



23.070

Message

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

du 25 octobre 2023

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral¹ concernant l'accord entre la Suisse et le Liechtenstein² sur l'échange de données concernant les joueurs frappés d'une mesure d'exclusion liée au domaine des jeux d'argent.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 octobre 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2023 2577
² FF 2023 2578

Condensé

La Suisse et le Liechtenstein ont conclu un accord visant à renforcer la protection des joueurs contre le jeu excessif. L'accord bilatéral régit l'échange de données concernant les joueurs exclus entre les exploitants de jeux d'argent suisses et liechtensteinois. Le Conseil fédéral a approuvé l'accord et ouvert la procédure de consultation le 30 septembre 2022. L'accord a été signé le 20 octobre 2022.

Contexte

La Suisse compte 21 maisons de jeux et 2 exploitants de jeux de grande envergure (la Loterie Romande et Swisslos). Le 27 avril 2022, le Conseil fédéral a décidé qu'il attribuerait 2 nouvelles concessions à des maisons de jeu à partir de 2025.

En octobre 2016, le Liechtenstein a mis en place un régime d'autorisations relevant du droit de police pour ses maisons de jeu; le nombre de celles-ci n'est pas limité. À l'heure actuelle, 6 maisons de jeu y sont en exploitation, pour une population se montant à quelque 40 000 personnes. De nouvelles maisons de jeu s'y ajouteront prochainement (1 demande est pendante). Aucune nouvelle demande ne pourra cependant être déposée d'ici la fin 2025. Il y a un moratoire sur les jeux d'argent en ligne qui court jusqu'à fin 2023 au moins. Il sera vraisemblablement prolongé.

Les maisons de jeu suisses et liechtensteinoises sont géographiquement proches. Les exploitants de jeux d'argent des 2 pays auront de ce fait l'obligation de reconnaître et d'appliquer réciproquement les exclusions de jeu qu'ils ont prononcées pour éviter que des personnes exclues d'un côté de la frontière puissent continuer à jouer de l'autre côté.

Contenu du projet

Les exploitants de jeux d'argent suisses et du Liechtenstein prononcent des exclusions de jeu à l'encontre des joueurs surendettés, qui n'honorent pas leurs engagements financiers, qui engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune ou qui sont dépendants au jeu. Les exploitants de jeux d'argent des 2 pays seront tenus de reconnaître réciproquement les exclusions qu'ils prononcent.

Message

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 constitutionnel³ (art. 106, al. 1, de la Constitution [Cst.]⁴), qui attribue à la Confédération la compétence de légiférer en matière de jeux d'argent et sur lequel le Parlement s'est fondé pour élaborer la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr)⁵, 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 jeu⁶ et la loi du 8 juin 1923 sur les loteries⁷. Différents protagonistes avaient obtenu le référendum contre la loi, que le peuple a finalement acceptée en votation populaire le 10 juin 2017 à presque 73 % des voix⁸. La loi et ses ordonnances d'exécution sont entrées en vigueur 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 jeu⁹ et 2 exploitants de jeux de grande envergure¹⁰ (Loterie Romande et Swisslos). Le 27 avril 2022, le Conseil fédéral a décidé d'attribuer 2 nouvelles concessions à des maisons de jeu à partir de 2025. La Principauté de Liechtenstein (ci-après le Liechtenstein) applique quant à elle pour ses maisons de jeu un régime d'autorisations qui relève du droit de police. Les conditions d'autorisation sont en grande partie les mêmes que celles du système suisse de concessions. Il y a actuellement 6 maisons de jeu au Liechtenstein.

Dans le cas de 2 pays proches comme la Suisse et le Liechtenstein, l'échange des données des personnes exclues s'impose pour assurer une protection efficace des joueurs. 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 demi-heure pour passer du casino de Ruggell (Liechtenstein) au casino de Saint-Gall (Suisse). Seule la coopéra-

³ FF 2012 6149

⁴ RS 101

⁵ RS 935.51

⁶ RO 2000 677; 2006 2197; 2006 5599

⁷ RO 39 353; 2006 2197; 2008 3437; 2010 1881

⁸ FF 2018 7733

⁹ www.esbk.admin.ch/esbk/fr/home.html > Surveillance des maisons de jeu > Maisons de jeu terrestres (état le 11.7.2023).

