe la forme, le contenu et les délais de dépôt des requêtes d'autorisation en s'efforçant de les harmoniser avec les autres cantons romands.

² La documentation requise doit fournir les éléments suffisants pour déterminer si l'exploitant garantit une gestion et une exploitation des jeux transparentes et irréprochables, et de manière à présenter un risque faible de jeu excessif.

Art. 8 Emoluments

L'exploitant verse pour chaque autorisation un émolument de 150 francs à l'autorité compétente.

Chapitre IV Petits tournois de poker

Art. 9 Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

- a) tournoi occasionnel : tout tournoi de poker organisé par un exploitant gérant moins de 12 tournois par année civile et se tenant dans un lieu hébergeant moins de 12 tournois par année civile;
- b) tournoi régulier : tout tournoi de poker organisé par un exploitant gérant au moins 12 tournois par année civile ou se tenant dans un lieu hébergeant au moins 12 tournois par année civile.

Art. 10 Interdiction de participation des mineurs

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

Art. 11 Conditions générales d'autorisation

¹ Les exigences des articles 32, 33, 36 et 85, alinéa 1, de la loi fédérale et celles de l'article 39 de l'ordonnance fédérale s'appliquent à l'ensemble des tournois organisés sur le territoire du canton.

² L'exploitant met à la disposition des joueurs, de manière clairement identifiable, les informations nécessaires à la participation au jeu ainsi que des informations relatives à la prévention du jeu excessif.

³ La commune où se déroule le tournoi est informée par l'exploitant dès l'obtention de l'autorisation.

⁴ Chaque autorisation précise le lieu, la date et l'heure du ou des tournois autorisés. Elle est valable pour une durée maximale de 6 mois.

Art. 12 Requête

¹ Le Conseil d'Etat fixe la forme, le contenu et les délais de dépôt des requêtes d'autorisation en s'efforçant de les harmoniser avec les autres cantons romands.

² La documentation requise doit fournir les éléments suffisants pour déterminer si l'exploitant garantit le respect des exigences fixées par la législation fédérale et par la présente loi.

Art. 13 Conditions d'autorisation spécifiques pour les tournois réguliers

Les exploitants de tournois réguliers doivent en outre remplir les conditions suivantes :

- a) s'interdire, ainsi que leur personnel, toute participation aux tournois qu'ils organisent;
- b) assurer le fonctionnement d'un système de vidéosurveillance permettant de garantir un déroulement du jeu conforme aux règles choisies;
- c) assurer la présence d'une croupière ou d'un croupier par table;
- d) garantir une formation régulière de leur personnel en collaboration avec un organisme de prévention du jeu excessif reconnu par le département chargé de la santé;
- e) présenter un plan de mesures concrètes pour lutter contre le jeu excessif et le jeu illégal dans leurs locaux, validé par un organisme de prévention reconnu par le département chargé de la santé;

- f) assurer qu'ils connaissent l'identité, l'âge, l'adresse de domicile de chaque joueur;
- g) fournir à l'autorité, à la fin de chaque semestre, un rapport statistique sur les pratiques de jeu dans leurs locaux.

Art. 14 Emoluments

Les émoluments se montent à :

- a) 150 francs pour un tournoi occasionnel;
- b) 1000 francs pour l'autorisation semestrielle d'exploiter des tournois réguliers.

Art. 15 Rapport et présentation des comptes

Les règles de présentation des comptes et de révision fixées aux articles 48 et 49, alinéas 3 et 4, de la loi fédérale, s'appliquent aux exploitants de tournois réguliers.

Chapitre V Surveillance, mesures et sanctions

Art. 16 Dispositions générales

¹ L'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation est également compétente pour effectuer les contrôles et décider des mesures et sanctions relatives à l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution, en collaboration avec la police cantonale et les polices municipales.

² Le département chargé de la santé peut vérifier la mise en œuvre des mesures de prévention contre le jeu excessif.

³ Tout rapport établi par la police, ou par tout autre agent de la force publique habilité à constater les infractions à la présente loi et à ses dispositions d'exécution, est transmis sans délai à l'autorité concernée. Il en va de même lorsque le département chargé de la santé constate que les mesures de prévention n'ont pas ou que partiellement été mises en œuvre.

Art. 17 Obligation de collaborer et droit d'accès

¹ L'exploitant de tout jeu de petite envergure doit collaborer activement avec les autorités et agents chargés d'appliquer la présente loi et ses dispositions d'exécution. Il leur assure notamment en tout temps le libre accès aux locaux affectés ou liés à l'exploitation des jeux de petite envergure.

² Il lui est interdit d'empêcher ou d'éviter d'une quelconque façon le contrôle.

³ Les autorités peuvent en outre prendre les mesures visées à l'article 40, alinéa 2, lettres b et c, de la loi fédérale.

Art. 18 Fermeture pour défaut d'autorisation

¹ L'autorité compétente intime l'ordre de cesser immédiatement l'exploitation de tout jeu d'argent sans autorisation en vigueur.

² A défaut d'exécution spontanée dès réception de l'ordre, l'autorité procède à la fermeture du lieu, avec apposition de scellés.

Art. 19 Fermeture pour cause de perturbation grave de l'ordre public

¹ Si les circonstances le justifient, un commissaire de police procède à la fermeture immédiate, avec apposition de scellés, pour une durée maximale de 10 jours, de toute entreprise dans laquelle survient une perturbation grave et flagrante de l'ordre public, notamment en matière de tranquillité, santé, sécurité et moralité publiques. La police fait rapport sans délai à l'autorité concernée si l'un des domaines visés à l'article 1, alinéa 4, de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement, du 19 mars 2015, est concerné. L'autorité examine s'il y a lieu de prolonger la mesure en application de l'alinéa 2 du présent article.

² L'autorité peut procéder à la fermeture, avec apposition de scellés, pour une durée maximale de 4 mois, de toute entreprise dont l'exploitation perturbe ou menace gravement l'ordre public, notamment en matière de tranquillité, santé, sécurité et moralité publiques.

³ La fermeture d'une entreprise n'exclut pas l'application des autres mesures et sanctions administratives prévues par la présente loi.

Art. 20 Suspension, retrait, restriction et modification de l'autorisation d'exploiter

¹ En cas d'infraction à la présente loi et à ses dispositions d'exécution ou aux conditions de l'autorisation, l'autorité compétente prononce, en tenant compte de la gravité de l'infraction ou de sa réitération, les mesures suivantes à l'encontre de l'exploitant :

- a) la suspension de l'autorisation d'exploiter, pour une durée maximum de 6 mois;
- b) le retrait de l'autorisation d'exploiter.

² Elle peut aussi restreindre l'autorisation ou l'assortir de conditions et charges supplémentaires.

³ Lorsque le retrait d'une autorisation d'exploiter a été prononcé, l'exploitant ne peut plus déposer une nouvelle demande d'autorisation sur le territoire cantonal pendant un délai de 2 ans à compter du jour où la décision de retrait est entrée en force.

Art. 21 Amendes administratives

¹ En cas d'infraction à la présente loi, à ses dispositions d'exécution ou aux conditions de l'autorisation, l'autorité peut infliger une amende administrative de 300 francs à 60 000 francs en sus du prononcé de l'une des mesures prévues aux articles 18 à 20.

² Si l'infraction a été commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en commandite, d'une société en nom collectif ou d'une entreprise en raison individuelle, la sanction de l'amende est applicable aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en son nom. La personne morale, la société ou le propriétaire de l'entreprise individuelle répondent solidairement des amendes. La sanction est applicable directement aux sociétés ou entreprises précitées lorsqu'il n'apparaît pas de prime abord quelles sont les personnes responsables.

Art. 22 Données personnelles

¹ Pour l'accomplissement de leurs tâches légales, les autorités compétentes sont habilitées à traiter les données personnelles, y compris celles relatives aux condamnations pénales ou administratives, recueillies dans le cadre de l'examen des demandes d'autorisation et des comptes ou des tâches de surveillance visées aux articles 16 et suivants.

² Les données traitées dans le cadre de la surveillance sont conservées pendant 10 ans au maximum après la fin de l'événement auquel la récolte de données est liée.

³ Lorsqu'une procédure est engagée avant la fin du délai prévu à l'alinéa 2, le délai court dès la fin de la procédure.

Chapitre VI Voies de droit

Art. 23 Voies de recours

¹ Les décisions prononcées en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution doivent faire l'objet d'une réclamation au sens de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 avant tout recours auprès des juridictions administratives.

² Le délai de réclamation contre les décisions de l'autorité est de 30 jours.

Chapitre VII Dispositions finales et transitoires

Art. 24 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 25 Clause abrogatoire

La loi d'application de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels, du 18 février 2005, est abrogée.

Art. 26 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 27 Dispositions transitoires

Les demandes d'autorisation déposées avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont traitées selon l'ancien droit.

Art. 28 Modifications à une autre loi

La loi sur les maisons de jeu, du 13 septembre 2019 (LMJeu – I 3 13), est modifiée comme suit :

Art. 3 (abrogé, les art. 4 et 5 anciens devenant les art. 3 et 4)

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le présent projet de loi est l'un des quatre textes législatifs de rang cantonal destinés à fixer l'application de la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAR), du 29 septembre 2017 (RS 935.51). Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 après avoir été adoptée à une très large majorité par le peuple suisse le 10 juin 2018, la LJAr assigne en effet aux cantons un délai d'ordre au 1^{er} janvier 2021 pour l'entrée en vigueur des dispositions cantonales d'application.

