



29 novembre 2023

Modification de l'ordonnance sur les jeux d'argent (OJAr)

Rapport explicatif



Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés	3
1.2	Solutions étudiées et solution retenue	3
2	Procédure préliminaire	4
3	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	5
4	Présentation du projet	6
4.1	Règlementation proposée.....	6
4.2	Mise en œuvre.....	6
5	Commentaire de la disposition	6
6	Conséquences	8
6.1	Conséquences financières pour la Confédération et pour les cantons et conséquences sur l'état du personnel.....	8
6.2	Conséquences économiques.....	8
7	Aspects juridiques	9
7.1	Constitutionnalité	9
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	9
7.3	Forme de l'acte à adopter	10
7.4	Protection des données	10

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

L'art. 81, al. 1, de la loi du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAR)¹ dispose qu'une exclusion de jeu est levée à la demande de la personne concernée lorsque les motifs ayant conduit à la prononcer n'existent plus. Selon l'art. 81, al. 2, LJAr, la maison de jeu ou l'exploitant de jeux de grande envergure qui a prononcé l'exclusion est compétent pour la lever. Le droit en vigueur ne dit pas qui est compétent si la maison de jeu ou l'exploitant cesse d'exercer son activité. Il ne précise pas non plus à qui doivent être transmises les données qu'elle ou il a inscrites dans le registre des exclusions. La présente modification vise à combler cette lacune.

La lacune a été découverte lors de discussions avec l'autorité partenaire liechtensteinoise, soit la division jeux d'argent de l'office de l'économie (*Amt für Volkswirtschaft, Abteilung Geldspiel*), dans la mesure où le cas d'une cessation d'activité s'était déjà produit au Liechtenstein². Il s'impose de la combler pour garantir les droits des joueurs. En Suisse, cette problématique gagne en importance dans la mesure où toutes les concessions accordées aux maisons de jeu arriveront à échéance fin décembre 2024. Il est prévisible qu'une maison de jeu au moins perde sa concession, d'où l'urgence d'une adaptation de la réglementation. Le but est que la nouvelle disposition entre en vigueur avant la fin de la période de concession en cours, soit d'ici la fin 2024.

Au 31 décembre 2021, 79 917 personnes étaient exclues des jeux. Avant l'introduction des casinos en ligne en 2019, les maisons de jeu prononçaient en moyenne 3000 à 3500 exclusions de jeu par an. Depuis l'introduction des casinos en ligne, ce nombre atteint jusqu'à 12 000 par an³.

Depuis 2019, les sociétés de loterie Swisslos et Loterie Romande sont elles aussi raccordées au registre des exclusions. Elles représentent toutefois une petite partie seulement des exclusions de jeu. En 2022, elles n'en ont prononcé que 66 (34 pour Swisslos et 32 pour la Loterie Romande)⁴.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

La compétence de lever les exclusions et de transmettre les données inscrites dans le registre lorsque la maison de jeu ou l'exploitant de jeux de grande envergure a cessé d'exercer son activité sera réglée dans l'ordonnance du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAR)⁵. Il n'est pas nécessaire de modifier la loi.

Le droit des joueurs à une procédure de levée de l'exclusion dont ils font l'objet et la compétence de principe de la maison de jeu ou de l'exploitant de jeux de grande envergure qui a prononcé l'exclusion figurent à l'art. 81 LJAr. Il s'agit de régler une exception dans l'ordonnance, dans un cas où la compétence prévue par la loi n'est plus applicable. Pour l'essentiel, les droits et les obligations sont réglés dans la loi ; la matière à régler revêt une importance mineure et peut donc l'être au niveau de l'ordonnance.

¹ RS 935.51

² LIE2 AG a mis fin à l'activité du Casino 96 de Balzers en juillet 2022.

³ Voir www.esbk.admin.ch/esbk/fr/home.html > Surveillance des maisons de jeu > Protection sociale et dépendance au jeu.