¹⁰ Art. 49 du concordat intercantonal sur les jeux d'argent, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021, consultable sur www.gespa.ch > Lois et autorisations > Bases réglementaires > Niveau intercantonal > Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (état le 11 juillet 2023).

tion permettra de garantir qu'une personne exclue des jeux dans un État ne continuera pas de jouer dans l'autre. Les joueurs au comportement problématique font en règle générale peu de cas 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. De plus, cette option pourrait poser des problèmes de 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 LJA 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 d'étendre l'échange de données à d'autres États voisins. D'aucuns ont formulé cette exigence dans le cadre de la consultation. Mais la situation du Liechtenstein n'est pas comparable à celle des autres pays voisins de la Suisse. La législation liechtensteinoise sur les jeux d'argent est conçue de manière très similaire à celle de la Suisse, ce qui facilite la mise en œuvre de l'échange de données, sans compter que c'est dans les relations 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.

En considération des motifs susmentionnés, la Suisse et le Liechtenstein ont décidé d'entamer des négociations en vue de la conclusion du présent accord.

1.3 Dérroulement 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 des 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. Le 14 juin 2022, la Suisse et le Liechtenstein se sont entendus sur le texte de l'accord après deux tours de négociations au printemps 2022. Les négociations se sont déroulées dans une atmosphère très cordiale. Depuis le début, les deux États étaient d'accord sur l'objectif de renforcer la protection des joueurs contre le jeu excessif. L'obligation d'échanger les données de joueurs exclus par-delà les frontières nationales a un caractère novateur.

Le Conseil fédéral a approuvé l'accord le 30 septembre 2022. L'ancienne cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) Karin Keller-Sutter et la vice-chef du gouvernement du Liechtenstein Sabine Monauni l'ont signé le 20 octobre 2022.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'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 2023¹¹ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹².

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

La procédure de consultation sur l'accord a eu lieu du 30 septembre 2022 au 20 janvier 2023. Presque tous les participants ont expressément soutenu l'accord. Les remarques portent en particulier sur les dispositions relatives à la protection et à l'échange de données, de même que sur la question de la compétence de lever les exclusions. Plusieurs participants ont par ailleurs noté que les personnes visées contourneraient l'interdiction dont elles font l'objet en recourant à des offres illégales, d'où un gain seulement marginal en matière de protection des joueurs¹³.

Le présent message comporte quelques clarifications tenant compte des avis exprimés par les participants. Il n'est pas possible de modifier le texte de l'accord, dans la mesure où il a été signé le 20 octobre 2022. La consultation avait pour but de prendre la température sur le plan politique.

3 Présentation du projet

3.1 Contenu de l'accord

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

3.2 Mise en œuvre législative en Suisse

La Suisse applique une conception moniste, selon laquelle les dispositions de droit international acquièrent une validité automatique dans l'ordre juridique suisse. De plus, aucune disposition d'exécution n'est nécessaire, dans la mesure où 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 phy-

¹¹ FF 2020 1709

¹² FF 2020 8087

¹³ Les avis sont disponibles sur: www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022.

siques ou morales puissent en déduire directement des droits et des devoirs et les faire valoir devant les autorités administratives ou judiciaires.

4 **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 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 utilisé dans le contexte de la protection des joueurs contre la dépendance au jeu (voir l'art. 71 LJAr).

Art. 1 Objet

L'accord règle l'échange de données concernant les joueurs exclus entre les exploitants de jeux d'argent suisses et liechtensteinois (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 des joueurs. Il constitue la base légale formelle sur laquelle reposent les droits et les devoirs des exploitants de jeux d'argent (let. b)¹⁴.

L'objet de la réglementation est à interpréter de manière extensive: il inclut les droits et les devoirs liés 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)¹⁵ et sur les interdictions de l'accès au jeu au sens de l'art. 42, al. 1, de l'ordonnance du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAR)¹⁶. Selon la loi liechtensteinoise, perturber le déroulement des jeux est également un motif d'exclusion (art. 23, al. 1, let. c, GSG). L'accord porte enfin sur les auto-exclusions au sens des art. 80, al. 5, LJAr et 23, al. 4, GSG, très répandues dans la pratique. 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 Commission fédérale des maisons de jeu (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 mentionnées aux art. 52, al. 2, LJAr et 22, al. 2, GSG sont en relation, ni sur les restrictions de la participation

¹⁴ FF 2015 7627, 7693

¹⁵ Loi n° 2010.35 dans la systématique liechtensteinoise, disponible sur: www.gesetze.li/konso/2010.235 (état le 6 juin 2023).

