

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt: 16 juillet 2001*

*Messagerie*

**Projet de loi  
d'application de la loi fédérale sur les jeux de hasard et  
les maisons de jeu (I 3 12)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
vu la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, du 18 décembre  
1998 (ci-après : loi fédérale),  
décrète ce qui suit :

**Art. 1 Autorité compétente**

Le Conseil d'Etat est l'autorité cantonale compétente au sens de la loi fédérale. Il peut notamment conclure des conventions avec la Commission fédérale des maisons de jeu pour la surveillance et la poursuite des infractions.

**Art. 2 Procédure de délivrance de l'approbation cantonale**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut, dans le cadre de l'examen de la demande de concession d'implantation, demander au requérant de produire un dossier de présentation de la demande de concession d'exploitation et toutes autres pièces utiles.

<sup>2</sup> Il peut subordonner son approbation à des conditions telles que :

- l'affectation de l'essentiel du bénéfice des jeux, tel que défini à l'article 42 de la loi fédérale, à des projets d'intérêt général pour la région ou dans des projets d'utilité publique ;
- la participation financière à un programme cantonal ou intercantonal de prévention et de traitement du jeu pathologique.

<sup>3</sup> Le non-respect de ces conditions rend l'approbation caduque.

<sup>4</sup> L'approbation n'est pas une décision au sens de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

### **Art. 3 Approbation communale**

<sup>1</sup> La municipalité de la commune d'implantation est compétente pour donner ou refuser son approbation.

<sup>2</sup> Elle la transmet au Conseil d'Etat dans le délai qui lui a été imparti à cet effet.

<sup>3</sup> L'approbation n'est pas une décision au sens de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

### **Art. 4 Contrôles cantonaux**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat vérifie que les conditions mises à l'approbation sont respectées pendant tout la durée de sa validité.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat signale à la Commission fédérale des maisons de jeu toute violation des conditions essentielles de la concession et lui demande de retirer la concession, éventuellement de la suspendre jusqu'à ce que ces conditions soient à nouveau et durablement satisfaites.

### **Art. 5 Impôt**

<sup>1</sup> Le canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux provenant de l'exploitation des casinos B, conformément aux articles 443 et suivants de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat peut confier à la Commission fédérale des maisons de jeu la tâche de prélever l'impôt cantonal.

### **Art. 6 Coordination intercantonale**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est habilité à conclure avec les gouvernements des cantons romands, éventuellement d'autres cantons encore, une ou plusieurs conventions ayant notamment pour but :

- a) de coordonner la politique en matière de jeux de hasard et de maisons de jeu ;
- b) d'organiser une péréquation des bénéfices des maisons de jeu entre les cantons signataires ;
- c) de prévoir un programme cantonal ou intercantonal de prévention et de

traitement du jeu pathologique ;

- d) de créer une personne morale chargée d'exploiter une ou des maisons de jeu et dont le bénéfice est affecté exclusivement à l'utilité publique.

<sup>2</sup> Il est également habilité à modifier ou dénoncer de telles conventions.

**Art. 7 Répartition des bénéfices à l'utilité publique**

Le Conseil d'Etat constitue une commission de répartition chargée de redistribuer les bénéfices tirés de l'exploitation des jeux d'argent destinés à l'utilité publique.

**Art. 8 Appareils à sous servant aux jeux d'adresse**

Les appareils à sous servant aux jeux d'adresse ne sont pas autorisés dans le canton de Genève en dehors des maisons de jeu. Leur exploitation est assimilée à celle des appareils automatiques à prépaiement.

**Art. 9 Entrée en vigueur**

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

**Art. 10 Modification à une autre loi**

La loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887, est modifiée comme suit :

**Art. 445 Taux (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Sous réserve de l'alinéa 2, la taxe s'élève à 13 % de la recette brute versée par l'ensemble des joueurs ou autres participants.