Ce chantier législatif se découpe en effet de la manière suivante :

- le projet de loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA), destiné à remplacer l'actuelle convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse, du 7 janvier 2005;
- le projet de loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la convention romande sur les jeux d'argent (CORJA), destinée à remplacer la 9^e convention relative à la Loterie romande, du 18 novembre 2005;
- la loi sur les maisons de jeu (LMJeu), adoptée par le Grand Conseil genevois le 13 septembre 2019, qui a remplacé la loi d'application de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, du 12 mars 2004;
- le présent projet de loi d'application de la LJAr.

Conformément aux exigences de la loi fédérale (art. 105 et suivants LJAr), les cantons qui décident d'autoriser des jeux de grande envergure (loteries et paris sportifs) ont l'obligation d'adhérer à un concordat instituant une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution, que la loi nomme également « autorité intercantonale ». Autrement dit, les dispositions d'application concernant les jeux de grande envergure figurent pour l'essentiel dans ces deux textes, le concordat national (CJA) et la convention romande (CORJA). En la matière, les règles de protection des mineurs et de la population contre le jeu excessif figurent dans la loi fédérale (outre les conditions d'exploitation spécifiques à chaque jeu, la LJAr fixe les exigences posées aux exploitants dans les articles 71 à 84, ainsi que les tâches des cantons à l'article 85) et dans l'ordonnance fédérale sur les jeux d'argent (OJAR), du 7 novembre 2018, à ses

articles 76 à 91. Quant aux responsabilités en matière de prévention du jeu excessif, elles sont confiées via la CORJA à la Conférence romande chargée des questions sanitaires, actuellement la CLASS.

En revanche, chaque canton dispose en outre de compétences résiduelles en matière de jeux de grande envergure (art. 28 LJAr), mais aussi et surtout en matière de jeux de petite envergure (art. 41 LJAr). En effet, la nouvelle loi fédérale a considérablement modifié les règles en matière de jeux de petite envergure (lotos, petites loteries, tombolas) et a tout particulièrement choisi d'autoriser des tournois de poker en dehors des maisons de jeu ainsi que des paris sportifs locaux. La loi et l'ordonnance fédérales fixent déjà un certain nombre d'exigences dans ces domaines, mais l'article 41 LJAr permet aux cantons de « prévoir des dispositions relatives aux jeux de petite envergure allant plus loin que celles du présent chapitre ou interdire certains jeux de petite envergure ». Dans le souci d'assurer une meilleure protection de la population contre les risques liés au jeu excessif, tout en permettant l'exploitation légale de ces jeux sans entrave abusive, le Conseil d'Etat genevois a choisi d'exploiter cette marge de manœuvre. C'est là l'objet du présent projet de loi.

Articulation de la législation cantonale et intercantonale

Le chantier législatif de mise en œuvre de la LJAr, dans lequel s'intègre le présent projet de loi, aborde l'ensemble des thématiques requises par la LJAr.

Texte	Objets
Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA).	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="241 951 972 1084">– organisation de la Conférence des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent, chargée notamment de la politique des cantons en matière de jeux de grande envergure; <li data-bbox="241 1089 972 1198">– mise en place et organisation de l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution des jeux d'argent (actuelle Comlot); <li data-bbox="241 1203 972 1312">– création d'un tribunal des jeux d'argent pour régler les litiges relevant de l'application de la LJAr par l'autorité intercantonale; <li data-bbox="241 1317 972 1425">– création d'une Fondation suisse pour l'encouragement du sport (encouragement du sport national) et détermination de ses modalités de fonctionnement; <li data-bbox="241 1430 972 1507">– constitution de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure.

<p>Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – principe d'une position commune des cantons romands au sein des organes institués par le CJA notamment en matière de jeux de loterie de grande envergure et de lutte et de prévention contre le jeu des mineurs et le jeu excessif, par le biais de la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA); – compétences de la CRJA, notamment en matière de désignation des membres romands des instances intercantionales instituées par la CJA; – coordination des cantons romands en matière de jeux de petite envergure, en particulier s'agissant de règles destinées à améliorer la protection des mineurs et de la population contre le jeu excessif, en tenant compte en particulier des recommandations de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire; – désignation de la Loterie romande comme exploitante exclusive des jeux de loterie de grande envergure sur le territoire des cantons romands; – délégation à la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire de l'utilisation de la part « prévention » de la redevance annuelle pour l'octroi des droits d'exploitation exclusifs de la Loterie romande; – clé de répartition des bénéfices de la Loterie romande entre les cantons; – répartition des bénéfices de la Loterie romande par le biais d'organes de répartition et des cantons, leur organisation, ainsi que les critères et la procédure d'octroi des contributions; – institution d'organes de répartition intercantonaux; – institution d'une commission de contrôle interparlementaire sur les activités des organes intercantonaux institués par la CORJA.
<p>Loi sur les maisons de jeu</p>	<ul style="list-style-type: none"> – fixation du taux de perception, par le canton, de la part cantonale sur l'impôt spécial sur le produit brut des jeux du casino B.

Loi d'application de la LJAr (présent projet de loi)	<ul style="list-style-type: none"> – désignation de l'autorité compétente en matière d'autorisation et de surveillance; – interdiction de certaines catégories de jeux; – conditions spécifiques imposées aux exploitants de jeux de petite envergure, en vue de la protection de la population et des mineurs; – modalités de requête et d'autorisation; – émoluments; – mesures et sanctions.
--	---

Coordination avec les cantons romands

Dans le cadre de ses compétences en matière de protection de la population et des mineurs dans le domaine des jeux d'argent, la Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ) a souhaité une coordination forte entre les cantons romands en matière de jeux de petite envergure. C'est pourquoi elle a, début 2019, constitué un groupe de travail composé de fonctionnaires issus de tous les cantons romands, avec pour mission de proposer un cadre législatif commun pour ces jeux sur l'ensemble de la Suisse romande. L'objectif est d'assurer un fonctionnement équitable de ce secteur et de faciliter la tâche de surveillance des autorités cantonales, conformément à l'ambition de l'article 3 du projet de convention romande sur les jeux d'argent (CORJA).

En d'autres termes, il s'agit d'éviter des disparités entre les cantons qui pourraient rendre très difficile la tâche de surveillance de ces jeux. Même dans le domaine des petites loteries (organisées par des associations en vue de financer leurs buts non lucratifs), des règles communes sont rendues nécessaires par le fait que la nouvelle loi fédérale autorise désormais des "petites loteries organisées au plan intercantonal", pour financer des projets intercantonaux spécifiques (on peut penser à des loteries ou tombolas intercantionales pour financer une partie des coûts d'une fête romande de lutte, ou autre événement de ce type).

En outre, la LJAr autorise désormais les tournois de poker en dehors des maisons de jeu, et exonère ces tournois de l'obligation d'affecter les bénéfices à l'utilité publique. Même si le type de jeu visé par la loi fédérale et son ordonnance d'application est clairement délimité, la loi permet l'émergence d'un secteur d'activité économique propre à ce jeu. La détermination de règles communes sur l'ensemble de la Suisse romande poursuit ici deux objectifs parallèles :

- assurer des conditions d'exploitation équitables dans les six cantons romands;
- éviter que les joueurs d'un canton soient contraints ou incités à effectuer des déplacements importants pour s'adonner à leur passion, en raison de disparités réglementaires importantes.

Dans le cadre de l'examen du projet de convention romande sur les jeux d'argent (CORJA), la commission interparlementaire a d'ailleurs, dans son rapport, encouragé la CRLJ à une coordination effective en la matière. Elle a non seulement salué cette ambition de coordination, mais aussi amendé le projet initial de CORJA, qui parlait d'une coordination « autant que possible », en supprimant cette mention.

C'est pourquoi les dispositions soumises au Grand Conseil dans le cadre du présent projet de loi sont entièrement tirées des travaux du groupe de travail institué par la CRLJ, dont le rapport final et un canevas de loi ont été adoptés à l'unanimité par cette conférence le 23 septembre 2019.

Commentaire article par article

Art. 1 Buts

Cet article précise les buts techniques du présent projet de loi.

Il est d'ores et déjà précisé ici que, si les autorités cantonales ont choisi d'utiliser la marge de manœuvre législative que leur laisse l'article 41 de la LJA, à savoir « prévoir des dispositions relatives aux jeux de petite envergure allant plus loin que celles du présent chapitre ou interdire certains jeux de petite envergure », elles l'ont fait avec le souci d'assurer la meilleure protection possible de la population et des mineurs contre le jeu excessif ou illégal. L'ensemble des règles fixées par le présent projet de loi poursuivent cette ambition.

Dans ce contexte, les cantons romands ont écarté l'option d'une interdiction pure et simple de jeux comme le poker, option pourtant retenue aux Grisons. En effet, sachant que les jeux d'argent « pratiqués dans un cercle privé » ne sont soumis à aucune réglementation (art. 1, al. 2 LJA, exceptions à la loi), il est notoire que les risques auxquels peuvent être exposés des joueurs dans le cadre de jeux clandestins sont plus importants et plus difficiles à maîtriser que les risques qui pourraient être liés à une scène légale du jeu d'argent. La plupart des cantons suisses poursuivent d'ailleurs la même logique.

Le présent projet de loi ne prévoit d'interdire que deux catégories de jeux bien spécifiques, pour des raisons expliquées plus loin.