¹⁶ RS 935.511

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 des dispositions sur le blanchiment d'argent, plus précisément de celles relatives au refus ou à 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]¹⁷, l'art 20, al 1, de l'ordonnance de la CFMJ du 12 novembre 2018 sur le blanchiment d'argent¹⁸ et l'art. 29, al. 1, de l'ordonnance du DFJP du 7 novembre 2018 sur le blanchiment d'argent¹⁹). Les interdictions de l'accès au jeu découlant de sanctions internationales (art. 6, al. 2, let. d, en relation avec l'art. 22a LBA) ne relèvent pas non plus du champ d'application de l'accord. Les premières de ces interdictions ne concernent qu'une maison de jeu ou un exploitant de jeux de grande envergure spécifique, tandis que les secondes ont un caractère international et s'appliquent déjà dans les deux États de manière indépendante (voir l'art. 22, al. 1, let. d, GSG). Le joueur concerné par une interdiction à caractère local 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 pas de doute sur celle-ci.

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 des 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 contre 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 cette 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 en vertu du droit suisse ou liechtensteinois.

¹⁷ RS 955.0

¹⁸ RS 935.021

¹⁹ RS 955.022

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

- a. 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'autres jeux de grande envergure pour lesquels une exclusion peut être prononcée (voir l'art. 80, al. 3, LJAr), 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]²⁰), et la Loterie romande;
- b. au Liechtenstein:
 - toutes les maisons de jeu qui proposent des jeux d'argent dans leurs locaux,
 - L'exploitation de jeux d'argent en ligne est également réglée dans le droit liechtensteinois. Il n'y a pas d'exploitants de tels jeux pour l'instant, car le gouvernement liechtensteinois a décidé le 19 novembre 2019 d'un moratoire sur les autorisations jusqu'à fin 2023²¹. Ces exploitants sont toutefois inclus à titre provisionnel, car il n'est pas exclu que le droit liechtensteinois leur permette d'exercer à l'avenir. La terminologie de l'accord (exploitants de jeux d'argent) vise l'exhaustivité. Du fait du renvoi figurant à l'art. 65 GSG, les art. 22 et 23 GSG sont applicables à l'exploitation de jeux d'argent en ligne. Les exploitants de ces jeux devront donc se conformer aux règles relatives aux exclusions au même titre que les maisons de jeu.

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 en sus d'échanger ces indications avec les exploitants de

²⁰ RS **0.631.112.514**

²¹ Voir l'annonce de l'office liechtensteinois de l'économie à l'adresse www.llv.li/de > Landesverwaltung > Amt für Volkswirtschaft > Geldspiel > Online-Geldspiele (état le 6 juin 2023).

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 notamment 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 État de résidence, il s'adressera pour ce faire à l'exploitant qui a prononcé l'exclusion. Selon le droit national applicable, la demande de levée de l'exclusion devra être déposée auprès de la maison de jeu ou de l'exploitant de jeux de grande envergure qui l'a prononcée (art. 81, al. 2, LJAr; art. 51, ch. 1, GSG).

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. 5, let. a, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)²², de même que la date du 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 des jeux par la Suisse ou par le 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.

Ce sont par conséquent 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 créer une interface électronique permettant d'échanger les listes de joueurs exclus entre les deux États. Cela impliquerait 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 doivent, 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. 33 à 42 LPD 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.

²² RS 235.1

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 forcément 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. Le but est de pouvoir identifier sans conteste la personne exclue. L'indication de la nationalité peut s'avérer nécessaire dans certains cas. Lorsque ce sont des 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.

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 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, s'il s'agit 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 exploitant 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 les obligations d’informer relevant du droit de la protection des données, auxquelles les exploitants doivent se conformer en vertu du droit qui leur est applicable (art. 19 et 20 LPD).

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 2010 sur les jeux d’argent [SPBV]²³). Elles ne peuvent toutefois pas 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 la concernant sont traitées découle de la législation sur la protection des données applicable à l’exploitant auquel elle s’adresse. 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. 25 LPD. Toute personne peut 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 des art. 16 et 17 LPD, dans la mesure où le Liechtenstein a une législation assurant un niveau de protection adéquat (annexe 1 de l’ordonnance du 31 août 2022 sur la protection des données [OPDo]²⁴). 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. 6, al. 2, LPD), ne traiter les données que dans le but indiqué (art. 6, al. 3, LPD), veiller à l’exactitude des données (art. 6, al. 5, LPD) et assurer leur sécurité (art. 8 LPD).

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 et que, par exemple, elle demande la levée. 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 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’ar-

²³ Ordonnance n° 2010.439 dans la systématique liechtensteinoise, disponible à l’adresse www.gesetze.li/konso/2010.439 (état le 6 juin 2023).