⁴ Rapport annuel Gespa - Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent 2022, p. 13

⁵ RS 935.511

La révision ne modifie pas grandement la situation des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure⁶. Elle limite un peu plus la liberté de contracter de la maison de jeu ou de l'exploitant de loteries et de paris sportifs nouvellement compétent, mais puisque le marché des jeux d'argent n'est pas un marché libre, la liberté économique ne s'applique guère à l'activité privée de ces établissements⁷.

Le nombre de destinataires de la modification (au max. 23 maisons de jeu et 2 exploitants de jeux de grande envergure) et son champ d'application à raison de la matière sont limités. Le nombre de maisons de jeu susceptibles de perdre leur concession ou de cesser d'exercer leur activité pour une autre raison est faible.

On a étudié et rejeté la possibilité d'inscrire les règles requises dans l'ordonnance du DFJP du 7 novembre 2018 sur les maisons de jeu (OMJ-DFJP)⁸. Ce procédé n'aurait permis qu'une résolution partielle du problème, étant donné que l'OMJ-DFJP ne s'adresse pas aux exploitants de jeux de grande envergure. De même, obliger la maison de jeu repreneuse, par une clause dans l'acte de concession, à assumer la compétence de lever les exclusions et de gérer les données des personnes que son prédécesseur a inscrites au registre des exclusions ne permettrait de combler la lacune qu'en partie. D'une part, cette solution n'inclurait que les maisons de jeu. D'autre part, il pourrait arriver qu'une maison de jeu cesse d'exercer son activité sans qu'il y ait de repreneur concret. Cette solution poserait de plus la question de l'égalité de traitement entre les maisons de jeu. On a également rejeté l'éventualité d'attendre qu'une solution pragmatique se développe au sein de la branche, laquelle rendrait une révision obsolète. Le texte de la loi ne permet pas de procéder ainsi et cette solution n'offrirait pas la sécurité juridique requise aux joueurs. Il est préférable d'inscrire rapidement une base réglementaire claire dans l'OJAR.

2 Procédure préliminaire

L'art. 81 LJAr consacre le droit des joueurs à la procédure de levée de l'exclusion dont ils font l'objet et la compétence de principe de la maison de jeu ou de l'exploitant de jeux de grande envergure qui prononce l'exclusion. Les principes applicables à la tenue du registre des exclusions sont réglés à l'art. 82 LJAr. Il ne s'agit donc pas d'instituer une nouvelle obligation, mais d'étendre une obligation existante des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure.

L'objet à régler n'est pas particulièrement controversé, il ne modifie en rien des règles ou principes essentiels et ne vise pas l'adoption de dispositions inhabituelles. Il s'agit bien plus de combler une lacune en vue d'assurer la sécurité juridique, qui plus est dans un cas de figure rare. L'objet à régler ne présente donc pas une grande portée au sens de l'art. 3, al. 1, let. d, de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo)⁹.

Aucune consultation ne s'impose par ailleurs du fait qu'il s'agit d'une modification d'ordonnance très technique, qui ne touche pas particulièrement les cantons (art. 3, al. 1, let. e, LCo). Bien qu'il appartienne aux maisons de jeu et aux exploitants de jeux de grande envergure d'exécuter les règles issues de la modification, et non à l'administration fédérale, les tâches définies s'inscrivent dans le cadre de leur mandat de protection sociale. Il s'agit de

⁶ Voir JUDITH WYTTENBACH/KARL-MARC WYSS, in : Waldmann/Belser/Epiney, Basler Kommentar Bundesverfassung, 1^{re} édition, Bâle 2015, n° 8 ss ad art. 164 Cst.

⁷ Arrêts du TF 2C_336/2021 du 18 mai 2022 et 2C_61/2008 du 28 juillet 2008, consid. 1.3.1

⁸ RS 935.511.1

⁹ RS 172.061

plus de régler un cas spécifique. Sur le principe, la compétence et les obligations des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure sont réglées à l'art. 81 LJAr. Leur compétence et leurs obligations spécifiques concernant la tenue du registre des exclusions sont quant à elles prévues à l'art. 82 LJAr.

