

# **AVIS DE DROIT**

**donné au Groupement Romand d'Etudes des Addictions  
et à la Société suisse de médecine de l'addiction.**

**Des contributions des entreprises de jeu au financement de  
la prévention des dangers inhérents aux jeux d'argent et de  
la protection contre les addictions**

## **INTRODUCTION**

Le 12 décembre 2013, le Groupement Romand d'Etudes des Addictions (GREAA) et la Société suisse de médecine de l'addiction ont demandé au soussigné un avis de droit sur la possibilité, au regard des règles constitutionnelles, d'étendre une « taxe prévention » à l'ensemble des jeux d'argent dits « de grande envergure » (loteries et paris et casinos). La question se pose ainsi sous un double aspect : D'une part, quelles sont les compétences des diverses collectivités publiques pour imposer une éventuelle contribution aux exploitants des jeux d'argent ? D'autre part, quels sont les moyens légaux et concrets qui permettraient de garantir le financement de la prévention contre les dangers d'abus et d'addiction ? Quant à la solution, elle

dépend également d'un double élément : d'abord, le sens et la portée de la nouvelle disposition constitutionnelle sur la prévention relative aux jeux d'argent ; ensuite, les moyens par lesquels une contribution pourrait être prévue, compte tenu de la nature juridique qu'il conviendrait de lui attribuer.

Le siège de la matière se trouve à la fois dans le nouvel article 106 de la Constitution fédérale et dans les textes de niveau inférieur du droit fédéral et cantonal. De leur côté, les cantons ont réglé la question de la « taxe prévention » en adoptant le Concordat du 16 février 2005, dont l'article 18 fixe à 0,5% le taux de la contribution des « grandes loteries » au financement de la prévention. Il reste cependant à compléter le droit fédéral. Accepté par les Chambres fédérales à la quasi unanimité et approuvé en votation populaire le 11 mars 2012 par près de 2'000'000 de oui contre moins de 300'000 non et tous les cantons, le nouvel article 106 de la Constitution fédérale (Cst.) doit encore faire l'objet d'une loi d'application, qui est en préparation. C'est dans ce cadre que le problème posé au soussigné doit être examiné.

Dans les premiers travaux préparatifs, on avait prévu des mesures de prévention et de protection contre le risque de dépendance au jeu, notamment des mesures qui seraient financées « par une taxe prélevée sur le produit brut des jeux de grande envergure ... et sur le produit brut des jeux exploités par les maisons de jeu ». Il était entendu que les diverses mesures fiscales permettant d'éviter les distorsions de concurrence seraient encore étudiées et que les conclusions pourraient être directement insérées dans le projet législatif en cours. Ultérieurement, il semble que des doutes se soient élevés au sujet de la constitutionnalité de la « taxe » envisagée, notamment en raison du défaut de base explicite dans le texte constitutionnel.

Dans ce contexte, il convient donc de déterminer d'abord la signification de l'article 106, alinéa 5, Cst., avant de se pencher sur la base, la nature et l'étendue d'une contribution financière des exploitants de jeu à la prévention.

## **I. Le sens et la portée de la nouvelle réglementation constitutionnelle sur la prévention des dangers des jeux d'argent (article 106, alinéa 5, Cst.)**

Cette disposition nouvelle est entrée en vigueur le 11 mars 2012. Elle ne déploiera cependant ses effets qu'au moment où la législation fédérale aura été révisée. La disposition antérieure de l'article 106 fut votée le 7 mars 1993. Sous la rubrique générale de jeux de hasard, elle distingue en réalité deux sortes de choses : d'un côté, les maisons de jeu (ou casinos), de l'autre, les loteries. La législation reflète cette dualité : la loi fédérale sur les maisons de jeu du 18 novembre 1998, promulguée le 1<sup>er</sup> avril 2000<sup>1</sup> et la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels du 8 juin 1923<sup>2</sup>. La distinction entre les casinos et les loteries a toujours posé des problèmes, parce que certains jeux sont difficiles à classer dans un groupe ou dans un autre et qu'il demeure des cas limites. Voilà pourquoi il est question aujourd'hui de réunir les deux matières dans une même loi, non sans maintenir néanmoins une différenciation qui paraît inévitable.

L'alinéa 5 de l'article 106 concerne d'ailleurs la prévention contre les dangers présentés par tous les types de jeux d'argent. Pour le comprendre, il importe avant tout de rechercher les intentions visées par le Constituant : Gouvernement, puis Parlement.

