



30 septembre 2022

Accord entre la Confédération suisse et la Princi- pauté de Liechtenstein sur l'échange de don- nées concernant les joueurs frappés d'une mesure d'exclusion liée au domaine des jeux d'argent

Rapport explicatif
en vue de l'ouverture de la procédure de
consultation



Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés	3
1.2	Autres solutions étudiées	3
1.3	Déroulement et résultat des négociations.....	4
1.4	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	4
2	Présentation de l'accord	4
2.1	Contenu	4
2.2	Mise en œuvre législative en Suisse	4
3	Commentaire des dispositions de l'accord	4
4	Conséquences	11
4.1	Conséquences financières et conséquences sur l'état du personnel de la Confédération et des cantons.....	11
4.2	Conséquences économiques	12
5	Aspects juridiques	12
5.1	Constitutionnalité.....	12
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	12
5.3	Forme de l'acte à adopter.....	12

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le 11 mars 2012, près de 87 % des votants et tous les cantons ont accepté un nouvel article constitutionnel sur les jeux d'argent (art. 106, al. 1, de la Constitution [Cst.]¹), qui attribue à la Confédération une compétence législative et sur lequel le Parlement s'est fondé pour élaborer la loi sur les jeux d'argent (LJAR)², qu'il a adoptée à une large majorité en septembre 2017. La LJAr a remplacé la loi du 18 décembre 1998 sur les maisons de jeu et la loi du 8 juin 1923 sur les loteries. Différents protagonistes ont obtenu le référendum contre la loi, que le peuple a acceptée en votation populaire le 10 juin 2017 à presque 73 % des voix. Elle est entrée en vigueur avec ses ordonnances le 1^{er} janvier 2019.

La LJAr prévoit différentes mesures de protection des joueurs. Au premier plan de ces mesures figure l'exclusion de jeu : les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure excluent les personnes dont ils savent ou devraient présumer qu'elles sont surendettées ou qu'elles engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune ou, sur la base d'une annonce d'un service spécialisé, qu'elles sont dépendantes au jeu (art. 80 LJAr).

La Suisse compte 21 maisons de jeu (un nombre qui restera inchangé jusqu'à la prochaine attribution de concessions en 2025) et deux exploitants de jeux de grande envergure (Loterie Romande et Swisslos). La Principauté de Liechtenstein (ci-après le Liechtenstein) applique quant à elle un régime d'autorisation des maisons de jeu qui relève du droit de police. Les conditions d'autorisation sont largement les mêmes que celles du système suisse de concessions. Il y a actuellement cinq maisons de jeu au Liechtenstein.

Dans le cas de deux pays proches comme la Suisse et le Liechtenstein, l'échange des données des joueurs exclus s'impose pour assurer une protection efficace. Il faut un quart d'heure à peine pour se rendre en voiture du casino de Bad Ragaz (Suisse) au casino de Balzers (Liechtenstein) et une bonne demi-heure pour passer du casino de Ruggell (Liechtenstein) au casino de St-Gall (Suisse). Seule la coopération permettra d'assurer qu'une personne exclue des jeux dans un État ne pourra pas continuer à jouer dans l'autre. Les joueurs au comportement problématique se défient en règle générale des frontières.

1.2 Autres solutions étudiées

On a examiné et rejeté la possibilité de laisser les maisons de jeu frontalières procéder à l'échange de données sur une base volontaire. Certains casinos dans les deux pays s'y sont opposés notamment pour des motifs économiques. Par ailleurs, cette option pose des problèmes juridiques eu égard à la protection des données. On a par ailleurs envisagé de passer par l'assistance administrative, mais celle-ci ne peut s'appliquer que pour des demandes au cas par cas. La base légale qui figure à l'art. 103 LJAr ne suffit pas à assurer un échange de données systématique. Qui plus est, en cas d'assistance administrative, les données devraient transiter par les autorités compétentes au lieu d'être échangées directement entre maisons de jeu et entre exploitants de jeux d'argent.