Une consultation externe au sens de la LCo n'est dès lors pas nécessaire, les conditions énoncées à l'art. 3, al. 1, let. d et e, de la loi n'étant pas remplies.

La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) et les organisations de protection sociale ont été associées à l'élaboration de la modification de l'ordonnance. Une consultation informelle a également été menée auprès de l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA), de la Fédération suisse des casinos, de Swiss Casinos et des exploitants de jeux de grande envergure (Swisslos et la Loterie Romande).

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La compétence de lever les exclusions est réglée de la même manière au Liechtenstein qu'en Suisse. La maison de jeu qui a prononcé l'exclusion décide également de sa levée¹⁰. La modification du 22 novembre 2022 de la législation liechtensteinoise a consisté à y intégrer un nouvel alinéa réglant la compétence en cas de cessation d'activité d'une maison de jeu. À l'avenir, la levée de l'exclusion pourra être demandée à toute autre maison de jeu¹¹.

La procédure de levée des exclusions n'est pas comparable en Allemagne, puisqu'elle fait intervenir une autorité. Les demandes de levée des exclusions doivent être présentées à l'autorité compétente en matière de jeux de hasard du Land de Hesse (district de Darmstadt ; § 8b, al. 2, en relation avec le § 8, al. 1, du traité sur les jeux de hasard conclu entre les Länder [Glücksspielstaatsvertrag 2021 du 29 octobre 2020]). Il ne se pose donc pas les mêmes questions de compétence en cas de cessation d'activité.

La France connaît un système proche de celui de l'Allemagne : l'interdiction de jeux est prononcée par l'Autorité nationale des jeux pour une durée de trois ans, tacitement renouvelable (en cas d'interdiction volontaire) ou pour une durée maximale de cinq ans (en cas d'interdiction requise par un tiers)¹². À l'échéance de l'un ou l'autre délai, la personne concernée peut adresser une demande de levée d'interdiction à ladite autorité. La question de la compétence pour prononcer une levée d'exclusion ne se pose donc pas non plus dans ce contexte.

En Autriche, il n'existe pas encore de registre des exclusions commun à tous les exploitants ; le Sperrverbund (réseau des exclusions) est seulement en train d'être mis en place. Lorsqu'un exploitant cesse d'exercer son activité, la question de la levée d'une exclusion qu'il a prononcée uniquement pour son propre établissement ne se pose pas encore¹³.

Parmi les pays voisins, seul le Liechtenstein présentait une lacune comparable. Elle a également été comblée par le biais d'une modification d'ordonnance, même si la solution choisie diverge de la présente (voir le ch. 5).

¹⁰ Art. 59, al. 1, de l'ordonnance liechtensteinoise du 21 décembre 2010 sur les jeux d'argent (Spielbankenverordnung FL, SPBV ; n° 2010.439 dans la systématique liechtensteinoise [LGBI])

¹¹ Art. 59, al. 1a, SPBV ; n° LGBI 2022.335

¹² Art. L320-9-1 du Code de la sécurité intérieure, Livre III, Titre II

¹³ Bundesministerium Finanzen, Glücksspiel Bericht 2017-2019, ch. 3.3

4 Présentation du projet

4.1 Règlements proposés

Il est proposé de compléter l'ordonnance sur les jeux d'argent par l'ajout d'une nouvelle disposition (nouvel art. 85a OJAR). Cette dernière vise à régler, d'une part, la compétence de lever une exclusion de jeu lorsque le joueur concerné en fait la demande, et d'autre part, la transmission des données introduites dans le registre des exclusions par une maison de jeu ou un exploitant de jeux de grande envergure ayant cessé entre-temps d'exercer son activité. La réglementation proposée vise à combler la lacune existante.