<sup>2</sup> La taxe sur le produit brut des jeux provenant de l'exploitation des casinos B (soit la différence entre les mises des joueurs et les gains qui leur sont versés) est calculée en fonction de l'impôt fédéral sur les maisons de jeu selon les articles 40 et suivants de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, du 18 décembre 1998. Le taux applicable correspond au maximum admis par l'article 43, alinéa 2, soit 40% de l'impôt fédéral perçu. Si les titulaires des concessions d'implantation et d'exploitation sont distincts, ils sont solidairement débiteurs de la taxe.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

### **1. Introduction**

Le nouvel article 35 de la Constitution fédérale, adopté en 1993, correspondant à l'article 106 de la nouvelle Constitution fédérale révisée en 1998, lève l'ancienne interdiction absolue des maisons de jeu, en permettant à la Confédération d'accorder des concessions. La loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, du 18 décembre 1998 (ci-après : LMJ) fixe les conditions et procédures de l'octroi des concessions fédérales. Elle est complétée par l'Ordonnance sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, du 23 février 2000 (ci-après : OLMJ). Le nouvel article constitutionnel, la LMJ et l'OLMJ sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2000.

Les compétences en matière de jeux de hasard et de maisons de jeu appartiennent à la Confédération. La législation fédérale reconnaît quelques attributions aux cantons et aux communes :

- les cantons sont consultés par le Conseil fédéral au sujet de la distinction à établir entre jeux de hasard et jeux d'adresse (art. 3, al. 4, LMJ) ;
- le canton et la commune d'implantation doivent déclarer s'ils sont favorables ou non à l'octroi d'une concession fédérale d'implantation d'une maison de jeu (art. 13, al. 1, lettre a, LMJ) ;
- le canton d'implantation d'un casino (concession B) peut prélever sur le produit brut des jeux de cet établissement un impôt de même nature que l'impôt fédéral sur les maisons de jeu (art. 43 LMJ) ;
- le canton d'implantation d'un casino (concession B) peut demander à la Commission fédérale des maisons de jeu de procéder à la taxation et à la perception de l'impôt cantonal sur le produit brut des jeux (art. 44, al. 2, LMJ) ;
- les cantons peuvent passer avec la Commission fédérale des maisons de jeu des conventions de collaboration pour la surveillance des maisons de jeu et la poursuite des infractions à la LMJ (art. 118 OLMJ).

Le but du projet de loi est d'organiser au niveau cantonal les procédures de l'exercice de ces attributions, d'une manière coordonnée entre les cantons romands, conformément à la convention préliminaire relative à la coordination

de la loterie et autres jeux en Suisse romande conclue par les gouvernements des 6 cantons romands le 30 octobre 1995.

Le domaine recouvert est celui de la LMJ, à savoir les jeux de hasard, à l'exception de ceux de loterie, qui font l'objet d'une législation spéciale (art. 1, al. 2, LMJ).

## **2. L'approbation cantonale et communale à l'octroi d'une concession de maison de jeu**

Les jeux de hasard ne peuvent être exploités que dans des maisons de jeu bénéficiant d'une concession (art. 4 LMJ). Le régime de concession exclut l'application de la liberté du commerce et de l'industrie. L'octroi de concession est de la compétence exclusive du Conseil fédéral, sur proposition de la Commission fédérale des maisons de jeu; sa décision ne peut faire l'objet d'aucun recours (art. 15 et 16 LMJ).

Il y a deux catégories de concessions : les concessions A pour les « grands casinos » et les concessions B pour les simples « casinos », appelés aussi « kursaals » (art. 8 LMJ). Chaque concession est subdivisée en une concession d'implantation et une concession d'exploitation (art. 10 LMJ). Une concession d'implantation ne peut être octroyée que si le canton et la commune d'implantation y sont favorables (art. 13, al. 1, lettre a, LMJ). Si les titulaires des deux concessions sont distincts, l'octroi de la concession d'exploitation est subordonné à l'accord du titulaire de la concession d'implantation (art. 13, al. 3, LMJ).