Art. 2 Compétences

Cet article désigne les départements chargés d'examiner les requêtes, de délivrer les autorisations, de percevoir les émoluments, d'assurer la surveillance et de prononcer des sanctions. A ce jour, cette compétence est attribuée à l'office de l'inspection et des relations du travail, en particulier la police du commerce.

Art. 3 Définitions

Il est renvoyé aux définitions de la LJAr et de l'OJAr, de manière à éviter des définitions incomplètes, partielles ou contradictoires avec le droit fédéral.

Art. 4 Jeux d'adresse

Conformément à l'article 28 LJAr, les cantons ont la compétence d'interdire toutes les loteries, tous les paris sportifs, ou tous les jeux d'adresse (hors des casinos). Le présent projet de loi propose de maintenir l'interdiction des jeux d'adresse pratiquée à Genève depuis une vingtaine d'années, ainsi que dans l'ensemble des autres cantons romands à l'exception de Fribourg.

Cette interdiction vient d'être confirmée par le Grand Conseil le 13 septembre 2019 dans le cadre de l'adoption de la loi sur les maisons de jeu, afin d'éviter que l'abrogation de l'ancienne loi d'application de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu ne conduise à un vide juridique, en attendant l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Pour des raisons de cohérence législative, il est prévu d'intégrer cette interdiction dans le présent projet de loi. C'est pourquoi l'article 28 souligné propose en symétrie de supprimer l'article 3 de la LMJeu, afin d'éviter des redondances.

Sur le fond, l'interdiction de cette catégorie de jeux en dehors des maisons de jeu est liée au constat du taux relativement élevé de prévalence d'un jeu risqué, voire pathologique, dans cette catégorie de jeux. En effet, comme le relève la toute dernière étude sur le comportement en Suisse en matière de jeux de hasard, réalisée par l'Institut suisse de recherche sur la santé publique et les addictions (ISGF), le taux de joueurs présentant un comportement de jeu risqué atteint près de 14% dans cette catégorie de jeux, ce qui est le taux le plus élevé après celui observé sur les plateformes Internet exploitées depuis l'étranger (22,1%)¹. D'une manière générale, la prévalence de joueurs

¹ Michelle DEY et Severin HAUG, *Glücksspiel : Verhalten und Problematik in der Schweiz im Jahr 2017*, ISGF, octobre 2019, p. 31. Il est précisé ici que ce taux est calculé seulement sur la part de la population ayant joué au moins une fois à ces jeux

ayant un comportement risqué est environ trois fois supérieure dans cette catégorie de jeux, que dans les loteries traditionnelles.

Art. 5 Paris sportifs locaux

La LJAr crée une nouvelle catégorie de jeux autorisables, les paris sportifs locaux, dont les particularités sont définies à l'article 3, lettre f LJAr et à l'article 38 OJAr.

L'article 33 de la LJAr permet l'exploitation de paris sportifs de petite envergure à condition notamment qu'ils soient organisés de façon à être exploités de façon sûre et transparente et à présenter un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent. Les paris sportifs de petite envergure ne peuvent de plus pas être organisés ou exploités par des tiers si ces derniers ne poursuivent pas de buts d'utilité publique. L'article 35 de la LJAR précise à son alinéa 1 que le principe du totalisateur doit s'appliquer aux jeux organisés.

S'agissant tout d'abord des compétitions sur lesquelles des paris sportifs de petite envergure pourraient être organisés, il convient de rappeler que les opérateurs de paris sportifs de grande envergure, LoRo et Swisslos, organisent déjà des paris sur les grands championnats nationaux des sports les plus populaires, généralement sur les deux divisions les plus élevées. Les petits paris sportifs ne pourraient donc être organisés que sur des compétitions de division inférieure et amateur ou sur des sports moins populaires et peu médiatisés.

Même s'il convient de souligner que le risque de manipulation des compétitions sportives est diminué du fait de l'exigence du totalisateur par rapport aux jeux à cotes fixes, le risque de manipulation reste grand dès lors que les paris portent sur des compétitions semi-professionnelles ou amateur, peu médiatisées et peu surveillées par les autorités. Il faut souligner que même la LoRo et Swisslos, qui opèrent professionnellement des paris sportifs en étant strictement régulés par la Comlot, n'obtiendraient pas l'autorisation de prendre des paris sur de telles compétitions, du fait notamment du risque de manipulation et au nom de la protection des sportifs amateurs.

Economiquement, l'attractivité de l'organisation de tels paris est très faible, du fait de l'exigence du totalisateur et de la redistribution d'un minimum de 50% des enjeux sous forme de gains aux joueurs. Le montant résiduel devant être diminué des coûts organisationnels et technologiques, le

au cours des 12 mois. Sur l'ensemble de la population suisse et sur l'ensemble des jeux d'argent, 31% des habitants n'ont jamais de leur vie joué aux jeux d'argent, 66% ont un jeu maîtrisé, 2,8% ont un jeu à risque, et 0,2% un jeu pathologique.

montant restant pour les clubs organisateurs serait très faible. Il convient de rappeler que, par ailleurs, les clubs sportifs amateurs bénéficient largement des contributions des fonds cantonaux du sport au travers desquels ils perçoivent déjà un retour important des paris sportifs de grande envergure organisés par la Loterie Romande.

Enfin, l'étude de l'ISGF sur les comportements de jeu des Suisses en 2017 montre que les paris sportifs présentent un taux de prévalence de comportement à risque équivalent à celui des machines à sous d'adresse, à savoir le triple des taux observés dans les loteries traditionnelles.

Pour toutes ces raisons, il apparaît donc souhaitable de prohiber l'organisation de paris sportifs de petite envergure en Suisse romande.

Toutefois, un événement en Suisse romande organise régulièrement des paris de ce type avec une maîtrise des risques satisfaisante. Il s'agit des courses de chevaux à l'Institut équestre national d'Avenches (IENA). Afin de permettre le maintien de ce type d'exception au travers d'une règle formulée en termes généraux et abstraits, et de permettre d'autres exceptions pour des événements spécifiques comme une fête de lutte ou des joutes alpestres, l'alinéa 2 laisse la possibilité pour le Conseil d'Etat d'octroyer des autorisations pour des événements sportifs exceptionnels présentant un intérêt culturel ou patrimonial. Il va de soi que le Conseil d'Etat devra s'assurer que l'exploitant donne toutes les garanties exigées par la LJA pour l'ensemble des jeux de petite envergure (art. 33 LJA), à savoir que "l'exploitant est une personne morale de droit suisse, qu'il jouit d'une bonne réputation, et qu'il garantit une gestion et une exploitation des jeux transparentes et irréprochables"; que "le jeu est conçu de façon à pouvoir être exploité de manière sûre et transparente et à présenter un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent" et que "l'organisation ou l'exploitation de petites loteries ou de paris sportifs locaux ne peuvent être confiées à des tiers que si ces derniers poursuivent des buts d'utilité publique". De même, aucune autorisation ne pourra être délivrée par le Conseil d'Etat sans que le respect des règles spécifiques liées à cette catégorie de paris (art. 35 LJA et 38 OJA) soit assuré.

Art. 6 Conditions d'autorisation (pour les petites loteries et tombolas)

Les articles 6 à 8 traitent des conditions d'autorisation, des modalités de requête et des émoluments concernant les petites loteries et tombolas au sens de la LJAr.

La LJAr définit ces jeux parmi les jeux de petite envergure, à savoir des jeux « qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne » (art. 3, lettre f). Le terme de petite loterie s'applique ainsi à toute une série de jeux connus sous les appellations de loterie ou loto. Au sens de la LJAr, les tombolas sont aussi des petites loteries, dont l'article 41, alinéa 2, précise qu'elles sont « 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 récréative et que la somme totale maximale des mises est peu élevée ».

A ce propos, les dispositions fédérales ont posé un problème significatif aux autorités cantonales romandes. En effet, la LJAr exonère de toute exigence 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 que la somme des mises « est peu élevée ». L'article 40 de l'OJAr, qui qualifie ces jeux de « tombolas », précise la notion de « somme des mises peu élevées » en la fixant à 50 000 francs.

Concrètement, cela signifie que le droit fédéral exonère donc de toute exigence – y compris celle d'une affectation des bénéfices à l'utilité publique ou aux besoins propres de l'entité organisatrice ne poursuivant pas de but économique (art. 129 LJAr) – les tombolas dont la somme totale des mises est inférieure à 50 000 francs. Autrement dit, n'importe quel privé peut organiser des tombolas sans aucune restriction ni aucun contrôle, à condition que la somme totale des mises soit inférieure à 50 000 francs.

Cette souplesse est apparue, au sein du groupe de travail constitué par la CRLJ, comme problématique. En effet, une tombola dont le chiffre d'affaires serait inférieur à 50 000 francs n'est pas une chose courante, encore moins banale. Dans l'hypothèse d'une soirée récréative de taille importante – disons 250 personnes – cela supposerait que chaque participant puisse miser 20 francs. On est ici très éloigné des montants pratiqués régulièrement dans des tombolas associatives, destinées à financer certaines activités de l'association, ou privée. Avec de tels montants, on prend le risque de créer l'espace pour une professionnalisation des tombolas incontrôlée. En effet, non seulement cette largesse permettrait à des individus d'organiser sans aucun

contrôle des jeux d'argent en toute légalité, à des fins d'enrichissement personnel; mais en plus, les joueurs ne bénéficieraient d'aucune protection contre la fraude de la part des autorités.