4.2 Mise en œuvre

Aucune mesure de mise en œuvre n'est nécessaire. La modification de l'ordonnance entraîne une extension mineure d'une obligation existante des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure. L'art. 81 LJAr consacre déjà l'obligation de mener une procédure de levée de l'exclusion. À l'avenir, il pourra s'ajouter des demandes de personnes qui n'ont pas été exclues par la maison de jeu ou l'exploitant de jeux de grande envergure chargé de prononcer la levée de l'exclusion, mais par une ou un autre qui a cessé d'exercer son activité. L'art. 82 LJAr, complété par l'art. 85 OJAR, règle les principes applicables à la tenue du registre des exclusions et les obligations des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure à cet égard.

5 Commentaire de la disposition

Remarques préliminaires

La nouvelle disposition suit les art. 84 et 85 OJAR, qui traitent respectivement de la levée de l'exclusion des jeux et des données du registre des exclusions. L'art. 85a OJAR fixe les règles de compétence en matière de levée des exclusions et de transmission des données inscrites au registre dans le cas particulier et rare de la cessation d'activité d'une maison de jeu ou d'un exploitant de jeux de grande envergure.

Le premier alinéa règle la transmission des données introduites dans le registre des exclusions. Le second règle la compétence pour traiter les demandes de levée d'exclusion. Une exclusion de jeu prononcée par un exploitant de jeux de grande envergure ne peut pas être levée par une maison de jeu, et inversement. La procédure de levée de l'exclusion doit être menée par un exploitant de jeux d'argent qui propose des jeux de la même catégorie. Il en va de même pour la transmission des données inscrites au registre des exclusions : les données qu'une maison de jeu ou un exploitant de jeux de grande envergure qui a cessé son activité a introduites dans le registre des exclusions doivent être transmises pour l'une à une autre maison de jeu, pour l'autre à un exploitant de loteries et de paris sportifs.

Alinéa 1

L'al. 1 règle la transmission des données introduites dans le registre des exclusions par une maison de jeu ou un exploitant de jeux de grande envergure lorsque celui-ci cesse d'exercer son activité. Ces données doivent être transmises à la maison de jeu la plus proche située en Suisse ou, si la cessation d'activité concerne un exploitant de jeux de grande envergure, à l'exploitant de loteries et de paris sportifs dont le siège est le plus proche.

En cas de cessation d'activité d'une maison de jeu ou d'un exploitant de jeux de grande envergure ayant inscrit des informations dans le registre des exclusions au sens des art. 82, al. 3, LJAr et 85, al. 1, OJAR, ces données ne pourront plus être imputées à un responsable du

traitement, ce qui entraîne une insécurité juridique. La compétence de traiter ces données doit dès lors être réglée pour combler la lacune existante.

L'inscription dans l'ordonnance d'une règle prévoyant la transmission « en un seul bloc » des données introduites au registre par la maison de jeu ou l'exploitant de jeux de grande envergure qui cesse d'exercer son activité permet d'établir clairement les compétences. Une telle règle renforcera la sécurité juridique et préservera les droits des joueurs exclus. Pour des raisons techniques et de responsabilité, la transmission devrait être effectuée par l'administration du système. La transmission nécessite une base légale, qui sera créée par la présente révision.

Pour l'administration du système, le système VETO dispose déjà d'une fonction de transfert de tous les enregistrements d'une maison de jeu ou d'un exploitant de jeux de grande envergure à une ou un autre. Toutes les données concernant des exclusions prononcées par la maison de jeu ou l'exploitant de jeux de grande envergure ayant cessé d'exercer son activité pourraient dès lors être attribuées à une nouvelle maison de jeu ou à un exploitant de loteries et de paris sportifs. La transmission peut de surcroît s'effectuer immédiatement après la fermeture de la maison de jeu d'origine ou après la cessation d'activité de l'exploitant de jeux de grande envergure.