On a par ailleurs envisagé un échange de données avec d'autres États voisins, mais leur situation géographique, la densité de leurs maisons de jeu et leur régime juridique n'étaient pas comparables. La législation liechtensteinoise sur les jeux d'argent est conçue de manière

¹ RS 101

² RS 935.51

très similaire à celle de la Suisse, ce qui facilite la mise en œuvre de l'échange de données, sans compter que c'est avec ce pays que les besoins sont les plus importants et les plus urgents, du fait de sa proximité et du nombre de maisons de jeu qu'il abrite.

1.3 Déroulement et résultat des négociations

La conseillère fédérale Karin Keller-Sutter et Daniel Risch, actuel chef du gouvernement liechtensteinois, ont procédé à un échange d'écrits à l'automne 2019. Tous deux ont affirmé la nécessité pour les autorités compétentes de se concerter sur les options possibles pour assurer la protection des joueurs.

Après les discussions sur la forme appropriée, qui ont duré plus longtemps que d'ordinaire en raison de la pandémie, l'OFJ a pris en mains les travaux d'élaboration de l'accord. Les délégations suisse et liechtensteinoise se sont entendues sur le texte de l'accord après deux tours de négociations au printemps et à l'été 2022.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

L'accord n'est annoncé ni dans le message du 29 juin 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023³ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁴, d'une part parce que l'impulsion en faveur d'un accord a été donnée par le Liechtenstein, et d'autre part du fait que l'accord concerne un petit cercle de destinataires. Il n'en demeure pas moins que l'accord est important pour la protection des joueurs et pour les relations avec le Liechtenstein.

2 Présentation de l'accord

2.1 Contenu

L'accord règle l'échange de données entre la Suisse et le Liechtenstein sur les joueurs exclus. Il impose cet échange et la reconnaissance et l'application réciproques des exclusions de jeu aux maisons de jeu et aux exploitants de jeu de grande envergure, tout en les laissant libres de la mise en œuvre.

2.2 Mise en œuvre législative en Suisse

La Suisse applique une conception moniste, selon laquelle les dispositions de droit international acquièrent une validité automatique à l'échelon national. L'accord comporte des normes directement applicables, suffisamment concrètes et précises dans le contexte de la législation nationale sur les jeux d'argent pour que les personnes physiques et morales puissent en déduire directement des droits et des devoirs et les faire valoir devant les autorités administratives ou judiciaires.

3 Commentaire des dispositions de l'accord

Le préambule évoque les relations étroites et de bon voisinage entre la Suisse et le Liechtenstein et les motifs présidant à la conclusion d'un accord. Les deux États s'entendent sur une coopération fondée sur l'échange de données pour empêcher les joueurs exclus de

³ FF 2020 1709

⁴ FF 2020 8087

s'adonner au « tourisme du jeu ». L'échange de données transfrontalier renforce la protection des joueurs contre le jeu excessif. Les Parties comprennent « jeu excessif » comme un terme générique visant la protection des joueurs contre la dépendance au jeu (voir l'art. 71 LJAr).

Art. 1 *Objet*

L'accord règle l'échange de données entre les exploitants de jeux d'argent suisses et liechtensteinois concernant les joueurs exclus (let. a). Il consacre par ailleurs l'obligation réciproque de reconnaître et d'appliquer les exclusions de jeu prononcées par l'autre État pour mettre en œuvre une protection efficace. Il constitue la base légale formelle sur laquelle reposent les droits et les devoirs des exploitants de jeux d'argent (let. b)⁵.

L'objet est à interpréter de manière extensive, c'est-à-dire qu'il inclut les droits et les devoirs liées à l'échange de données et à la reconnaissance et à l'application des exclusions de jeu, de même que les conséquences juridiques d'une violation des obligations prévues par l'accord.

L'accord porte sur les exclusions prononcées dans le but de protéger les joueurs au sens des art. 80 LJAr et 23 de la loi liechtensteinoise du 30 juin 2010 sur les jeux d'argent (GSG)⁶, les interdictions de l'accès au jeu⁷ au sens de l'art. 42, al. 1, de l'ordonnance du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAR)⁸ et les auto-exclusions, très répandues dans la pratique, au sens des art. 80, al. 5, LJAr et 23, al. 4, GSG. Il ne permettra pas en revanche d'échanger des données concernant les autres interdictions de jeu au sens de l'art. 52, al. 1, LJAr et de l'art. 22, al. 1, GSG. On ne voit guère en effet pourquoi les employés de la CFMJ ou des autorités liechtensteinoises de surveillance devraient être interdits de jeu dans l'autre État.