Cette analyse a été partagée dans plusieurs cantons alémaniques. Ainsi par exemple le projet de loi d'application des cantons de Lucerne ou de Schwytz prévoit-il d'exiger une autorisation pour toutes les petites loteries, quelle que soit la somme totale des mises. Dans plusieurs autres cantons, afin d'éviter une surcharge administrative et des contrôles peu réalistes pour de toutes petites tombolas, le principe d'une exonération complète a été maintenu, mais le plafond d'exonération revu à la baisse, à 10 000 francs de somme des mises au lieu de 50 000 francs (Nidwald ou Argovie).

C'est cette seconde option qui a été retenue par la CRLJ pour les cantons romands. C'est pourquoi l'alinéa 1 du présent article, faisant écho à l'article 41, alinéa 2, de la LJA, réintroduit l'obligation de respecter « les dispositions des articles 32 à 34 et 37 à 40 de la loi fédérale et celles de l'article 37 de l'ordonnance fédérale » pour l'ensemble des petites loteries organisées sur le territoire du canton. L'alinéa 4 réintroduit ensuite le principe de l'exonération pour les tombolas dont la somme totale des mises est inférieure à 10 000 francs.

Pour précision, les dispositions fédérales auxquelles se réfèrent ces alinéas ont une importance cruciale. Elles exigent en effet que l'exploitant :

- doit être une personne morale de droit suisse, jouissant d'une bonne réputation;
- doit être au bénéfice d'une autorisation cantonale;
- plafonne les mises unitaires à 10 francs;
- assure que la valeur minimale des gains soit au minimum 50% de la somme maximale des mises.

En outre, elles limitent le nombre d'autorisations délivrables à deux par an et par exploitant. Par ailleurs, conformément à l'article 85, alinéa 1, de la LJA, les cantons sont tenus de prendre des mesures de prévention contre le jeu excessif. Si les petites loteries et tombolas devaient présenter un tel risque, le canton, en particulier le département chargé de la santé, pourrait notamment prévoir la mise en place d'un concept de prévention comme condition d'autorisation.

L'alinéa 2 concerne les petites loteries intercantionales, prévues par la LJA. Alors que la somme des mises des petites loteries ne peut excéder 100 000 francs, la LJA permet d'organiser des petites loteries dans plusieurs cantons destinées à financer certains événements d'importance

suprarégionale. Conformément à l'article visé de la LJA (art. 34, al. 4 et 5), ces loteries doivent être autorisées dans chaque canton où des billets seront mis en vente, et l'autorisation devra ensuite être soumise à l'approbation de l'autorité intercantonale instituée par la convention nationale (CJA), qui remplacera l'actuelle Comlot.

L'alinéa 3 fixe à 6 mois la durée maximale d'une petite loterie. Cette durée est à mettre en lien avec l'interdiction d'autoriser le même exploitant à organiser plus de 2 loteries par an.

Art. 7 *Requête (pour les petites loteries et tombolas)*

L'article 7 vise à confier au département chargé de la régulation du commerce la compétence de déterminer la forme précise et les modalités de dépôt des requêtes d'autorisation, en les harmonisant avec les autres cantons. Cela répond à l'objectif d'harmonisation prévu dans la convention romande sur les jeux d'argent, et appuyée fortement par la commission interparlementaire romande qui a traité de cette convention. Cette délégation au département lui permettra aussi de faire évoluer, à la forme comme au contenu, ces éléments afin de les adapter aux tendances observées sur le terrain.

L'alinéa 2 fixe toutefois un cadre impératif à ces requêtes, en matière de « gestion et exploitation transparentes et irréprochables » des jeux, « de manière à présenter un risque faible de jeu excessif ». Cette formulation résume les exigences de l'article 33 LJA à l'égard de l'exploitant de tout jeu de petite envergure, à savoir qu'il « garantit une gestion et une exploitation des jeux transparentes et irréprochables » et que « le jeu est conçu de façon à pouvoir être exploité de manière sûre et transparente et à présenter un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent ».

A terme, il est possible que les cantons romands constituent un portail Internet permettant à tout exploitant de déposer sa demande d'autorisation de manière centralisée. Dans tous les cas, qu'il s'agisse d'un portail romand ou d'une solution strictement genevoise, il faudra s'interroger sur la nécessité de mettre en place un outil informatique dont le coût ne peut pas encore être chiffré à ce stade.

Art. 8 *Emoluments (pour les petites loteries et tombolas)*

Cet article fixe à 150 francs l'émolument perçu pour la délivrance d'une autorisation et pour la surveillance. En effet, il n'est pas possible de percevoir des taxes sur les jeux d'argent, mais seulement des émoluments servant à couvrir les coûts.

Conformément à l'article 106, alinéa 6, de la constitution fédérale, l'intégralité des bénéfices des jeux d'argent doit aller à l'utilité publique. Seuls les jeux d'adresse sont exemptés de cette obligation dans l'article constitutionnel.

En vertu de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 Cst.), les cantons ne peuvent édicter des règles ou des mesures qui seraient contraires au droit fédéral ou qui rendraient son application impossible. La souveraineté des cantons en matière fiscale est donc limitée par l'article 106, alinéa 6, Cst, qui leur impose de veiller à ce que l'intégralité des bénéfices nets de jeux d'argent soit affectée à des buts d'utilité publique.

La disposition constitutionnelle ne distingue pas les jeux de grande envergure des jeux de petite envergure. L'obligation d'affectation à l'utilité publique s'applique à toutes les loteries et paris sportifs, de grande et de petite envergure. Seuls les jeux d'adresse sont exemptés – la loi exonère également les tournois de poker. L'article 129, alinéa 1, LJAr prévoit que les exploitants de petites loteries et paris sportifs locaux qui ne poursuivent pas de buts économiques peuvent utiliser les bénéfices nets de ces jeux pour leurs besoins propres. Il faut comprendre que les bénéfices nets obtenus lors de tombolas ou petites loteries organisées par les sociétés sportives ou culturelles, et qu'elles pourraient ainsi conserver, sont considérés comme étant d'une certaine manière affectés au bien commun.

Une autre interprétation ne serait pas conforme au texte constitutionnel, qui ne prévoit pas d'exception pour l'affectation des bénéfices nets des jeux de petite envergure.

Afin de déterminer dans quelle mesure les collectivités pourraient prélever des contributions sur le produit des jeux, il convient de comprendre ce que le législateur entend par « bénéfices nets ». L'article 125, alinéa 1, la LJAr a pour but de mettre en œuvre la disposition constitutionnelle. L'alinéa 1 reprend le texte de l'article 106, alinéa 6, Cst., tandis que l'alinéa 2 définit la notion de bénéfices nets de jeux comme la « somme des mises et du résultat financier après déduction des gains versés, des frais découlant de l'activité commerciale, y compris des taxes perçues pour couvrir les coûts tels que ceux de la surveillance et des mesures de prévention en rapport avec les jeux (...) ».

D'après le message du Conseil fédéral, cette définition du bénéfice net permettra notamment aux cantons de continuer à prélever une taxe destinée à financer les mesures de prévention, comme ils le font à l'heure actuelle sur la base du concordat. Le bénéfice net des jeux se comprend donc après perception des taxes nécessaires à la surveillance et à la prévention. Selon le

législateur, seules des taxes perçues pour couvrir les coûts tels que ceux de la surveillance et de la prévention peuvent être perçues par les cantons, sans entamer les bénéfices nets des jeux de loterie. Il s'agit de deux sortes de taxes causales :

- les taxes de surveillance, dont le montant doit respecter les principes d'équivalence et de couverture des coûts. Les recettes issues de la taxe devront par ailleurs être affectées exclusivement à la surveillance des jeux en question. La base de calcul peut revêtir un certain schématisme. La taxe de surveillance peut être conçue simplement comme un émolument administratif ou plutôt, comme le fait le CJA, comme une taxe causale;
- la taxe dite de prévention. Pour les jeux de grande envergure, cette taxe est perçue directement auprès des exploitants de grandes loteries selon le CJA, comme par le passé; la compétence des cantons est épuisée, de sorte qu'ils ne peuvent pas prévoir encore une taxe de prévention sur les jeux de grande envergure. En revanche, ils seraient libres de percevoir une telle taxe également pour les jeux de petite envergure, pour autant bien entendu que les recettes de la taxe soient affectées directement à la prévention du jeu excessif et que la contribution conserve les caractéristiques d'une taxe.

Les cantons ne peuvent pas détourner une partie des bénéfices nets des jeux de leur affectation obligatoire par le biais de leur fiscalité, en prélevant des taxes ou des impôts autres que ceux que le législateur fédéral a prévus. Ceux-ci se limitent donc à des taxes de surveillance, soit des émoluments, qui doivent respecter les principes d'équivalence et de couverture des frais. De plus, la loi exclut que l'affectation des bénéfices partent à l'exécution d'obligations légales de droit public.

Plusieurs cantons romands prévoient encore la perception d'une « taxe » en pourcentage sur le montant des billets (notamment Vaud et Fribourg; Genève a supprimé son droit des pauvres perçu sur les jeux d'argent en 2013). Ces taxes sont en réalité qualifiées par le Tribunal fédéral et la doctrine « d'impôts indirects sur la dépense ou d'impôts à la consommation » (ATF 122 I 220). Ce ne sont donc pas des taxes causales, ni de surveillance, ni de prévention, mais des impôts. Dans la mesure où ils entament le bénéfice net des jeux, ces impôts ne devraient pas pouvoir subsister dans le futur, faute de respecter le droit fédéral.