---

<sup>1</sup> RS 935. 52.

<sup>2</sup> RS 935. 51.

## A. Le Message du Conseil fédéral

A l'origine du nouvel article 106 Cst. se trouve une initiative populaire « pour des jeux d'argent au service du bien commun », déposée en 2009 et à laquelle le Conseil fédéral opposa un contre-projet qui devint le présent article 106<sup>3</sup>. S'agissant de la prévention de la dépendance au jeu, l'initiative imposait à la Confédération et aux cantons d'y veiller (art.106, al. 3, de l'initiative). Le Conseil fédéral soulignait qu'il partageait pour l'essentiel les préoccupations exprimées par l'initiative et exposait un contre-projet destiné à remédier à certains défauts du texte populaire, mais qui « permet également d'inscrire, au niveau constitutionnel, la nécessité de tenir compte des dangers inhérents à tous les jeux d'argent, loteries et paris professionnels y compris »<sup>4</sup>. Aussi proposait-il un article 106 dont l'alinéa 5 devait avoir la teneur suivante :

« La Confédération et les cantons tiennent compte des dangers inhérents aux jeux d'argent. Ils prennent les dispositions législatives et les mesures de surveillance propres à assurer une protection adaptée aux spécificités des jeux ainsi qu'aux lieux et aux modes d'exploitation de l'offre. »

Dans son ensemble, le nouvel article 106 « prévoit une compétence législative concurrente, étendue de la Confédération pour l'ensemble des jeux d'argent et il institue un organe de coordination »<sup>5</sup>. Il donne en outre « mandat au législateur et aux autorités d'exécution de tenir compte des dangers que présentent tous les jeux d'argent ». De ce commentaire livré par l'exécutif, il ressort clairement que l'alinéa 5 de l'article 6 a pour champ d'application tous les jeux d'argent, loteries et casinos, et qu'il attribue à la Confédération une compétence législative illimitée. Aux cantons

---

<sup>3</sup> Message du Conseil fédéral du 20 octobre 2010, FF 2010 p. 7255.

<sup>4</sup> Ibid. p. 7289.

<sup>5</sup> Ibid. p. 7290.

sont réservés l'autorisation et la surveillance des jeux d'argent (al. 3), ce qui revient à leur donner des compétences d'exécution<sup>6</sup>.

Le Gouvernement souligne également que l'un des buts de la réglementation des jeux d'argent est de prendre en compte les dangers qu'ils représentent, essentiellement la dépendance aux jeux, le blanchiment d'argent ou l'escroquerie. Le contre-projet va donc plus loin que l'initiative en élargissant la notion de danger, mais il comprend notamment la dépendance au jeu. L'obligation qui découle de l'alinéa 5 s'impose à la fois à la Confédération et aux cantons<sup>7</sup>. Dans ces conditions, l'exécutif souligne encore que le contre-projet « consolide les bases sur lesquelles on pourra continuer de prendre adéquatement en compte les dangers que présentent les jeux d'argent »<sup>8</sup>.

Jusqu'ici, ce sont les cantons qui ont prévu le financement des mesures à prendre. Le concordat intercantonal du 7 février 2005 oblige les loteries et sociétés de paris à s'acquitter d'une taxe de 0,5% du produit brut des jeux et impose aux cantons l'obligation d'affecter les recettes en question à la prévention et aux mesures de lutte contre la dépendance aux jeux (art. 18 CILP).

En définitive, si le pouvoir d'exécution des cantons est « revalorisé », la liberté d'action du législateur fédéral est limitée par les orientations que donne le nouvel article 106, quoique ce dernier laisse intacte la compétence législative concurrente étendue de la Confédération<sup>9</sup>. Il n'échappait pas à l'exécutif que la surveillance impliquerait « un accroissement éventuel des besoins en personnel et en moyens financiers », selon la nature et l'ampleur de l'offre supplémentaire<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Ibid. p. 7291.

<sup>7</sup> Ibid. p. 7292.

<sup>8</sup> Ibid. p. 7295.

<sup>9</sup> Ibid. p. 7296.

<sup>10</sup> Ibid. p. 7297.