L'art. 98, let. h, LJA prévoit enfin que la CFMJ peut, dans l'accomplissement de ses tâches et en présence d'autres irrégularités, ordonner les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal et à la suppression des irrégularités. Sur cette base, la CFMJ pourra informer la maison de jeu concernée de la procédure à suivre en cas de fermeture de l'établissement.

Alinéa 2

L'al. 2 règle la compétence pour traiter les demandes de levée de l'exclusion des jeux, lorsque la maison de jeu ou l'exploitant de jeux de grande envergure ayant prononcé l'exclusion cesse d'exercer son activité.

Dans ce cas de figure, la maison de jeu ou l'exploitant de loteries et de paris sportifs auquel les données inscrites dans le registre ont été transmises au sens de l'al. 1 devient compétent pour traiter les demandes de levées d'exclusion. La compétence revient dès lors à la maison de jeu la plus proche ou à l'exploitant de loteries et de paris sportifs dont le siège est le plus proche.

L'attribution de la compétence à la maison de jeu située en Suisse la plus proche de celle qui a cessé d'exercer son activité ou à l'exploitant de loteries et de paris sportifs dont le siège est le plus proche constitue une option simple. La « proximité » doit être interprétée dans le sens où il s'agira de la maison de jeu ou du siège de l'exploitant de loteries et de paris sportifs qui pourra être atteint le plus rapidement par les moyens de transports habituels. La compétence de la nouvelle maison de jeu ou du nouvel exploitant pourra ainsi être aisément déterminée et sera aussi compréhensible pour les joueurs exclus par l'établissement précédent et qui souhaitent demander la levée de leur exclusion. En revanche, la distance « à vol d'oiseau » jusqu'à la maison de jeu ou jusqu'au siège de l'exploitant ayant cessé d'exercer son activité ne doit pas être prise en considération, dès lors qu'elle pourrait conduire à un résultat différent. Cette règle permet également d'éviter des procédures parallèles devant plusieurs maisons de jeu ou exploitants différents (ce qui risquerait d'être le cas si l'on autorisait le joueur à déposer une demande de levée d'exclusion auprès de toute autre maison de jeu ou de tout

autre exploitant de jeux de grande envergure en Suisse) et d'éliminer d'emblée les incertitudes qui pourraient en découler (par exemple : différences dans la prise en charge des coûts de la procédure de levée de l'exclusion).

La possibilité de s'appuyer sur les zones prévues pour l'octroi des concessions pour les maisons de jeu a été écartée, car celles-ci sont définies de manière trop vague pour permettre de déterminer une compétence¹⁴. Il n'est pas non plus possible de se baser sur la zone d'attraction d'une maison de jeu, car dans le cas des jeux de casinos exploités en ligne, il s'agit de l'ensemble du territoire suisse.

La situation qui prévaut dans la Principauté de Liechtenstein, qui a opté dans sa législation pour la variante consistant à déclarer compétente toute autre maison de jeu (voir le ch. 3), n'est pas comparable. Les différences entre les procédures de levée des exclusions sont en effet moins marquées en raison de l'uniformité de la langue et de la faible étendue géographique du pays¹⁵.

Concernant la compétence des « exploitants de loteries et de paris sportifs », il faut relever que cette notion correspond à la formulation de l'art. 23 LJAr. Seules Swisslos et la Loterie Romande entrent ainsi en ligne de compte pour ce cas de figure, les éventuels exploitants de jeux d'adresse de grande envergure ne sont pas visés. L'explication réside dans le fait qu'il n'existe pas encore de jeux d'adresse organisés par des tiers (soit ni par Swisslos, ni par la Loterie Romande) auxquels s'applique l'extension de l'exclusion des jeux selon l'art. 80, al. 3, LJAr. De tels jeux pourraient toutefois être autorisés à l'avenir. À cet égard, il faut partir du principe que leurs exploitants, s'ils existent un jour, bénéficieront d'une expérience moindre dans le domaine de la levée des exclusions que des exploitants plus établis comme Swisslos ou la Loterie Romande.