C'est pourquoi les gouvernements cantonaux prévoient ici la perception d'émoluments modiques, couvrant en partie les coûts liés à la délivrance des autorisations et à la surveillance. La modicité de ces émoluments doit aussi avoir la vertu d'éviter de pénaliser les exploitants (associatifs et sans but

lucratif pour les petites loteries) dans un secteur qui, aujourd'hui déjà, connaît un réel déclin. S'agissant des tournois de poker, les perspectives de gains offertes par l'activité économique semblent relativement faibles (max. 10 joueurs par table, qui paient une taxe de participation d'environ 30 francs pour 3 heures de tournoi, l'exploitant devant assurer la présence d'un croupier par table et toute l'infrastructure). Il n'est donc pas souhaitable ni conforme à la volonté du législateur de prévoir des émoluments dissuasifs.

Art. 9 Définitions (pour les tournois de poker)

Les articles 9 à 15 concernent les tournois de poker en dehors des maisons de jeu. Ce domaine est particulier à plusieurs titres. D'abord parce que la Suisse est le premier pays au monde à légiférer pour autoriser des tournois de poker en dehors des maisons de jeu. Ensuite parce que cette autorisation, dans la LJA, résulte d'une motion adoptée par le Parlement fédéral, que le Conseil fédéral était contraint de mettre en œuvre. Ce faisant, la LJA déroge à l'article 106 Cst., puisque ces tournois de poker sont exonérés de l'obligation d'affecter leurs bénéfices à l'utilité publique (art. 129 LJA).

Cela dit, cette innovation résulte d'une attente politique transpartisane qui s'est notamment exprimée lors des débats parlementaires et donc d'une attente forte de la population. C'est pourquoi, bien que la LJA donne aux cantons la latitude d'interdire les tournois de poker (art. 41 LJA), le groupe de travail s'est appliqué à proposer des dispositions d'application visant à permettre l'émergence d'une véritable scène légale du poker en Suisse romande, tout en limitant les risques de jeu excessif ou illégal. Certains cantons alémaniques ont prévu, dans leurs projets législatifs, d'interdire les tournois de poker en dehors des maisons de jeu (notamment les Grisons). Cette optique n'a pas été retenue à Genève et en Suisse romande, d'une part parce que les casinos romands ne manifestent qu'un faible intérêt à organiser ce type de jeux faiblement rémunérateurs, et d'autre part parce qu'il y a un intérêt social à permettre l'émergence d'une scène de poker légale. Dans le cas contraire en effet, toute personne amatrice de ce jeu serait poussée à s'orienter vers une offre illégale.

Durant les travaux menés par l'administration cantonale, qui a rencontré les milieux de la prévention du jeu excessif autant que le Schweizerischer Pokerverband, il a été constaté que les tournois de poker tels que prévus au sens de la LJA et de l'OJA présentent un potentiel addictif affaibli en raison de la durée des tournois (minimum 3 heures par tournoi) et de la limitation des mises initiales. De même, les joueurs de tournois de poker présentent des risques moindres d'abuser de substances altérant les capacités cognitives (alcool ou drogues) pendant les tournois, contrairement à des clichés

véhiculés par le cinéma. En revanche, plusieurs risques spécifiques doivent être pris en considération :

- les risques d’altercation ou de trouble à l’ordre public dans l’hypothèse où l’exploitation du tournoi est peu professionnelle et peut nourrir des doutes sur le bon déroulement du jeu;
- les risques que des joueurs éliminés dès la première demi-heure du tournoi soient tentés d’aller pratiquer du poker « cash-game » de manière illicite dans un lieu distinct;
- le risque d’attirer un public exclu des maisons de jeu pour des comportements inadéquats (ce risque a été signalé notamment par la direction de certaines maisons de jeu);
- le risque, dans l’hypothèse d’une législation trop disparate d’un canton à l’autre, de conduire à un tourisme du poker qui peut contraindre les adeptes de ce jeu à effectuer des centaines de kilomètres de route après avoir passé plusieurs heures très concentrés dans un tournoi;
- le risque, dans l’hypothèse d’une législation trop restrictive, d’empêcher l’émergence d’une scène légale attractive et de renforcer ainsi les problématiques liées au jeu illégal.

S’agissant du marché, on a observé que l’on pouvait s’attendre principalement à deux types d’acteurs clairement distincts :

- des exploitants de tournois occasionnels, organisés de manière peu professionnelle et plutôt spontanée, tels que ceux qui pouvaient se pratiquer régulièrement avant la jurisprudence du TF qui considérait le poker comme un jeu de hasard;
- des exploitants plus professionnels, ambitionnant la gestion de lieux spécifiques dédiés prioritairement au poker, directement et économiquement intéressés à préserver une image positive de ce jeu et donc disposés à mettre en place activement des mesures visant à combattre le jeu excessif.

Cette distinction est également au cœur des dispositions fédérales, puisque l’ordonnance fédérale sur les jeux d’argent (art. 39) prescrit 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.

Le présent projet de loi opte donc pour une discrimination similaire entre exploitants de tournois occasionnels et réguliers, à partir de 12 par an par exploitant ou par lieu. Pour les tournois occasionnels, le groupe de travail n’ajoute que peu d’obligations à celles prévues par le droit fédéral,

notamment parce que les modalités de rétribution des exploitants ne permettent guère de dégager de ressources significatives.

Les exigences supplémentaires proposées pour l'ensemble des tournois sont précisées aux articles 10 à 12, les articles 13 à 15 du projet de loi fixant les exigences supplémentaires pour les tournois réguliers.

Dans le cadre des travaux préparatoires, les milieux du poker, représentés par le Schweizerischer Pokerverband, ont participé à l'élaboration de ces règles. Ces milieux ayant l'ambition de faire vivre durablement une scène légale du poker en Suisse, ils ont un intérêt direct à ce que les conditions d'exploitation permettent d'écartier ou de minimiser les risques d'addiction ou tout autre type de risque qui pourrait fragiliser à terme leur marge de manœuvre. Ils ont notamment appuyé l'interdiction de jeu aux mineurs et, pour les tournois réguliers, les exigences prévues aux articles 13 à 15 en termes de formation ou de vidéosurveillance. Ils ambitionnent également de se doter d'un système de licence de joueurs, à l'image de ce qui se fait pour des sports comme le tennis, permettant d'identifier les joueurs avec certitude et de mettre en place des instruments favorisant, pour les joueurs, l'autocontrôle.

A l'inverse, pour les tournois occasionnels, la volonté du législateur fédéral était clairement de permettre l'exercice de ce jeu sans entrave excessive, dans les limites fixées par la LJA et l'OJA.

Art. 10 Interdiction de participation des mineurs

Comme c'est désormais la règle pour les jeux de grande envergure, les cantons romands souhaitent interdire les tournois de poker aux mineurs. Il s'agit en effet de protéger ce public spécifique de manière accrue. En tant que tel, le poker – qui peut donner l'illusion que le joueur possède une capacité forte d'influencer le résultat, mais qui reste en réalité essentiellement déterminé par le hasard – présente des facteurs potentiellement addictifs élevés. Les règles imposées par le droit fédéral sur ces tournois, si elles sont respectées par les exploitants, atténuent considérablement ce risque. Toutefois, la protection prioritaire des mineurs impose le choix de cette règle responsable.

Art. 11 Conditions générales d'autorisation (tournois de poker)

Le premier alinéa rappelle explicitement les exigences de la loi fédérale s'appliquant à l'ensemble des jeux de petite envergure (art. 33) et aux tournois de poker (art. 36).

Ces exigences sont, pour l'article 33 LJAr, les suivantes :

- L'exploitant :
 - est une personne morale de droit suisse,
 - jouit d'une bonne réputation,
 - garantit une gestion et une exploitation des jeux transparentes et irréprochables.
- Le jeu est conçu de façon à pouvoir être exploité de manière sûre et transparente et à présenter un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent.

La LJAr (art. 36) et l'OJAr (art. 39) précisent, pour ces tournois de poker, que :

- le nombre de joueurs est au minimum de 10 par tournoi;
- la mise de départ est modique (maximum 200 francs par tournoi, et maximum 300 francs par jour et par joueur) et dans un rapport approprié avec la durée du tournoi (minimum 3 heures);
- la somme des gains est égale à la somme des mises de départ (l'exploitant n'a donc aucun intérêt direct à une maximisation des mises);
- le tournoi se tient dans un lieu accessible au public;
- les règles du jeu et les informations sur la protection des joueurs contre le jeu excessif sont mises à la disposition des joueurs;
- un exploitant ne peut organiser plus de quatre tournois par jour et par lieu;
- une taxe de participation peut être prélevée auprès des joueurs (celle qui rémunère l'exploitant).
- l'exploitant perd sa bonne réputation, et donc l'autorisation d'exploiter, s'il tolère le jeu illégal.
- Les conditions générales d'exploitation visées à cet article mentionnent également l'article 85, alinéa 1, de la LJAr, à teneur duquel les cantons sont tenus de prendre des mesures de prévention contre le jeu excessif. Il convient en effet d'être particulièrement vigilant quant à la protection de la population à cet égard. Les données issues de l'observatoire des jeux français révèlent que le poker reste un jeu à risque addictif élevé. Ainsi, un plan de mesures de prévention et une formation régulière du personnel sont indispensables pour prévenir ces risques. Le canton, en particulier le département chargé de la santé, pourra notamment prévoir la mise en place d'un tel concept de prévention comme condition d'autorisation.