## B. Les débats parlementaires

Si les intentions du Constituant ressortent assez nettement du Message gouvernemental, les travaux parlementaires apportent encore quelques éclaircissements. Certes, le Conseil des Etats, chambre prioritaire, adopta l'alinéa 5 de l'article 106 sans discussion. Mais le rapporteur souligna que le contre-projet sanctionnait une compétence législative de la Confédération dans tout le domaine des jeux d'argent<sup>11</sup>. A cet égard, il différait de l'initiative, qui voulait restreindre le pouvoir législatif de l'Etat central à l'énoncé de principes. Selon la représentante du Conseil fédéral, le contre-projet attribue ainsi une compétence complète et générale à la Confédération dans le domaine de la loi, tandis que la compétence d'exécution des cantons se trouve sanctionnée<sup>12</sup>.

Le débat dans la seconde chambre fut plus nourri. Le rapporteur rappela que le contre-projet oblige la Confédération et les cantons à prendre en considération les dangers des jeux d'argent, notamment l'addiction, allant en cela plus loin que l'initiative populaire<sup>13</sup>. Pour sa part, le représentant romand de la commission signala que le concordat intercantonal entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006 avait sensiblement fait taire les critiques adressées aux loteries, en introduisant des dispositions « sur la prévention de la dépendance liée au jeu avec l'introduction d'une contribution obligatoire pour les loteries visées de 0.5% du revenu brut des jeux en faveur de la prévention »<sup>14</sup>. Les porte-parole des groupes politiques insistèrent presque tous sur la nécessité d'écarter les dangers du jeu et soutinrent le mandat donné par le contre-projet au législateur et aux organes d'exécution de lutter contre les risques d'abus<sup>15</sup>. Un orateur fit observer que, du point de vue du parti socialiste, il manquait une représentation des milieux qui luttent pour la

---

<sup>11</sup> BO 2011 CE 2.

<sup>12</sup> Ibid. p. 3-4.

<sup>13</sup> BO 2011 CN 1739.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid. p. 1740-2.

prévention au cours des pourparlers qui conduisirent à l'élaboration d'un contre-projet de compromis et de consensus<sup>16</sup>. Les députés étaient conscients du fait que les jeux d'argent doivent être assujettis à une réglementation légale, précisément parce qu'ils provoquent des dangers<sup>17</sup>. Suivant la représentante du Conseil fédéral, Cheffe du Département de justice et police, l'initiative populaire allait dans la bonne direction en élargissant la prévention à l'ensemble des jeux d'argent, à l'opposé de l'article 106 Cst. alors en vigueur, qui visait seulement les dangers présentés par les maisons de jeu (ancien alinéa 2)<sup>18</sup>. A son avis, l'obligation supplémentaire d'une protection plus complète des joueurs et de la société était particulièrement importante<sup>19</sup>.

L'alinéa 5 du futur article 106 donna lieu à une discussion nourrie, provoquée par des propositions d'amendement de la majorité de la commission et de deux minorités. La majorité voulait prévoir à l'alinéa 5 « les mesures de surveillance propres notamment à prévenir le risque de dépendance et à protéger la jeunesse »<sup>20</sup>. Quant à la minorité II, elle voulait affecter à la prévention et à la lutte contre la dépendance « 0,5% du revenu brut des jeux d'argent ». Sur ce dernier point, la controverse porta avant tout sur la question formelle de la fixation d'un taux, soit dans la Constitution soit dans la loi, plutôt que sur le fond des choses. Pour les uns, il était plus efficace de prévoir d'emblée au niveau constitutionnel un pourcent des recettes brutes<sup>21</sup>. Pour les autres, ce problème ne relevait pas du niveau constitutionnel et appartient au domaine de la loi<sup>22</sup>.

Une controverse surgit déjà lors de la discussion sur l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 106, une minorité voulant indiquer, dans cette disposition également, que les addictions

---

<sup>16</sup> Ibid. p. 1741.

<sup>17</sup> Ibid. p.1745.

<sup>18</sup> Ibid. p.1746

<sup>19</sup> Ibid. p. 1747.

<sup>20</sup> Ibid. p.1747-8.

<sup>21</sup> Ibid. p.1742.