L'accord ne permettra pas davantage l'échange de données sur les interdictions de jeu limitées aux maisons de jeu avec lesquelles les personnes considérées sont en relation (art. 52, al. 2, LJAr et 22, al. 2, GSG) ni sur les restrictions de la participation définies par une maison de jeu ou un exploitant de jeux de grande envergure spécifique (art. 53, al. 2, let. a, et 66 LJAr ; art. 24, let. a, GSG).

L'accord ne porte pas non plus sur les interdictions de l'accès au jeu découlant de dispositions sur le blanchiment d'argent, à savoir celles sur le refus ou la rupture de relations d'affaires résultant d'obligations de diligence (art. 42 LJAr en relation avec l'art. 9, al. 1, let. b, de la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent [LBA]⁹ et l'art 20, al 1, de l'ordonnance de la CFMJ du 12 novembre 2018 sur le blanchiment d'argent¹⁰ ou l'art. 29, al. 1, de l'ordonnance du DFJP du 7 novembre 2018 sur le blanchiment d'argent¹¹), ou découlant de sanctions internationales (art. 6, al. 2, let. d, en relation avec l'art. 22a LBA)¹². Les premières de

⁵ Voir le message du 21 octobre 2015 sur la LJAr (FF 2015 7627 7693).

⁶ Loi n° 2010.35 dans la systématique liechtensteinoise ; disponible à l'adresse <<https://www.gesetze.li/konso/2010.235>> (dernière consultation le 9.8.2022).

⁷ Dans la GSG, elles constituent des exclusions de jeu (art. 23, al. 1, let. c).

⁸ RS 935.511

⁹ RS 955.0

¹⁰ RS 935.021

¹¹ RS 955.022

¹² Les listes de personnes sanctionnées saisies dans le système suisse assurant la mise en œuvre des interdictions de l'accès au jeu (VETO).

Rapport explicatif sur l'accord entre la Principauté de Liechtenstein et la Suisse sur l'échange de données concernant les joueurs frappés d'une mesure d'exclusion liée au domaine des jeux d'argent

ces interdictions ne concernent qu'une maison de jeu ou un exploitant de jeux de grande envergure spécifique¹³, tandis que les secondes ont un caractère international et s'appliquent dans les deux États de manière indépendante¹⁴.

Ne sont pas réputées exclusions de jeu au sens de l'accord les autres interdictions de jeu, les restrictions de la participation définies par une maison de jeu ou un exploitant de jeux de grande envergure spécifique ni les interdictions de l'accès au jeu découlant de dispositions sur le blanchiment d'argent.

Art. 2 But

Comme l'indique le préambule, l'accord a pour but de renforcer la protection des joueurs contre le jeu excessif, c'est-à-dire contre la dépendance au jeu et l'engagement de mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune (voir l'art. 71 LJAr). Il permet la réalisation de l'un des objectifs majeurs de la LJAr par-delà la frontière. L'art. 2, let. a, LJAr mentionne que la loi vise à protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent. La reconnaissance et l'application réciproques des exclusions de jeu renforce ladite protection dans les deux États.

Art. 3 Champ d'application

Tous les exploitants de jeux d'argent qui prononcent des exclusions de jeu en vertu du droit suisse ou liechtensteinois sont assujettis à l'accord. Celui-ci ne repose pas sur le critère du siège de l'exploitant, car les maisons de jeu liechtensteinoises ne doivent pas obligatoirement avoir leur siège au Liechtenstein (art. 9a GSG). Le critère de rattachement est le prononcé d'une exclusion.