Les conditions générales d'exploitation visées à cet article prévoient une information des communes. Cette disposition résulte de la consultation de l'Association des communes genevoises (ACG). En effet, dans le cadre usuel prévu par la loi genevoise pour les divertissements, ce sont les communes qui délivrent les autorisations pour des manifestations de divertissement. Dans le cadre du présent projet de loi, le canton a proposé aux communes de centraliser la compétence, pour les jeux d'argent, au niveau cantonal, en prévoyant toutefois un préavis des communes lorsqu'un jeu d'argent se déroule sur son territoire. Dans sa réponse, l'ACG a soutenu l'option que, pour les jeux d'argent, l'autorisation devait être centralisée au niveau du canton et n'a pas souhaité de procédure de préavis. En revanche, elle a souhaité que les communes concernées par un tournoi de poker puissent être informées préalablement. Le projet de loi prévoit à cet égard que l'information soit donnée par l'exploitant.

Enfin, l'alinéa 4 concernant la durée de l'autorisation est important. Pour les tournois occasionnels, rappelons que chaque événement doit faire l'objet d'une demande spécifique. Ici, il est entendu qu'une autorisation doit être délivrée pour chaque jour concerné. Comme le prévoit l'article 39 OJA, cela signifie qu'une seule autorisation peut suffire pour un maximum de 4 tournois, s'ils sont organisés le même jour par le même exploitant, ou par plusieurs exploitants dans le même lieu. La durée de 6 mois donne à l'exploitant le délai suffisant pour l'organisation du tournoi une fois que l'autorisation est délivrée.

Pour les exploitants de tournois réguliers, une autorisation semestrielle permet l'organisation d'autant de tournois que souhaité durant le semestre visé, mais au maximum 4 par jour conformément à l'OJA.

Art. 12 Requête (pour les tournois de poker)

Cet article reprend les principes détaillés à l'article 7.

Art. 13 Conditions d'autorisation spécifiques pour les tournois réguliers

Selon les milieux du poker, peu de cantons se prêtent à une exploitation régulière de salles de poker. Celles-ci supposent en effet un bassin de population suffisant pour espérer, malgré des revenus modestes, couvrir les frais d'exploitation de tels lieux. Rappelons en effet que les revenus des exploitants se limiteront aux taxes de participation prélevées sur les joueurs. Ces taxes, sachant que la mise de départ pour un tournoi de 3 heures est de 200 francs par joueur, pourront difficilement être supérieures à quelques

dizaines de francs, sans quoi les joueurs les trouveront dissuasives. Dans l'hypothèse d'une taxe de participation à 50 francs par joueur, le chiffre d'affaires de l'exploitant sera au maximum de 500 francs par table, car le nombre maximal de joueurs par table est de 10. Ces tournois durant au minimum trois heures, l'exploitant devra non seulement couvrir ses frais d'infrastructure (salle, tables de poker, jeux de cartes – qui sont en principe changés à chaque partie, vidéosurveillance, etc.), mais aussi de personnel (une croupière ou croupier par table).

Cela étant, ces milieux pensent que le canton de Genève, étant donné sa forte densité de population et son urbanisation, pourrait à terme accueillir jusqu'à une dizaine de lieux réguliers.

Les dispositions prévues à l'article 13 ont ainsi été concertées tant avec des personnes en charge de la prévention du jeu excessif, qu'avec le Schweizerischer Pokerverband, afin d'atteindre un niveau d'équilibre entre faisabilité économique et protection de la population. L'ensemble des parties prenantes ont considéré que, dans l'optique d'une bonne protection de la population, l'émergence de cette scène légale et régulée du poker constituait une chance véritable, sachant que pour l'instant le poker est confiné à un cadre "privé", ce qui rend la frontière très floue avec le jeu illégal. En effet, la loi fédérale ne fixe aucune restriction à ce qui s'effectue dans le cadre "privé" et ne permet pas non plus au canton de le faire. Les mises n'y sont donc pas limitées, on y pratique le jeu en "cash-game" (les joueurs misent de l'argent liquide) plutôt qu'avec des mises de départ (les joueurs achètent des jetons), et la jurisprudence ne facilite pas la tâche des autorités de poursuite pénale.

Les conditions prévues ici devront faire l'objet d'une évaluation régulière. Il s'agit en effet de vérifier sur le terrain si elles sont suffisantes ou excessives – sachant que la plupart des cantons alémaniques ont choisi pour l'instant d'appliquer le droit fédéral sans restriction supplémentaire, parfois en appliquant des niveaux d'émoluments susceptibles d'être contestés et d'empêcher l'organisation de ces tournois. C'est pourquoi, dans le cadre de la convention romande sur les jeux d'argent (CORJA), il est prévu de constituer une commission consultative intercantonale visant à appuyer les autorités chargées de la surveillance du secteur et, cas échéant, à faire évoluer la législation et les instruments de surveillance. Cette commission sera constituée de représentants des exploitants et des joueurs, de représentants des milieux de la prévention, ainsi que de représentants des autorités de surveillance et de poursuite pénale. Selon ses observations, les cantons romands pourront proposer des adaptations de ce cadre précis.

Art. 14 Emoluments

Les émoluments se montent à 150 francs pour un tournoi occasionnel. Selon l'article 39 OJAr, un tournoi ne peut avoir plus de 10 participants. Pour éviter que les premiers éliminés ne se retrouvent exclus et incités à reprendre clandestinement leur jeu dans un autre lieu, l'exploitant est autorisé à organiser jusqu'à 4 tournois le même jour et dans le même lieu. Il est ici rappelé que l'autorisation et l'émolument de 150 francs vaut pour l'événement complet, soit un maximum de 4 tournois organisés le même jour par le même exploitant, conformément à l'article 39 OJAr.

L'émolument se monte à 1000 francs pour l'autorisation semestrielle d'exploiter des tournois réguliers, en raison de la charge administrative accrue pour l'examen de la requête et la surveillance.

Art. 15 Rapport et présentation des comptes

L'article 38, alinéa 2, LJAr exige que les exploitants de tournois de poker qui proposent 24 tournois par an ou plus, doivent respecter les exigences de présentation des comptes qui sont imposées aussi aux exploitants de jeux de grande envergure, à savoir présenter des comptes conformément aux dispositions du code des obligations, selon une norme comptable reconnue, soumis à un organe de révision indépendant, qui doit être un contrôle ordinaire.

Cette exigence, certes relativement élevée (en tout cas s'agissant du contrôle ordinaire), est incontournable. Toutefois, le droit fédéral introduit deux seuils discriminants entre les tournois de poker :

- les exploitants organisant 12 tournois ou plus par an sont tenus de présenter un programme de mesures de prévention concrètes pour lutter contre le jeu excessif et le jeu illégal (art. 39, al. 7 OJAr);
- les exploitants organisant 24 tournois ou plus par an sont tenus de présenter leurs comptes selon les dispositions applicables aux exploitants de jeux de grande envergure (art. 38, al. 2 LJAr).

Dans les cantons romands, il est apparu que ce double plancher n'était pas pertinent. C'est pourquoi on a opté pour un seul plancher, dès 12 tournois par an dans le même lieu.

Art. 16 Surveillance, mesures et sanctions – Dispositions générales

Les dispositions de cet article et des articles 18 à 22 sont calquées sur celles de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD). Ce choix a été fait pour trois motifs :

- en raison de la proximité entre le secteur des jeux de petite envergure et celui des divertissements;
- il est vraisemblable qu'un nombre significatif de jeux d'argent de petite envergure soient exploités comme des lieux de divertissement ou des événements dans des établissements publics au sens de la LRDBHD;
- les autorités de surveillance sont en principe les mêmes (le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir, les communes et les agents de la force publique).

La disposition précise par ailleurs que l'exécution des mesures de prévention contre le jeu excessif fait également l'objet de contrôles et que les constats d'infraction établis suite à des contrôles effectués par la police ou le service du médecin cantonal (mesures de prévention) sont à transmettre aux dites autorités.

Art. 17 Obligation de collaborer et droit d'accès

Ces dispositions sont indispensables pour assurer que l'autorité de surveillance puisse assumer sa tâche non seulement au niveau de l'examen de la requête et de la délivrance de l'autorisation, mais aussi au niveau de la surveillance sur le terrain pour vérifier que les conditions d'exploitation des jeux sont conformes à l'autorisation délivrée.

L'article renvoie également aux mesures autorisées en vertu de l'article 40, alinéa 2, lettres b et c LJAr. Celles-ci permettent de prononcer des mesures provisionnelles pendant la durée de l'enquête (lettre b) et d'ordonner les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou à la suppression de l'irrégularité constatée (lettre c).

Art. 18 Fermeture pour défaut d'autorisation

Voir commentaire à l'article 16.

Art. 19 Fermeture pour cause de perturbation grave de l'ordre public

Voir commentaire à l'article 16.

Art. 20 Suspension, retrait, restriction et modification de l'autorisation d'exploiter

Voir commentaire à l'article 16.

Art. 21 Amendes administratives

Voir commentaire à l'article 16.