<sup>22</sup> Ibid. p. 1741.

devaient être combattues. Cette proposition fut nettement rejetée, parce que le problème devait être réglé à l'alinéa 5<sup>23</sup>. Au sujet du projet d'alinéa 5, la minorité I de la commission, qui préconisait l'acceptation du texte gouvernemental déjà voté par le Conseil des Etats, était d'avis qu'il était inutile d'entrer dans les détails et que le Parlement aurait de toute manière à déterminer au niveau législatif les mesures de protection que la Confédération et les cantons devront prendre<sup>24</sup>. La minorité II, pour sa part, entendait fixer d'emblée et clairement le financement de la prévention par un pourcent des recettes des jeux d'argent, sur le modèle de l'article 18 du concordat intercantonal du 7 janvier 2005. La représentante du Conseil fédéral s'opposa à une telle disposition, qu'elle jugeait trop rigide et qui devait être laissée à l'appréciation du législateur ; elle signalait les incertitudes en relation avec la nature juridique de la contribution, qui pourrait être comprise comme un impôt ou une obligation de participer aux frais, question ouverte qu'il n'était peut-être pas nécessaire de trancher à l'échelon constitutionnel<sup>25</sup>.

Un seul orateur s'est exprimé clairement contre l'extension de l'obligation financière imposée aux maisons de jeux, par crainte que cela réduise les contributions à l'assurance vieillesse et à l'assurance invalidité.

En définitive, l'amendement proposé par la minorité I fut préféré à celui de la majorité par 87 voix contre 72 et à celui de la minorité II par 124 voix contre 31<sup>26</sup>.

Ainsi, le Parlement renonça à donner davantage de précision aux obligations définies par l'alinéa 5 de l'article 106. Cette décision s'explique de plusieurs manières. Avant tout, il paraissait peu opportun d'introduire dans la Constitution une règle explicite et précise fixant un taux, modalité qui devrait plutôt figurer dans la loi. Ensuite, il paraissait inopportun, et peut-être prématuré, de lier le législateur

---

<sup>23</sup> Ibid. p.1748-9.

<sup>24</sup> Ibid. p.1753.

<sup>25</sup> Ibid. p.1753.

<sup>26</sup> Ibid. p. 1754.



par une règle trop stricte. Mais, à une exception près, tous les députés qui se sont exprimés sur le sujet étaient favorables à un financement de la prévention par les recettes des jeux d'argent et aucun d'eux, toujours sauf une exception, ne s'opposait à l'élargissement du financement aux recettes des maisons de jeu.

De cette analyse des travaux préparatoires de l'article 106 ressort donc une intention assez claire des auteurs de l'article 106 : l'ensemble des jeux d'argent engendre des dangers contre lesquels une prévention est nécessaire, les moyens devant être définis par la loi. De cette volonté historique du Constituant ne découle aucune indication qui permettrait de restreindre la marge de manœuvre du législateur au moment où il détermine les moyens, notamment fiscaux et financiers, par lesquels la protection contre les abus doit être assurée.

## **II. Le financement de la prévention par une contribution des maisons de jeu**

En termes pratiques, la question posée par le mandant se résume ainsi : une contribution peut-elle être prélevée par la Confédération auprès des entreprises qui exploitent un casino afin de financer la prévention, à l'image de la taxe de 0.5% du revenu brut des jeux qui est exigée des grandes loteries par les cantons ? Interprété littéralement, l'article 106, alinéa 5, Cst. ne permet pas de trancher. En effet, le Constituant a délibérément renoncé à réglementer lui-même le mode de la prévention dont il a pourtant énoncé le principe. Aussi s'agit-il de se demander si les maisons de jeu peuvent être assujetties à une contribution quand bien même celle-ci n'est pas expressément prévue par la disposition constitutionnelle. Pour résoudre ce problème juridique, il importe de déterminer d'abord la nature de la contribution envisagée, puis d'examiner si elle peut être introduite directement par la loi, malgré le silence de la Constitution.

## **A. La nature d'une contribution imposée aux maisons de jeu pour financer la prévention contre les abus**

Le droit suisse répartit les mesures fiscales prises par l'Etat en un grand nombre de catégories, ainsi que de sous-catégories, dont la définition ne dépend d'aucun code et se trouve à la fois dans la jurisprudence et dans la doctrine. Celles-ci n'étant pas toujours précises ni univoques, il convient d'attacher une importance particulière à la pratique des autorités fédérales elles-mêmes, Parlement et administration.

Le Tribunal fédéral opère une distinction tripartite qui a l'avantage de simplifier les choses. Il discerne ainsi les impôts, qui représentent la participation des citoyens aux charges de la collectivité et son dus indépendamment de toute contreprestation spécifique de la part de l'Etat. Puis il définit les contributions causales, qui constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat. Enfin, il en sépare les impôts d'orientation, qui ont pour objectif et pour effet essentiel d'influer sur le comportement des contribuables<sup>27</sup>.