À l'heure actuelle, les exploitants de jeux d'argent sont :

en Suisse :

- toutes les maisons de jeu qui proposent des jeux d'argent, dans leurs locaux ou en ligne,
- les exploitants de jeux de grande envergure en ligne ou d'autres¹⁵ jeux de grande envergure pour lesquels une exclusion peut être prononcée, soit Swisslos, qui propose ses jeux en Suisse et au Liechtenstein (voir l'annexe I du traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse [traité douanier]¹⁶), et la Loterie romande,

au Liechtenstein :

- toutes les maisons de jeu qui proposent des jeux d'argent dans leurs locaux,
- les exploitants de jeux de grande envergure en ligne : il n'y en a pas pour l'instant, car le gouvernement liechtensteinois a décidé d'un moratoire sur les autorisations jusqu'en

¹³ Le joueur concerné est autorisé à jouer auprès d'une autre maison de jeu ou d'un autre exploitant de jeux de grande envergure s'il décline son identité et qu'il n'y a plus de doute sur celle-ci.

¹⁴ Voir également l'art. 22, al. 1, let. d, GSG.

¹⁵ Voir l'art. 80, al. 3, LJAr.

¹⁶ Kundmachung vom 15. Dezember 2020 der Abänderung der Anlage I zum Zollvertrag im Bereich der Geldspielgesetzgebung n° 2020.458 dans la systématique liechtensteinoise ; disponible à l'adresse <<https://www.gesetze.li/chrono/2020458000>> (dernière consultation le 9.8.2022).

2023¹⁷, mais ils sont inclus à titre provisionnel, car le droit liechtensteinois n'exclut pas ce type de jeux à l'avenir. La terminologie de l'accord (exploitants de jeux d'argent) vise l'exhaustivité.

Art. 4 Exclusion de jeu et échange de données

L'exploitant de jeux d'argent exclut le joueur concerné aussitôt qu'il constate un motif d'exclusion en vertu du droit qui lui est applicable ou qu'il reçoit une demande d'auto-exclusion, et ce quel que soit l'État de résidence du joueur. En Suisse, les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure excluent les personnes qui remplissent les conditions de l'art. 80 LJAr. Conformément à l'art. 42 OJAR, ils peuvent également interdire l'accès aux jeux aux personnes qui ont triché ou qui ont perturbé d'une autre manière le déroulement des jeux. Au Liechtenstein, les maisons de jeu excluent les personnes qui sont surendettées, qui n'honorent pas leurs engagements financiers, qui engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune ou qui perturbent le déroulement des jeux (art. 23, al. 1, GSG).

En Suisse comme au Liechtenstein, les exploitants ont l'obligation de se communiquer les exclusions à l'échelon national, par exemple par le biais d'un registre commun. L'accord leur impose quant à lui d'échanger ces indications avec les exploitants de l'autre État. Ils veilleront à la saisie et à la transmission en bonne et due forme des indications, dans le respect des règles de protection des données, ce qui implique de se communiquer l'effacement des exclusions de jeu (voir l'art. 5, al. 3).

Le joueur pourra demander la levée de l'exclusion lorsque le motif d'exclusion est caduc (voir l'art. 9). Indépendamment de son lieu de résidence, il s'adressera pour ce faire à l'exploitant qui a prononcé l'exclusion.

Art. 5 Mise en œuvre de l'échange de données

Les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure suisses et liechtensteinois (pour autant que les seconds existent un jour au Liechtenstein) s'échangeront les données relatives aux joueurs exclus. Il s'agit essentiellement de données personnelles au sens de l'art. 3, let. a, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹⁸ ou de l'art. 5, let. a, nLPD¹⁹, de même que la date de prononcé de l'exclusion, d'où le terme global de « données » utilisé dans l'accord. L'échange portera sur les données de tous les joueurs déjà exclus et de ceux qui le seront après l'entrée en vigueur de l'accord (voir l'art. 12). L'échange vise à ce que les exploitants refusent indifféremment l'accès aux joueurs exclus vivant en Suisse et au Liechtenstein. Cette mesure permettra d'étendre la protection des joueurs par-delà la frontière.

L'échange de données sera immédiat. Un exploitant de jeux d'argent qui prononce une exclusion devra la communiquer sans délai, c'est-à-dire sans retard fautif, aux exploitants de jeux d'argent de l'autre État.