On se réfère par ailleurs au siège des exploitants, car contrairement aux maisons de jeu, il n'existe pas de lieu physique précis auquel l'exploitation peut être rattachée. La zone d'attraction ne convient pas non plus, car en cas de cessation d'activité, il pourrait être difficile de déterminer quelles régions ou quels cantons sont couverts par quel exploitant.

6 Conséquences

6.1 Conséquences financières pour la Confédération et pour les cantons et conséquences sur l'état du personnel

La modification projetée n'entraîne pas de conséquences financières significatives pour la Confédération ou les cantons ni de conséquences sur l'état de leur personnel.

Puisqu'il n'est pas prévu de transférer des données aux autorités de surveillance, il n'y aura pas non plus de surcroît de travail pour elles en termes de protection des données (voir le ch. 7.4).

6.2 Conséquences économiques

La mise en œuvre de l'art. 85a OJAR pourrait entraîner une augmentation minimale de la charge de travail des maisons de jeu et des exploitants de loteries et de paris sportifs, dans la mesure où ceux-ci pourront être amenés à devoir gérer la transmission des données inscrites

¹⁴ Voir l'annexe au communiqué de presse du Conseil fédéral du 27 avril 2022 « Remise au concours des concessions pour les casinos : décisions de principe du Conseil fédéral ».

¹⁵ Voir également l'art. 59, al. 1, Spielbankenverordnung FL, qui fixe des exigences minimales pour les procédures de levée d'exclusion.

au registre des exclusions et à examiner, en plus de leurs propres exclusions, les demandes de levée d'exclusion de joueurs exclus par des maisons de jeu ou des exploitants de jeux de grande envergure qui ont entre-temps cessé d'exercer leur activité.

Cette augmentation devrait toutefois rester négligeable. Les règles de compétence prévues par la révision proposée s'inscrivent dans le cadre de compétences déjà attribuées par le droit en vigueur aux maisons de jeu et aux exploitants de loteries et de paris sportifs. Les art. 81 LJAr et 84 OJAR prévoient en effet déjà que l'examen des demandes de levée d'exclusions relève de la compétence des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure. Il en va de même pour les art. 82 LJAr et 85 OJAR, qui définissent les principes applicables à la tenue du registre des exclusions et les obligations des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure à cet égard. Ceux-ci devraient donc déjà s'être dotés des règles et des processus internes requis pour la procédure de levée des exclusions et pour le traitement des données inscrites dans le registre.

De plus, la levée effective de l'exclusion ne devrait concerner qu'un nombre restreint de joueurs exclus, car ce n'est que lorsque les motifs ayant conduit à prononcer l'exclusion n'existent plus qu'une telle demande a des chances d'aboutir¹⁶. À titre d'exemple, les exploitants de loteries et de paris sportifs n'ont eu à se prononcer que sur 8 demandes de levée d'exclusion en 2021 (1 demande acceptée par Swisslos et 7 demandes rejetées par la Loterie Romande)¹⁷.

La modification projetée règle de surcroît une situation rare. Il faut dès lors considérer que les conséquences concrètes de cette modification sur la charge de travail des maisons de jeu et des exploitants de loteries et de paris sportifs resteront limitées.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet de nouvel art. 85a OJAR se fonde sur l'art. 106, al. 1, Cst., qui autorise la Confédération à légiférer sur les jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons. L'art. 106, al. 5, Cst. prévoit en particulier que la Confédération et les cantons tiennent compte des dangers inhérents aux jeux d'argent, tels que le jeu excessif. Ceux-ci prennent les dispositions législatives et les mesures de surveillance propres à assurer une protection adaptée aux spécificités des jeux ainsi qu'au lieu et au mode d'exploitation de l'offre.