Les candidats à une concession A ou B adressent leur demande à la Commission fédérale (art. 14 OJMJ). Celle-ci instruit la demande et la soumet au canton et à la commune d'implantation sollicitée pour détermination de leurs approbations (art. 7 OLMJ). La commission peut lui fixer un délai. Le délai ne vise que l'obligation de transmettre les prises de position. Le canton et la commune sont totalement libres quant à leurs déterminations. Aucune concession n'est délivrée sans leur accord préalable (art. 7, al. 3, OLMJ), ce qui implique qu'à défaut de réponse dans le délai, la concession ne peut être octroyée.

L'autorité qui doit déclarer l'approbation cantonale est naturellement le Conseil d'Etat, et celle qui doit déclarer l'approbation communale, la municipalité !

Les décisions du Conseil fédéral sur les demandes de concession n'étant susceptibles d'aucun recours, il serait absurde que les déclarations

cantonales ou communales, qui ne sont que des pré-conditions de la concession fédérale, soient elles-mêmes sujettes à recours.

Les décisions du Conseil d'Etat et des municipalités sont libres. Cela n'empêche pas le législateur cantonal d'imposer que les approbations soient données à des projets qui servent au mieux les intérêts généraux de la région et de l'ensemble du canton. Le projet de loi énumère quelques-unes des conditions que le Conseil d'Etat pourrait formuler à titre d'exemple. Ces deux conditions (affectation du bénéfice et financement du programme de prévention et de traitement du jeu pathologique – cf. art. 2 du projet de loi) ont été déterminées en accord avec les cantons romands signataires de la convention préliminaire précitée. La simulation des économies régionales devra se faire surtout par l'affectation des profits après impôts à des projets d'intérêt général pour les régions. Il incombe aux cantons de défendre au mieux l'intérêt général des régions en favorisant au maximum cette affectation des profits.

Le projet de loi requiert que l'approbation cantonale soit donnée à des maisons de jeu dont l'exploitant est obligé, en vertu de la loi, d'une décision du Conseil d'Etat ou de ses statuts, de remettre l'essentiel des profits à des organes, indépendants de lui, et dûment habilité par le Conseil d'Etat à les répartir entre des projets d'intérêt général pour les régions ou à des institutions d'intérêt public actives dans le canton. On assure ainsi que la distribution des profits, rendue indépendante des préférences de l'exploitant, ne privilégiera ni ne prêtertera indûment certaines régions ou certaines institutions par rapport à d'autres. Cette solution est adaptée aux objectifs de la loi fédérale et au régime de concession. Elle n'entrave en rien les investissements et dépenses nécessaires au succès des établissements, puisque ces investissements et dépenses sont des charges d'exploitation qui sont décomptées avant la détermination du bénéfice net. Elle est analogue à celle choisie par les cantons romands pour la Loterie romande, tenue de mettre tous ses bénéfices à disposition d'organes cantonaux de répartition indépendants d'elle.

Cette condition que le Conseil d'Etat a la faculté d'imposer est compatible avec l'exploitation du casino-kursaal de Genève qui a sollicité une demande de concession A, subsidiairement B.

La LMJ incite à employer les profits des kursaals pour l'intérêt général en allégeant l'impôt sur le produit brut des jeux si les bénéfices « sont investis pour l'essentiel dans des projets d'intérêt général pour la région, en particulier en vue d'encourager des activités culturelles, ou dans des projets d'utilité

publique ». L'allégement est proportionnel à l'emploi, et est au maximum de 25 % de l'impôt pour une affectation exclusive à l'intérêt général (art. 42, al. 1, LMJ et 82 OLMJ). En revanche, il n'y a aucun allégement en ce qui concerne les grands casinos.

Un autre allégement est prévu pour les kursaals qui sont tributaires du tourisme saisonnier (art. 42, al. 2, LMJ). Il est conçu pour compenser les effets de la fermeture annuelle de l'établissement et ne constitue guère un encouragement à l'utilisation directe des profits pour l'intérêt général de la région.