¹⁷ Lors de sa séance du 19 novembre 2019, le gouvernement liechtensteinois a décidé de repousser à fin 2023 le traitement des demandes de concessions pour des jeux d'argent en ligne (voir l'annonce de l'office liechtensteinois de l'économie à l'adresse <https://www.llv.li/inhalt/1180/amtstellen/online-geldspiele> [dernière consultation le 9.8.2022]).

¹⁸ RS 235.1

¹⁹ FF 2020 7397 (texte pour le vote final), entrée en vigueur prévue le 1^{er} septembre 2023

Ce sont en conséquence les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure qui porteront la responsabilité de la mise en œuvre de l'échange ; ils en détermineront les modalités techniques et organisationnelles.

Différents modèles sont envisageables pour la mise en œuvre de l'échange de données. Il est possible de mettre sur pied une interface électronique permettant d'échanger les listes de joueurs exclus entre les deux États. Cela impliquera pour les exploitants de jeux d'argent de consulter à la fois la liste nationale et celle que lui a communiquée l'autre État. Une autre option consisterait pour les exploitants de jeux d'argent liechtensteinois à s'associer au système suisse (VETO), dans le respect des dispositions sur la protection des données. Les exploitants liechtensteinois ne devront, en particulier, avoir accès qu'aux données mentionnées dans l'accord (art. 5, al. 2).

Le registre a pour but de protéger les joueurs. Le traitement des données en rapport avec les joueurs exclus poursuit donc également ce but (art. 71 LJAr) et intervient par conséquent dans le cadre de l'exécution d'une tâche de droit public. Les art. 16 ss LPD (une fois entrés en vigueur, les art. 33 ss nLPD) s'appliquent. L'art. 5 de l'accord constitue quant à lui la base légale nécessaire pour la communication de données par les exploitants de jeux d'argent suisses à leurs homologues liechtensteinois.

L'art. 5, al. 2, let. a à d, indique les catégories de données échangées : nom et prénom, date de naissance, nationalité et date du prononcé de l'exclusion. L'accord compte donc deux catégories de moins que l'ordonnance sur les jeux d'argent (voir l'art. 85, al. 1, OJAr). La nature et le motif de l'exclusion ne seront pas communiqués aux exploitants de l'autre État, car ces indications ne sont pas nécessaires pour mettre en œuvre correctement les exclusions dans cet État. On renonce donc à ces catégories dans le contexte transfrontalier, en application des principes de proportionnalité et de parcimonie des données. Lorsque ce sont les exploitants suisses de jeux d'argent qui prononcent une exclusion, ils seront toujours tenus de saisir les données de ces catégories en application de l'art. 85, al. 1, OJAr, mais celles-ci ne seront pas communiquées aux exploitants liechtensteinois de jeux d'argent.

Dès qu'une exclusion est levée, les données de la personne concernée ne doivent plus être accessibles aux autres maisons de jeu ou exploitants de jeux de grande envergure. Les exploitants de jeux d'argent ne peuvent donc plus communiquer les données d'un joueur dont l'exclusion a été levée. Selon l'option de mise en œuvre choisie, une non-communication ne suffira peut-être pas ; il faudra le cas échéant communiquer activement l'effacement des données, afin que l'autre État y procède également sans délai.

Art. 6 Registre

Les exploitants de jeux d'argent pourront choisir les modalités de mise en œuvre de l'échange de données. L'art. 6 fournit la base légale nécessaire pour que cet échange puisse intervenir au moyen d'un registre commun, si tant est qu'il s'agisse de la solution la plus appropriée.

Art. 7 Reconnaissance et application des exclusions de jeu

Il est primordial pour la mise en œuvre de l'échange de données aux termes de l'accord, que les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure reconnaissent et appliquent les exclusions de jeu prononcées par l'autre État. Une personne exclue par un exploi-

Rapport explicatif sur l'accord entre la Principauté de Liechtenstein et la Suisse sur l'échange de données concernant les joueurs frappés d'une mesure d'exclusion liée au domaine des jeux d'argent

tant de jeux d'argent suisse ne devra pas pouvoir jouer auprès d'un exploitant liechtensteinois, et inversement. L'accord impose de ce fait la reconnaissance et l'application réciproques des exclusions de jeu.