²⁴ RS 235.11

gent devront donc veiller à l'effacement en bonne et due forme, pour éviter toute communication transfrontalière une fois ce délai écoulé et, 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 sans délai (voir l'art. 5, al. 3).

Art. 11 Conséquences d'une violation

L'accord énonce les conséquences juridiques pour les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure qui 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. 3.2). À part la convention de Macolin du 18 septembre 2014²⁵, mise en œuvre dans la LJAr²⁶, il n'y avait pas d'autres instruments internationaux à prendre en compte dans l'élaboration de la loi. Le principe de légalité exige toutefois une clarification. Le renvoi au droit applicable 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 faudra donc informer les joueurs déjà exclus que l'exclusion vaut également pour l'autre État. Il faut noter à cet égard que le public aura eu connaissance de l'accord par le biais de la procédure de consultation et par les médias, notamment lors du traitement de l'objet au Parlement. Une difficulté réside par ailleurs 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. Toujours est-il qu'il faudra informer ces personnes de l'extension s'il est possible de les trouver en fournissant un effort raisonnable.

Si un exploitant de jeux d'argent ne peut joindre tous les joueurs qu'il a exclus, il veillera au moins à une information appropriée sur ses canaux de communication usuels (site Internet, X, etc.).

²⁵ RS **0.415.4**

²⁶ Message sur la LJAr, FF **2015** 7627, 7644 s.

Lors de la consultation, plusieurs participants ont fait remarquer que le moment serait bien choisi pour mettre les listes de joueurs exclus à jour. Une telle démarche serait bienvenue de la part des maisons de jeu et des exploitants de jeux de grande envergure. Elle serait aussi nécessaire sur le plan de la protection des données, au nom du principe d'exactitude des données. Conformément à l'art. 6, al. 5, LPD, celui qui traite des données personnelles doit s'assurer qu'elles sont exactes. Il prend toute mesure appropriée permettant de rectifier, d'effacer ou de détruire les données inexactes ou incomplètes.

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

L'accord sera de durée indéterminée, mais dénonçable (clause de dénonciation). Il doit pouvoir être dénoncé au cas où la situation juridique changerait dans l'un des deux États, par exemple parce que les jeux d'argent y sont interdits. L'échange de données à des fins de protection des joueurs devra durer aussi longtemps que les deux États appliqueront la réglementation sur les exclusions de jeu. Une limitation dans le temps n'aurait guère de sens.

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 se sont entendues 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.

5 **Conséquences**

5.1 **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 et 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 des sanctions s'avèrent nécessaires.

Pour les exploitants de jeux d'argent assujettis à l'accord, la mise en œuvre de l'échange de données entrainera 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.

De toute évidence, l'accord n'a pas de conséquences particulières pour les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne. Ces questions n'ont donc pas été approfondies.

5.2 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 LJA).

5.3 Conséquences sociales

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 dépendance au jeu dans la zone frontalière.

5.4 Conséquences environnementales

De toute évidence, l'accord n'a pas de conséquences sur l'environnement. Cette question n'a donc pas été approfondie.

6 Aspects juridiques

6.1 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]²⁷ et 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]²⁸) et de ceux qui ont une portée mineure (art. 7a, al. 2, LOGA). Il n'y a pas, dans le cas présent, de base légale (spéciale) permettant au Conseil fédéral de conclure seul un accord. Les art. 103 et 112 LJA concernant l'assistance administrative à l'étranger n'y suffisent pas. De plus, l'accord n'est pas de portée mineure, puisqu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit et qu'il est, par conséquent, sujet au référendum en matière de traités internationaux (art. 7a, al. 4, let. a, LOGA; voir le ch. 6.3). Il doit donc être approuvé par l'Assemblée fédérale.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'accord s'intègre dans le cadre des relations bilatérales avec le Liechtenstein et est notamment compatible avec le traité douanier. La Suisse n'a conclu aucun autre traité international dans le domaine des jeux d'argent.

6.3 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 sujets au référendum. 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 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.

6.4 Protection des données

Les données qu'il est prévu d'échanger sont essentiellement des données personnelles au sens de l'art. 5, let. a, LPD, raison pour laquelle le respect des prescriptions en matière de protection des données a une importance primordiale. Les règles prévues pour l'échange de données relatives aux joueurs exclus entre la Suisse et le Liechtenstein répondent aux exigences en matière de communication de données personnelles à l'étranger au sens des art. 16 et 17 LPD, puisque le Liechtenstein dispose d'une législation garantissant un niveau de protection adéquat (voir l'annexe 1 de l'OPDo).

²⁷ RS 171.10

²⁸ RS 172.010