Il convient de relever qu'au sein de l'Union Européenne, l'interdiction de l'appropriation particulière des profits des jeux d'argent a été déclarée compatible avec les libertés économiques du Traité d'Union dans trois jugements de la Cour de justice européenne, de 1994 (SCHINDLER, Affaires de loterie) et 1999 (LÄÄRÄ, Machines à sous ; ZENATTI, Paris). Le jugement dans l'affaire LÄÄRÄ précise que le monopole d'intérêt public est incontestablement la solution qui protège le plus efficacement l'ordre et l'intérêt publics dans ce secteur.

### **3. Police des jeux de hasard**

La surveillance des maisons de jeu et, d'une manière générale, la poursuite des infractions à la LMJ, incombe à la Commission fédérale (art. 48 et 57 LMJ). Celle-ci perçoit auprès des maisons de jeu des émoluments de surveillance (art. 53 LMJ). Il est exclu que la commission et ses fonctionnaires puissent assumer seuls l'entier de cette police, d'autant plus que les casinos abriteront des activités annexes, de restauration et de divertissements notamment, et que par nature, certaines infractions à la LMJ se commettront à l'extérieur de ces établissements; on pense entre autres à la violation de l'interdiction des jeux de hasard hors des maisons de jeu concessionnées (art. 4 LMJ). Aussi, la loi fédérale prévoit-elle que la commission collabore avec les autorités des cantons (art. 49 LMJ). Cette collaboration sera organisée par des conventions que la commission conclura avec les cantons (art. 118 OLMJ).

Compte tenu de la nécessité de négocier avec l'autorité fédérale la collaboration cantonale en matière de police des jeux de hasard, il convient d'attribuer au Conseil d'Etat la compétence de conclure les conventions de collaboration. Il définira dans ce cadre des modalités de l'intervention des services cantonaux et de leur défraiement par la commission. Celle-ci

déterminera comment ces coûts seront intégrés dans son décompte d'émoluments à charge des maisons de jeu.

#### **4. Programme cantonal de prévention et de traitement du jeu excessif**

Un des buts de la loi fédérale est de prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu (art. 2, al. 1, LMJ).

Les candidats à une concession d'exploitation doivent présenter un programme de mesures sociales, où ils définissent les mesures qu'ils entendent prendre pour les prévenir ou y remédier (art. 13, al. 2, lettre b, et art. 14, al. 2, LMJ). Condition de l'obtention des concessions, les programmes sociaux sont à la charge des maisons de jeu. Pour la mise en oeuvre de ces programmes, elles doivent collaborer avec un centre de prévention des dépendances et un établissement thérapeutique (art. 35, al. 3, OLMJ).

Avec les autres gouvernements romands, le Conseil d'Etat a constaté que le jeu excessif et ses conséquences sont des problèmes de santé publique. Il appartient donc au Conseil d'Etat de mettre en oeuvre le programme de prévention et de traitement du jeu excessif, dans le cadre de sa politique de santé publique. Les maisons de jeu sises dans le canton devront se soumettre à ce programme, qui constituera une composante nécessaire de leur programme social au sens de la LMJ.

#### **5. Impôt cantonal sur le produit brut de jeux**

L'article 106 de la Constitution fédérale révisée (ancien article 35) prévoit un impôt spécial sur le produit brut des maisons de jeu, au bénéfice uniquement de la Confédération. Toutefois, l'article 42 LMJ autorise les cantons à prélever un impôt de même nature, sur le produit brut des jeux, auprès des casinos au bénéfice d'une concession B (kursaals). Dans cette hypothèse, la Confédération réduit d'autant son propre impôt. L'impôt cantonal ne peut dépasser le 40 % de l'impôt fédéral (non réduit). Il s'agit d'une sorte de partage de l'impôt entre la Confédération et le canton d'implantation. La commission fédérale est chargée de la taxation et de la perception de l'impôt fédéral. Les cantons peuvent lui demander de procéder aussi à la taxation et à la perception de l'impôt cantonal, qu'elle leur reverse (art. 44 LMJ ; art. 89 OLMJ).