Art. 8 Devoir d'informer des exploitants de jeux d'argent

Les exploitants suisses de jeux d'argent devront informer les joueurs qu'ils excluent à compter de l'entrée en vigueur de l'accord que l'exclusion sera également valable au Liechtenstein, et inversement pour les exploitants liechtensteinois.

L'art. 8 reprend l'obligation d'informer de l'art. 80, al. 6, LJAr et l'étend au contexte international. Cette mesure permettra de garantir que les joueurs résidant en Suisse jusqu'ici exclus seulement d'un casino liechtensteinois sauront que l'exclusion vaut également pour la Suisse.

Cette disposition ne régit pas des obligations d'informer relevant du droit de la protection des données et dont les exploitants doivent vérifier le respect en vertu du droit applicable.

Art. 9 Droits des joueurs

Les personnes exclues peuvent contester l'inscription dans le registre (art. 85, al. 4, OJAr) ou demander la levée de l'exclusion (art. 81 LJAr et 59 de l'ordonnance liechtensteinoise du 21 décembre sur les jeux d'argent [SPBV]²⁰). Elles ne peuvent pas toutefois s'opposer à l'échange de données à l'intérieur de l'État si l'inscription a été faite à bon droit. Il en sera de même pour l'échange de données transfrontalier.

Le droit de toute personne de savoir si des données le (ou la) concernant sont traitées découle de la législation sur la protection des données applicable à l'exploitant concerné. Si la demande de renseignements parvient à une maison de jeu ou à un exploitant de jeux de grande envergure suisse, le droit d'accès est régi par l'art. 8 LPD (ou 25 nLPD). Toute personne peut donc demander si elle est inscrite au registre des joueurs exclus.

Les législations nationales peuvent prévoir d'autres droits des joueurs. La disposition n'est en rien restrictive à cet égard.

Art. 10 Protection des données

L'échange de données entre la Suisse et le Liechtenstein répond aux conditions de la communication à l'étranger au sens de l'art. 6, al. 1, LPD (ou 16 et 17 nLPD), dans la mesure où le Liechtenstein a une législation assurant un niveau de protection adéquat²¹. Les exploitants de jeux d'argent qui prononcent une exclusion, consultent ou traitent d'une autre manière des données ont la responsabilité de se conformer aux dispositions en matière de protection des données. Ils doivent en particulier respecter le principe de la proportionnalité (art. 4, al. 2, LPD ou 6, al. 2, nLPD), ne traiter les données que dans le but indiqué (art. 4, al. 3, LPD ou 6, al. 3, nLPD), veiller à l'exactitude des données (art. 5 LPD ou 6, al. 5, nLPD) et assurer la sécurité des données (art. 7 LPD ou 8 nLPD).

²⁰ Ordonnance n° 2010.439 dans la systématique liechtensteinoise ; disponible à l'adresse < <https://www.gesetze.li/konso/2010.439> > (dernière consultation le 9.8.2022).

²¹ PFPDT, Liste des États disposant d'une législation assurant un niveau de protection adéquat, état au 15.11.2021, p. 5 ; disponible à l'adresse <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home.html> > Protection des données > Commerce et économie > Transmission à l'étranger > Liste des États (dernière consultation le 9.8.2022)

Du point de vue de la Suisse, il n'est pas nécessaire de régler, sur le principe, la durée de conservation des données. L'exclusion de jeu au sens de la LJAr n'est liée à aucun délai. Lorsqu'une personne est exclue, elle l'est jusqu'à ce que les conditions de la levée de l'exclusion soient réunies. Après la levée, seul l'exploitant de jeux d'argent qui a prononcé l'exclusion continue d'avoir accès aux données ; il est responsable de leur conservation et de leur effacement. Le Liechtenstein applique une durée de conservation de cinq ans (art. 61, al. 1, SPBV), tandis que la législation suisse sur les jeux d'argent ne prévoit aucune obligation de ce type. Ce sont les règles générales de conservation et de comptabilité qui s'appliquent en Suisse.