La LJAr met en œuvre l'art. 106 Cst. et règle l'admissibilité des jeux d'argent, leur exploitation et l'affectation de leurs bénéfices. Dans certaines circonstances, les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure en ligne excluent certaines personnes (art. 80 LJAr). La levée de l'exclusion est prévue à l'art. 81 LJAr lorsque les motifs ayant conduit à la prononcer n'existent plus. Les principes applicables à la tenue du registre des exclusions et les obligations qui en découlent sont prévus à l'art. 82 LJAr. La modification de l'OJAR permet de régler la situation particulière dans laquelle la maison de jeu ou l'exploitant de jeux de grande envergure n'exerce plus son activité. Une telle disposition permet de mieux protéger les droits des joueurs exclus et s'intègre dans la législation actuelle.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La modification de l'ordonnance est compatible avec les obligations internationales de la Suisse, et en particulier avec la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des

¹⁶ Art. 81, al. 1, LJAr

¹⁷ Gespa, Rapport d'évaluation : efficacité des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif en 2021, 13.10.2022, ch. 1.5

droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)¹⁸, avec le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques¹⁹ et avec les accords bilatéraux conclus avec l'Union européenne. Elle comble une lacune dans la mise en œuvre des droits des joueurs exclus. Elle permet en outre de garantir l'exécution de la procédure de levée des exclusions lorsqu'un établissement met fin à son activité dans le contexte du futur champ d'application de l'Accord du 20 octobre 2022 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'échange de données concernant les joueurs frappés d'une mesure d'exclusion liée au domaine des jeux d'argent.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Le droit des joueurs à voir leur demande de levée d'exclusion examinée, de même que la compétence de principe de la maison de jeu ou de l'exploitant de jeux de grande envergure ayant procédé à l'exclusion, sont prévus de manière générale au niveau de la loi (art. 81 LJAr). L'art. 82 LJAr prévoit la tenue par les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure d'un registre des exclusions de jeu qu'ils ont prononcées.

Au niveau de l'ordonnance, l'art. 84 OJAR précise les modalités de levée des exclusions dans certains cas de figure (levée des exclusions volontaires). L'art. 85 OJAR règle la question des données inscrites dans le registre des exclusions et les principes et obligations des maisons de jeu et exploitants de jeux de grande envergure qui en découlent. L'art. 85a OJAR projeté a pour but de régler le cas exceptionnel dans lequel le système de compétence prévu par la loi ne peut plus s'appliquer (cessation d'activité de la maison de jeu ou de l'exploitant de jeux de grande envergure ayant prononcé l'exclusion). Par conséquent, la compétence générale de prononcer les exclusions étant prévue dans la loi, le nouvel article a pour objectif de combler une lacune en prévoyant une compétence alternative dans des cas exceptionnels. Il s'agit d'une réglementation secondaire qui peut être mise en œuvre au niveau de l'ordonnance (voir le ch. 1.2).

7.4 Protection des données

La modification projetée consacre la transmission « en un seul bloc » des données inscrites dans le registre des exclusions par une maison de jeu ou un exploitant de jeux de grande envergure en cas de cessation d'exercice. Les obligations fondamentales des maisons de jeu, des exploitants de jeux de grande envergure et des autorités responsables des jeux d'argent en matière de protection des données (par exemple quant à la tenue du registre des exclusions et au traitement des données) demeurent toutefois inchangées (voir les art. 51, 82, 101 et 110 LJAr). La loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)²⁰ est applicable à tous les acteurs du secteur des jeux d'argent.

La cessation d'exercice d'une maison de jeu présente une difficulté en termes de protection des données que la présente modification ne peut entièrement écarter. La maison de jeu ou l'exploitant de jeux de grande envergure qui prononce l'exclusion a collecté des données relatives au comportement de jeu des personnes exclues. Dans le cadre du repérage précoce, les exploitants sont tenus d'observer le comportement des joueurs en tenant compte du danger potentiel des jeux (art. 78 LJAr en relation avec l'art. 90 OJAR). Sans ces indications concrètes relatives au comportement de jeu, il s'avérera difficile d'estimer si une exclusion se justifie toujours.