Afin de profiter du partage de l'impôt, la législation cantonale doit instituer formellement un impôt cantonal sur le produit brut des jeux des kursaals. C'est ce que fait le projet de loi, en modifiant légèrement l'article 445 de la loi



générale sur les contributions publiques (taxe du droit des pauvres) qui, suite à l'acceptation de l'initiative populaire 110 lors de la votation cantonale du 26 novembre dernier, prévoit que la taxe est de 13 %, ce qui, dans certains cas, risque de dépasser la quotité maximale de 40 %. Il convient donc de retoucher très légèrement la disposition légale précitée afin de la rendre clairement compatible avec la LMJ, sans pour autant bafouer la volonté exprimée lors de la votation cantonale du 26 novembre 2000.

La faculté est laissée au Conseil d'Etat de demander la taxation et la perception de cet impôt cantonal à la commission fédérale (comme cela se fait d'ailleurs déjà en pratique depuis l'entrée en vigueur de la LMJ).

## **6. Coordination intercantonale**

Le régime des concessions des casinos a d'emblée été conçu comme restrictif (Message du Conseil fédéral du 26 février 1997, chiffre 152, page 13). Le 23 décembre 1999, le Conseil fédéral a publié des lignes directrices selon lesquelles il délivrera au plus une concession A et cinq concessions B en Suisse romande, en tout cas dans un premier temps. Il divise la Suisse romande en deux secteurs : Vaud-Ouest, Genève, Neuchâtel, Jura et Fribourg avec une concession A et deux ou trois concessions B; Vaud-Est et Valais, avec deux concessions B. Il « invite les éventuels requérants d'une même région ou de régions limitrophes à examiner s'ils ne pourraient pas déposer une demande commune ou s'il ne serait pas possible de concentrer leurs efforts sur un seul projet aux revenus duquel tous seraient intéressés ».

Le Conseil fédéral statuera d'abord sur les demandes de concession qui auront été déposées jusqu'au 30 septembre 2000. Il se prononcera sur les demandes ultérieures après que celles de la première vague auront fait l'objet d'une décision.

## **7. Commentaires article par article**

### ***Art. 1 Autorité compétente***

Le Conseil d'Etat est désigné comme l'autorité compétente pour toutes les décisions que la législation fédérale attribue aux cantons. Il s'agit principalement de l'approbation cantonale à la demande de concession d'implantation, de la perception d'un impôt sur les casinos B et de la conclusion de conventions sur la surveillance des jeux et la poursuite des infractions à la LMJ.

**Art. 2**            **Procédure de délivrance de l'approbation cantonale**

Le Conseil d'Etat peut demander aux requérants de produire un dossier de présentation de la demande de concession d'exploitation et tous documents qu'il estime nécessaire à sa prise de position. Il peut assortir son approbation de conditions. L'affectation d'une part prépondérante des bénéfices des jeux à des buts d'utilité publique ou d'intérêt général permet à la maison de jeu d'obtenir une réduction de l'impôt fédéral pouvant se monter à 25 %.

Le canton de Vaud a commencé à mettre sur pied un programme de prévention et de traitement du jeu pathologique en relation avec les services cantonaux de santé publique. Ce programme est destiné à être étendu à toute la Suisse romande. En vertu du principe d'économie des coûts, il semble adéquat de faire participer financièrement les futures maisons de jeu à ce programme plutôt que chacune mette sur pied des structures qui, vu leur atomisation, ne pourront pas être efficaces.

**Art. 3**            **Approbation communale**

Le Conseil d'Etat étant compétent pour donner son approbation, il est logique de désigner également l'autorité exécutive communale pour donner la sienne.

L'approbation est destinée uniquement à la Confédération, soit une autorité publique et non un administré. Il n'y a par conséquent aucune voie de recours possible contre cet avis.