Conformément à l'art. 42, al. 3, OJAr, les données relatives à l'interdiction de l'accès au jeu doivent être effacées quatre ans après leur saisie. Les exploitants de jeux d'argent doivent donc veiller à l'effacement en bonne et due forme, pour éviter toute communication transfrontalière une fois ce délai écoulé et doivent, selon l'option de mise en œuvre choisie, communiquer activement l'effacement en question afin que les exploitants de l'autre pays puissent également y procéder dans les meilleurs délais (voir l'art. 5, al. 3).

Art. 11 Conséquences d'une violation

L'accord énonce les conséquences juridiques qu'encourent les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure s'ils ne remplissent pas, ou pas correctement, leur obligation d'échanger des données ou ne reconnaissent pas ou n'appliquent pas les exclusions prononcées par l'autre État.

En Suisse, lorsque les exploitants ne respectent pas, à l'échelon national, l'obligation d'échanger des données ou n'appliquent pas comme il se doit les exclusions de jeu, les autorités de surveillance prennent les mesures administratives qui s'imposent (art. 98 et 108 LJAr) ou prononcent des sanctions administratives (art. 100 et 109 LJAr). Elles peuvent aussi, dans le cas des maisons de jeu, retirer ou restreindre la concession (art. 15, al. 2 et 3, LJAr).

Les dispositions précitées ont trait aux violations du droit national, mais n'excluent pas les violations du droit international, dans la mesure où la Suisse applique une conception moniste (voir le ch. 2.2). Outre la Convention de Macolin du 18 septembre 2014²², mise en œuvre dans la LJAr²³, il n'y avait pas d'autres instruments internationaux qu'on aurait pu prendre en compte dans l'élaboration de la loi. Le principe de la légalité exige toutefois une clarification. Le renvoi au droit national contenu à l'art. 11 est source de sécurité juridique et permet aux justiciables de comprendre les conséquences d'une violation des obligations de l'accord.

Art. 12 Disposition transitoire

L'extension de l'exclusion de jeu à l'autre État vaudra pour tous les joueurs déjà exclus au moment de l'entrée en vigueur de l'accord, quel que soit le motif de l'exclusion, et y compris lorsque l'exclusion a été prononcée à la demande d'un joueur.

Il s'imposera donc d'informer les joueurs déjà exclus que l'exclusion vaut également pour l'autre État. Pour ce faire, il faut veiller à ce que le public ait connaissance de l'accord par

²² RS 0.415.4

²³ Message sur la LJAr, FF 2015 7627 7644 s.

Rapport explicatif sur l'accord entre la Principauté de Liechtenstein et la Suisse sur l'échange de données concernant les joueurs frappés d'une mesure d'exclusion liée au domaine des jeux d'argent

le biais de la procédure de consultation. Une difficulté réside dans le fait que les coordonnées des joueurs, principalement ceux qui sont exclus depuis longtemps, ne sont plus forcément à jour et qu'il pourra s'avérer difficile de les informer. S'il est possible de trouver ces personnes en fournissant un effort raisonnable, il faudra les informer de l'extension.

Si un exploitant de jeux d'argent ne peut atteindre tous les joueurs qu'il a exclus, il veillera au moins à fournir une information appropriée par le biais de ses canaux de communication usuels.

Art. 13 Durée de validité de l'accord et dénonciation

L'accord sera de durée indéterminée, mais dénonçable (clause de dénonciation).