¹⁸ RS 0.101

¹⁹ RS 0.103.2

²⁰ RS 235.1

Si une maison de jeu ou un exploitant de jeux de grande envergure cesse d'exercer son activité, les données récoltées seront de fait perdues dans bien des cas. S'il existe des délais de conservation pour certaines données qui doivent être respectés même après la date de cessation d'activité (voir l'art. 61, al. 1, OJAR²¹), il n'est pas garanti, du moins pas dans tous les cas, que les joueurs exclus pourront effectivement exercer leur droit au sens des art. 25 ou 28 LPD après cette date. Si la maison de jeu fait partie d'un groupe de sociétés qui gère une banque de données commune ou qui centralise le traitement des données, la question ne se posera sans doute pas. Il en sera autrement si la maison de jeu devient incapable d'agir. Si la cessation d'activité s'accompagne d'une procédure de faillite et que les données relèvent du pouvoir de disposition de la masse en faillite, les joueurs pourront adresser une demande à l'administration de la faillite pour accéder à leurs données (art. 242b de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite²²).

Le registre des exclusions au sens de l'art. 82 LJAR fait tout du moins état de la nature, du motif et de la date d'établissement de l'exclusion, informations qui seront également visibles pour la nouvelle maison de jeu ou le nouvel exploitant compétent (art. 85 OJAR). Pour le reste, elle ou il devra s'appuyer sur les données que les joueurs exclus mettront à sa disposition. Ces derniers seront toujours en mesure de fournir des données relatives à leur santé (par ex. attestation d'une thérapie contre les addictions) et à leur situation financière, ce qui permettra une première estimation. La nouvelle maison de jeu ou le nouvel exploitant pourra en outre s'adjoindre un expert ou un service spécialisé reconnu pour obtenir une évaluation indépendante. Un examen précautionneux d'une demande de levée d'exclusion est donc possible même sans les données relatives au comportement de jeu du joueur exclu.

On a également étudié et rejeté l'option d'une transmission des données à l'autorité de surveillance compétente afin d'assurer l'accès aux données même après une cessation d'activité. Les principes de non-production de données et de parcimonie s'y opposent. Il n'est nullement proportionné de transmettre l'ensemble des données personnelles de tous les joueurs exclus à une autorité fédérale ou intercantonale soumise par analogie à la LPD (art. 45 du concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse). Il pourrait même s'agir de données personnelles particulièrement sensibles²³. La charge de travail générée auprès des autorités de surveillance pour assurer un traitement des données conforme à la loi serait elle aussi disproportionnée. Les autorités de surveillance ne disposent d'ailleurs pas d'un accès actif au registre des exclusions au sens de l'art. 82 LJAR.

Il semble donc plus judicieux de procéder au cas par cas. L'instauration d'une règle de compétence pour la transmission des données inscrites dans le registre des exclusions par la maison de jeu ou l'exploitant de jeux de grande envergure ayant cessé d'exercer son activité permettra à tout le moins au nouvel établissement compétent de modifier les données figurant au registre, notamment en cas de levée de l'exclusion. Si une cessation d'activité est en vue, l'autorité de surveillance compétente (CFMJ ou Gespa) devra veiller à ce que la maison de jeu ou l'exploitant en question informe les joueurs qu'elle ou il a inscrits dans le registre des exclusions de la fermeture prévue et de leur droit de demander leurs données, chose qu'ils doivent faire à temps. Les joueurs exclus concernés pourront ainsi obtenir leurs données personnelles dans la mesure nécessaire.

²¹ Les données enregistrées dans le système électronique de décompte et de contrôle et dans le dispositif d'enregistrement des données doivent être conservées pendant cinq ans au moins.

²² RS 281.1

²³ Par ex. d'éventuelles indications relatives à une addiction au jeu ou à une poursuite pénale.