**Art. 4**            **Contrôles cantonaux**

Les autorités cantonales sont les autorités de proximité. Par le biais de ses services, le Conseil d'Etat sera le premier à être informé d'irrégularités ou de difficultés dans l'exploitation des maisons de jeu. La Commission fédérale des maisons de jeu ne fera que des contrôles périodiques, essentiellement fondés sur les documents comptables.

**Art. 5**            **Impôt**

Comme exposé ci-dessus, le canton de Genève connaît d'ores et déjà, par l'intermédiaire de sa taxe du droit des pauvres, un impôt cantonal au sens de l'article 43 LMJ. Depuis l'entrée en vigueur de la LMJ, c'est la Commission

fédérale des maisons de jeu qui se charge de prélever auprès de la Société d'Exploitation du Casino de Genève SA la taxe cantonale en même temps que l'impôt fédéral sur les maisons de jeu.

Suite à l'acceptation de l'initiative populaire 110 pour la suppression partielle du droit des pauvres, il convient toutefois de modifier légèrement l'article 445 de la loi précitée (comme le Conseil d'Etat l'avait d'ailleurs prévu dans son contre-projet, conformément aux instructions qui lui avaient été données par l'autorité fédérale) afin de préciser clairement que le taux applicable correspond au maximum admis par l'article 43, alinéa 2, LMJ, soit 40% de l'impôt fédéral perçu. La rédaction précitée est tout à fait conforme à la volonté populaire exprimée lors de la votation cantonale du 26 novembre dernier, dès lors qu'elle maintient une taxe cantonale sur les casinos B, mais qu'elle la rend conforme au droit fédéral.

#### **Art. 6**            *Coordination intercantonale*

Compte tenu du nombre limité de concessions que la Confédération entend délivrer, il est impératif de mettre sur pied une politique au moins romande en matière de jeux. Le canton de Genève, avec les autres cantons romands, s'est attaché à concrétiser cette politique, ce qu'il a fait par la signature d'une convention préliminaire en vue de la création de la Romande des Jeux en 1997. Une base légale claire lui permettra de poursuivre cette politique d'harmonisation.

Vu l'unique casino A attribué par la Confédération à la Suisse romande, et la collaboration intercantonale romande mise sur pied depuis de nombreuses années, il est légitime que les bénéfices retirés de l'exploitation des grands jeux par une société poursuivant un but d'utilité publique fassent l'objet d'une répartition entre les cantons romands. Les joueurs des grands casinos proviendront également de ces régions et les cantons non bénéficiaires d'une telle concession seront touchés par les effets négatifs du jeu.

Enfin, cette répartition permet au canton de participer au capital-social de la Romande des Jeux SA, société ayant pour but d'exploiter des jeux de casino dans un but d'utilité publique.

#### **Art. 7**            *Répartition des bénéfices à l'utilité publique*

Le Conseil d'Etat nommera une commission chargée de redistribuer à l'utilité publique au sens large les bénéfices tirés de l'exploitation des jeux. L'institution d'une telle commission donne des garanties de transparence.

**Art. 8            *Appareils à sous servant aux jeux d'adresse***

Les machines à sous sont par essence des jeux de hasard. Il est difficile d'imaginer quelle serait la rentabilité de machines à sous si les joueurs pouvaient, par leur adresse, influencer le sort du jeu de manière prépondérante. Afin d'éviter que des fabricants ou exploitants mettent des soi-disant jeux d'adresse dans les établissements publics, il est préférable de ne les autoriser que dans les maisons de jeu (grands casinos ou casinos). Cela évitera également tout risque de confusion au sein de la population, non avertie des différences parfois subtiles, entre ces jeux.

**Art. 9            *Entrée en vigueur***

Pas de commentaire.

**Art. 10        *Modification à une autre loi***

Pas de remarque particulière en dehors des explications fournies dans le cadre du commentaire de l'article 5 du projet de loi.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver au projet de loi un bon accueil.