Art. 14 Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur dépend de la volonté des parties, dans la mesure où il n'existe pas de règles strictes relatives à l'entrée en vigueur des traités internationaux. Les parties s'entendent sur une entrée en vigueur 60 jours après la date à laquelle chaque État a communiqué à l'autre que les conditions internes pour l'entrée en vigueur sont remplies. Pour la Suisse, la procédure interne d'entrée en vigueur se terminera une fois obtenue l'approbation de l'Assemblée fédérale autorisant le Conseil fédéral à ratifier l'accord et après l'échéance du délai référendaire. Le Conseil fédéral pourra alors faire une communication en ce sens au Liechtenstein. La date de réception de la dernière notification fait foi.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et conséquences sur l'état du personnel de la Confédération et des cantons

L'accord n'a pas de conséquences financières ni de conséquences sur l'état du personnel de la Confédération ou des cantons. En Suisse, la mise en œuvre de l'accord relève directement des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure. La Confédération, et plus précisément la CFMJ, veille à ce que les maisons de jeu respectent les prescriptions relatives aux jeux d'argent, en ligne ou dans leurs locaux, et aux concessions. L'extension de l'échange de données aux joueurs exclus par le Liechtenstein ne modifiera pas grandement la charge de travail de la CFMJ, car il importe peu, en rapport avec le respect des prescriptions, que l'échange de données ait lieu seulement à l'échelon national ou aussi avec l'étranger. Il ne devrait pas en être autrement pour l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent, qui exerce la surveillance sur les exploitants de jeux de grande envergure. Il est possible que l'extension de l'échange de données représente un surplus de travail ponctuel lorsque l'échange ne fonctionne pas et que des mesures ou sanctions s'avèrent nécessaires.

Pour les exploitants de jeux d'argent assujettis à l'accord, la mise en œuvre de l'échange de données entraînera au début un surcroît de travail raisonnable. Les exploitants de jeux d'argent des deux États devront assumer les frais de mise en place d'une interface électronique. Ils pourront convenir des modalités de répartition de ces frais.

La charge de travail devrait se normaliser à l'issue de cette phase initiale.

4.2 Conséquences économiques

Il n'y a pas de conséquences économiques importantes à attendre. Les joueurs exclus des jeux au Liechtenstein qui, en application de l'accord, ne pourront plus non plus jouer auprès d'exploitants suisses, ne feront pas une grande différence en termes de produit brut des jeux. La nouvelle réglementation n'aura pas de répercussions en ce qui concerne l'impôt sur les maisons de jeu affecté à l'assurance vieillesse et survivants (art. 119 LJAr).

Les joueurs exclus des jeux en Suisse qui, en application de l'accord, ne pourront plus jouer au Liechtenstein, seront doublement protégés. La nouvelle réglementation pourra, le cas échéant, faire reculer le nombre de personnes endettées du fait de leur addiction au jeu dans la zone frontalière.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet repose sur l'art. 54, al. 1, Cst., selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer les traités et à les ratifier. Selon l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (voir les art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]²⁴ et 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]²⁵). Il n'y a pas, dans le cas qui nous occupe, de base légale (spéciale) permettant au Conseil fédéral de conclure seul un accord. Les art. 103 et 111 LJAr (assistance administrative) n'y suffisent pas, car le projet d'accord ne relève pas des champs d'application prévus. De plus, l'accord n'est pas de portée mineure, puisqu'il est soumis au référendum facultatif en matière de traités internationaux (art. 7a, al. 4, let. a, LOGA ; voir le ch. 5.3). Il doit donc être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'accord est compatible avec les traités internationaux auxquels la Suisse est partie, en particulier la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH)²⁶, le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques²⁷ et les accords bilatéraux conclus avec l'Union européenne. De même, l'accord s'intègre dans le cadre des relations bilatérales avec le Liechtenstein et est notamment compatible avec le traité douanier.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont soumis au vote du peuple. Selon l'art. 22, al. 4, LParl, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sont réputées importantes toutes les dispositions qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst. L'accord comporte des dispositions importantes fixant des

²⁴ RS 171.10

²⁵ RS 172.010

²⁶ RS 0.101

²⁷ RS 0.103.2

Rapport explicatif sur l'accord entre la Principauté de Liechtenstein et la Suisse sur l'échange de données concernant les joueurs frappés d'une mesure d'exclusion liée au domaine des jeux d'argent

règles de droit en cela qu'il impose des obligations aux exploitants de jeux d'argent et qu'il octroie des droits aux joueurs. L'arrêté fédéral portant approbation de l'accord est par conséquent sujet au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.