Art. 22 Données personnelles

Il s'agit ici simplement de disposer d'une base légale formelle permettant de traiter les données nécessaires à la bonne application de la loi. Pour l'autorité de surveillance, ces données comprendront notamment celles obtenues dans le cadre de l'examen des requêtes en autorisation, de l'activité de contrôle et du prononcé des sanctions. Ces dispositions s'inspirent de l'article 110 LJAr, et les délais de destruction des données de l'article 98 OJAr.

Art. 23 Voies de recours

Voir commentaire à l'article 16.

Art. 24 Dispositions d'application

Cette clause générale permettra au Conseil d'Etat d'édicter des règles d'exécution, soit notamment de prévoir les coordinations nécessaires pour ce qui a trait aux autorisations délivrées en vertu de la LRDBHD, respectivement du présent projet de loi.

Art. 25 Clause abrogatoire

Cette loi abroge la précédente loi d'application de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels. Précisons que cette loi fédérale elle-même n'existe plus, puisqu'elle a été abrogée par la LJAr.

Art. 26 Entrée en vigueur

La nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr), à son article 144, exige que les dispositions cantonales d'application en matière d'autorisation de jeux de grande ou de petite envergure, de même qu'en matière d'affectation des bénéfices pour les jeux de grande envergure, puissent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

Le présent projet de loi ne constitue qu'un des éléments du chantier législatif de mise en œuvre, par les cantons, de la LJAr. Le Grand Conseil genevois a déjà, en septembre 2019, modifié la loi cantonale sur les maisons de jeu pour permettre la perception de la part cantonale de l'impôt spécial sur le casino B. Toutefois, au moment du dépôt du présent projet de loi, deux autres lois doivent être adoptées par le Grand Conseil afin d'assurer la mise en œuvre complète de la LJAr :

- la loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA), destiné à remplacer l'actuelle convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du

bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP), du 7 janvier 2005;

- la loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la convention romande sur les jeux d'argent (CORJA), destinée à remplacer la 9^e convention relative à la Loterie romande (C-LoRo), du 18 novembre 2005.

Si l'un ou l'autre de ces textes devaient ne pas être valablement adopté par le Grand Conseil avant la fin 2020, l'exploitation des jeux de grande envergure par la Loterie romande pourrait être interdite dans notre canton. Cela conduirait non seulement à des pertes importantes en termes d'emploi, mais aussi à renoncer à la distribution, dans notre canton, de quelque 42,6 millions de francs (sur la base de l'exercice 2018) de bénéfices de la Loterie romande, respectivement au fonds cantonal d'aide au sport (15% de cette somme) et à l'organe de répartition des bénéfices de la Loterie romande pour le solde.

Afin d'éviter une telle situation, la compétence de fixer la date d'entrée en vigueur est confiée au Conseil d'Etat. Celui-ci pourrait ainsi reporter de quelques mois l'entrée en vigueur de la clause abrogatoire de l'article 25. C'est en effet l'actuelle loi d'application de la loi fédérale sur les loteries et paris professionnels qui contient les dispositions d'adhésion à la C-LoRo.

Art. 27 *Dispositions transitoires*

Ces dispositions assurent la continuité du secteur et permettent à toute entité de déposer des demandes pour des lotos, tombolas ou margottons selon les dispositions en vigueur avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi, sans avoir à se soumettre par anticipation à la nouvelle réglementation. Cela peut conduire à la délivrance d'autorisations traitées selon l'ancien droit pendant quelques semaines encore après le 1^{er} janvier 2021 – date limite fixée par la LJAr (art. 144) pour l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions cantonales.

Art. 28 *Modifications à une autre loi*

Le 13 septembre 2019, le Grand Conseil a adopté le PL 12468, qui avait été déposé le 27 février 2019 afin de combler une éventuelle lacune juridique s'agissant des deux points qui étaient traités dans l'ancienne loi d'application de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, à savoir :

- l'interdiction des jeux d'adresse (machines à sous) en dehors des casinos;
- la perception, par le canton de Genève, de 40% de l'impôt spécial perçu par la Confédération sur le produit brut des jeux du casino B de Meyrin.

Dans un souci de cohérence légistique, dès lors que le présent projet de loi concerne l'ensemble des jeux d'argent dans le canton, il est proposé ici de retirer cette disposition de la loi sur les maisons de jeu (LMJeu) pour l'intégrer dans la loi d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent (voir aussi explications à l'article 4).

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*
- 2) *Avis du préposé cantonal à la protection des données et à la transparence du 3 janvier 2020*

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET

Projet de loi d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent

Projet présenté par le département de la cohésion sociale

(montants annuels, en mio\$ de F)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	dès 2026
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

La modification du présent projet de loi est destiné à fixer l'application de la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent (LJA). Il ne génère pas de conséquences financières.

A terme, il est possible que les cantons romands constituent un portail internet permettant à tout exploitant de déposer sa demande d'autorisation de manière centralisée.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse d'un portail romand ou d'une solution strictement genevoise, il faudra s'interroger sur la nécessité de mettre en place un outil informatique dont le coût ne peut pas encore être chiffré à ce stade.

Date et signature du responsable financier :

18.12.19





Projet de loi d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent

Avis du 3 janvier 2020

Mots clés : veille réglementaire, collecté de données personnelles sensibles, base légale formelle

Contexte : Le 17 décembre 2019, le Département de la cohésion sociale (DCS) a sollicité un avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (PPDT) au sujet du projet de loi d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent, plus particulièrement concernant l'art. 22 du projet. Cette disposition habilite les autorités compétentes à traiter des données personnelles, y compris des données personnelles sensibles.

Bases juridiques : art. 56 al. 3 litt. e LIPAD; art. 23 al. 8 RIPAD

1. Caractéristiques de la demande

La loi fédérale sur les jeux d'argent du 29 septembre 2017 (LJAr; RS 935.51) réserve aux cantons des compétences résiduelles en matière de jeux de grande envergure (art. 28 LJAr), ainsi qu'en matière de jeux de petite envergure (art. 41 LJAr). La loi fédérale et l'ordonnance du 7 novembre 2018 (OJAR; RS 935.511) fixent un certain nombre d'exigences dans ces domaines, mais l'article 41 LJAr permet aux cantons de "*prévoir des dispositions relatives aux jeux de petite envergure allant plus loin que celles du présent chapitre ou interdire certains jeux de petite envergure*". Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi, "*dans le souci d'assurer une meilleure protection de la population contre les risques liés au jeu excessif, tout en permettant l'exploitation légale de ces jeux sans entrave abusive, le Conseil d'Etat genevois a choisi d'exploiter cette marge de manœuvre. C'est là l'objet du présent projet de loi*".

Les dispositions du projet de loi d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent soumis pour avis au Préposé cantonal et qui ont trait à la protection des données personnelles sont les suivantes:

Art. 2 Compétences

² *Les autorités participant à l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution collaborent entre elles. Elles se transmettent mutuellement les renseignements et documents en tant que cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.*

Art. 22 Données personnelles

¹ *Pour l'accomplissement de leurs tâches légales, les autorités compétentes sont habilitées à traiter les données personnelles, y compris les données sensibles, recueillies dans le cadre de l'examen des demandes d'autorisation et des comptes ou des tâches de surveillance visées aux articles 16 et suivants de la présente loi.*

² *Les données traitées dans le cadre de la surveillance sont conservées pendant 10 ans au maximum après la fin de l'événement auquel la récolte de données est liée.*

³ *Lorsqu'une procédure est engagée avant la fin du délai prévu à l'al. 1, le délai court dès la fin de la procédure.*

L'exposé des motifs précise ce qui suit, s'agissant de cette dernière disposition:

"Il s'agit ici simplement de disposer d'une base légale formelle permettant de traiter les données nécessaires à la bonne application de la loi. Pour l'autorité de surveillance, ces données comprendront notamment celles obtenues dans le cadre de l'examen des requêtes en autorisation, de l'activité de contrôle et du prononcé des sanctions. Ces dispositions s'inspirent de l'article 110 LJA, et les délais de destruction des données de l'article 98 OJA".

2. Les dispositions fédérales pertinentes

La LJA détermine les critères à prendre en considération lors de l'octroi d'autorisation d'exploitation de jeux de petite envergure, autorisation qui relève de la compétence de l'autorité cantonale de surveillance et d'exécution. Les dispositions particulièrement pertinentes sont les suivantes:

Art. 33 Conditions générales

¹ L'autorisation d'exploitation d'un jeu de petite envergure peut être délivrée si:

a. l'exploitant:

1. est une personne morale de droit suisse,
2. jouit d'une bonne réputation,
3. garantit une gestion et une exploitation des jeux transparentes et irréprochables;

b. le jeu est conçu de façon à pouvoir être exploité de manière sûre et transparente et à présenter un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent.

Art. 40 Surveillance

¹ L'autorité cantonale qui autorise et surveille les jeux de petite envergure contrôle le respect des dispositions légales relatives à ces jeux.

² Elle peut notamment:

- a. exiger de l'exploitant les renseignements et documents nécessaires et effectuer des contrôles;
- b. prendre des mesures provisionnelles pendant la durée de l'enquête;
- c. en cas de violation de la présente loi ou d'irrégularité, ordonner les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou à la suppression de l'irrégularité.

Art. 41 Droit cantonal

¹ Les cantons peuvent prévoir des dispositions relatives aux jeux de petite envergure allant plus loin que celles du présent chapitre ou interdire certains jeux de petite envergure.

² Les art. 32, 33, 34, al. 3 à 7, et 37 à 40 ne s'appliquent pas aux 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 récréative et que la somme totale maximale des mises est peu élevée.

³ Le Conseil fédéral définit la somme maximale.

La LJA prévoit l'instauration d'une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution pour les cantons ayant autorisé les jeux de grande envergure. S'agissant du traitement de données personnelles par cette autorité, la LJA prévoit, à son art. 110:

Pour l'accomplissement de ses tâches légales, l'autorité intercantonale peut traiter des données personnelles, y compris les données sensibles relatives à la santé, aux mesures d'aide sociale, aux poursuites ou sanctions pénales et administratives, ainsi que des profils de la personnalité.

3. Les règles de protection des données personnelles à Genève

La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGE A 2 08) a fait l'objet d'une révision importante en 2008, par laquelle la protection des données personnelles a été ajoutée au champ d'application matériel de la loi en sus de son volet relatif à la transparence.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, date de l'entrée en vigueur de cette modification législative, un autre objectif figure désormais dans le texte légal à son art. 1 al. 2 litt. b : *"protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant"*.

Par donnée personnelle, il faut comprendre *"toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé; identifiée ou identifiable"* (art. 4 litt. a LIPAD). Tant que les données n'ont pas été rendues anonymes, l'on se trouve bien face à des questions relatives à la protection de données personnelles.

Les données personnelles sensibles comprennent les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles; la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique; des mesures d'aide sociale; des poursuites ou sanctions pénales ou administratives (art. 4 litt. b LIPAD).

La LIPAD énonce un certain nombre de principes généraux régissant la collecte et le traitement des données personnelles (art. 35 à 40 LIPAD).

- Base légale (art. 35 al. 1 et 2 LIPAD)

Le traitement de données personnelles ne peut se faire que si l'accomplissement des tâches légales de l'institution publique le rend nécessaire. En outre, la loi stipule que lorsqu'il s'agit de traiter de données personnelles sensibles ou de profils de la personnalité, la tâche considérée doit soit être définie clairement par la loi, soit être absolument indispensable à l'accomplissement de la tâche en cause soit encore être nécessaire et, si c'est le cas, intervenir avec le consentement – libre et éclairé – de la personne concernée.

- Bonne foi (art. 38 LIPAD)

Il n'est pas permis de collecter des données personnelles sans que la personne concernée en ait connaissance, ni contre son gré. Quiconque trompe la personne concernée lors de la collecte des données – par exemple en collectant les données sous une fausse identité ou en donnant de fausses indications sur le but du traitement – viole le principe de la bonne foi. Il agit également contrairement à ce principe s'il collecte des données personnelles de manière cachée.

- Proportionnalité (art. 36 LIPAD)

En vertu du principe de la proportionnalité, seules les données qui sont nécessaires et qui sont aptes à atteindre l'objectif fixé peuvent être traitées. Il convient donc toujours de peser les intérêts en jeu entre le but du traitement et l'atteinte à la vie privée de la personne concernée en se demandant s'il n'existe pas un moyen moins invasif permettant d'atteindre l'objectif poursuivi.

- Finalité (art. 35 al. 1 LIPAD)

Conformément au principe de finalité, les données collectées ne peuvent être traitées que pour atteindre un but légitime qui a été communiqué lors de leur collecte, qui découle des circonstances ou qui est prévu par la loi. Les données collectées n'ont ensuite pas à être utilisées à d'autres fins, par exemple commerciales.

- Reconnaissabilité de la collecte (art. 38 LIPAD)

La collecte de données personnelles, et en particulier les finalités du traitement, doivent être reconnaissables pour la personne concernée. Cette exigence de reconnaissabilité constitue une concrétisation du principe de la bonne foi et augmente la transparence d'un traitement de données. Cette disposition implique que, selon le cours ordinaire des choses, la personne concernée doit pouvoir percevoir que des données la concernant sont ou vont éventuellement être collectées (principe de prévisibilité). Elle doit pouvoir connaître ou identifier la ou les finalités du traitement, soit que celles-ci lui sont indiquées à la collecte ou qu'elles découlent des circonstances.

- Exactitude (art. 36 LIPAD)

Quiconque traite des données personnelles doit s'assurer de l'exactitude de ces dernières. Ce terme signifie également que les données doivent être complètes et aussi actuelles que les circonstances le permettent. La personne concernée peut demander la rectification de données inexactes.

- Sécurité des données (art. 37 LIPAD)

Le principe de sécurité exige non seulement que les données personnelles soient protégées contre tout traitement illicite et tenues confidentielles, mais également que l'institution en charge de leur traitement s'assure que les données personnelles ne soient pas perdues ou détruites par erreur.

- Destruction des données (art. 40 LIPAD)

Les institutions publiques détruisent ou rendent anonymes les données personnelles dont elles n'ont plus besoin pour accomplir leurs tâches légales, dans la mesure où ces données ne doivent pas être conservées en vertu d'une autre loi.

Finalement, l'art. 39 LIPAD traite de la communication des données, en fonction du destinataire. S'agissant de la communication de données entre institutions publiques soumises à la LIPAD, l'art. 39 al. 1 à 3 prévoit :

¹ *Sans préjudice, le cas échéant, de son devoir de renseigner les instances hiérarchiques supérieures dont elle dépend, une institution publique ne peut communiquer des données personnelles en son sein ou à une autre institution publique que si, cumulativement :*

- a) l'institution requérante démontre que le traitement qu'elle entend faire des données sollicitées satisfait aux exigences prévues aux articles 35 à 38;*
- b) la communication des données considérées n'est pas contraire à une loi ou un règlement.*

² *L'organe requis est tenu de s'assurer du respect des conditions posées à l'alinéa 1 et, une fois la communication effectuée, d'en informer le responsable sous la surveillance duquel il est placé, à moins que le droit de procéder à cette communication ne résulte déjà explicitement d'une loi ou d'un règlement.*

³ *Les institutions publiques communiquent aux autorités judiciaires les données personnelles que celles-ci sollicitent aux fins de trancher les causes dont elles sont saisies ou de remplir les tâches de surveillance dont elles sont investies, sauf si le secret de fonction ou un autre secret protégé par la loi s'y oppose.*

Cette disposition est complétée par l'art. 14 RIPAD qui dispose à son al. 2 :

² *La démonstration du respect des conditions posées à l'article 39, alinéa 1, lettres a et b, peut s'effectuer de manière simplifiée en indiquant cumulativement :*

- a) le contexte légal ou réglementaire dans lequel s'inscrit la mission de l'institution requérante, y compris l'existence d'éventuelles règles spéciales ou la mention de leur défaut;*
- b) le fait que le fichier destiné à recevoir les données personnelles figure ou non dans le catalogue institué par l'article 43 de la loi, avec son numéro de référence;*
- c) la finalité de la transmission souhaitée.*

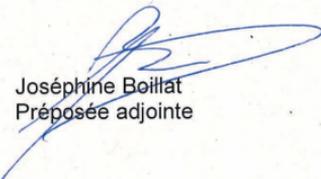
4. Appréciation

L'art. 2 du projet prévoit l'assistance administrative entre les autorités participant à l'application de la loi: les renseignements et documents sont mutuellement transmis en tant que cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Les Préposés saluent la présence d'une base légale formelle à l'assistance administrative. La disposition prévue est conforme aux conditions posées par l'art. 39 al. 1 à 3 LIPAD.

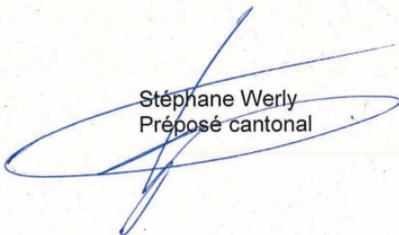
L'art. 22 du projet a trait spécifiquement au traitement de données personnelles, et constitue plus particulièrement une base légale formelle pour le traitement de données personnelles sensibles. Il convient de saluer la présence de cette disposition dans le projet de loi présentement soumis, car elle remplit l'exigence posée par l'art. 35 al. 2 LIPAD. L'art. 22 al. 1 vise les données recueillies dans le cadre de l'examen des demandes d'autorisation et des comptes ou des tâches de surveillance. Ainsi, la finalité pour laquelle les données sont recueillies figure dans le texte légal; par contre, tel n'est pas le cas du type de données sensibles qui pourraient être traitées (condamnations pénales ou administratives, par exemple). Une précision à cet égard permettrait de garantir, au niveau légal déjà, la bonne application du principe de la proportionnalité.

L'al. 2 prévoit expressément la durée de conservation des données, ce qui est à saluer. En effet, en termes de sécurité du droit, une telle précision est souhaitable. Une durée de 10 ans après la fin de l'événement auquel la récolte de données est liée ne semble pas excessive et correspond au délai de conservation prévu par le droit fédéral, s'agissant des données collectées par la commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ). L'al. 3 prévoit que ce délai peut être prolongé en cas de procédure, ce qui crée un nouveau dies a quo (à cet égard, l'al. 3 se réfère au délai de l'alinéa 1, alors qu'il semble qu'il devrait se référer au délai de l'alinéa 2).

Les Préposés remercient le DCS de les avoir consultés et se tiennent à disposition pour tout renseignement complémentaire.



Joséphine Boillat
Préposée adjointe



Stéphane Werly
Préposé cantonal