Pour le juge, les contributions causales se subdivisent en trois sous-groupes : les émoluments, qui représentent la contrepartie de la fourniture d'un service par l'Etat, c'est-à-dire d'une activité administrative ou judiciaire pour le compte du citoyen (émolument de chancellerie) ; les taxes proprement dites, qui soit la contreprestation en argent d'une activité étatique ou d'un bien de valeur patrimoniale (taxe d'utilisation) ; ou enfin les taxes de remplacement, qui sont le substitut en argent d'un service personnel que le contribuable devrait accomplir lui-même. Mais la jurisprudence envisage encore d'autres sortes de contributions : les charges de préférence, qui sont des participations pécuniaires aux frais des établissements mis en place par l'Etat au profit de certaines activités privées ; les taxes régaliennes, qui

---

<sup>27</sup> ATF 135 I 133-7.

sont le prix versé par un concessionnaire à la collectivité publique qui lui concède l'exercice d'une activité lucrative.

Si les taxes causales se répartissent en plusieurs groupes, il en va de même des impôts. Au sens strict, ceux-ci sont prélevés pour couvrir des dépenses générales, indépendamment de toute prestation de l'Etat ou de tout avantage particulier que l'administré tirerait de son action. Les impôts peuvent être soit généraux, comme l'impôt sur le revenu ou la fortune, soit spéciaux. Ces derniers peuvent être de diverses sortes : l'impôt d'affectation est perçu à des fins précises et sert à des tâches bien définies, tout en étant prélevé auprès d'un nombre indéterminé de contribuables. L'impôt d'orientation cherche plutôt à influencer sur le comportement des assujettis qu'à procurer des ressources aux caisses étatiques. Il y a encore des impôts spéciaux qui portent sur une activité professionnelle et la frappent d'une charge supplémentaire pour des raisons de politique économique. Enfin, l'impôt dit « de couverture des frais » se caractérise certes comme un impôt direct, mais frappe un groupe déterminé de contribuables, en raison des dépenses spécifiques qu'elles occasionnent à l'Etat, et dont elles profitent plus que l'ensemble des administrés<sup>28</sup>.

Lorsque l'on cherche à ranger la « taxe prévention » parmi les différentes sortes de contributions publiques que reconnaissent la jurisprudence et la doctrine, on rencontre de sérieuses difficultés, tant il s'agit d'un cas tout à fait particulier. De toute évidence, il ne s'agit pas d'un impôt proprement dit. A la rigueur, on pourrait songer à admettre qu'elle a certains caractères d'un impôt d'affectation dans la mesure où elle est perçue à des fins précises. Cependant, elle est d'une nature très spécifique, en ce sens qu'elle touche seulement un petit nombre de contribuables, déterminés par avance en raison de leur obtention d'une concession fédérale, et non pas un ensemble de consommateurs, comme l'impôt fédéral sur les carburants

---

<sup>28</sup> Voir **X. Oberson**, *Droit fiscal suisse*, 3<sup>e</sup> ed. 2007, § 1. n 3 ; **U. Haefelin/ G. Muller/ F. Uhlmann**, *Allgemeines Verwaltungs Recht*, 6<sup>e</sup> Ed 2010, p. 606-18 ; **E. Grisel**, *Liberté économique*, Berne 2006, p. 391ss.

(article 86 Cst.) ou la taxe cantonale sur les véhicules à moteur<sup>29</sup>. Elle n'est pas non plus un impôt spécial prélevé sur une profession pour des motifs économiques ni un impôt d'orientation. A la rigueur, elle pourrait se rapprocher d'une contribution de couverture des frais, improprement appelée « impôt », mais elle s'en distingue cependant en ceci qu'elle n'est pas destinée à couvrir des dépenses dont profitent les entreprises assujetties, mais à de toutes autres fins. Pour la même raison, on ne saurait la ranger parmi les charges de préférence. Ce qui paraît essentiel, c'est qu'en aucun cas, le prélèvement de 0,5% sur les casinos ne peut être considéré comme un impôt proprement dit.

En définitive, le prélèvement envisagé est un cas tout à fait particulier, dont le caractère fiscal est lui-même discutable. En effet, le but auquel il devrait être affecté relève de la protection de la société en général et notamment de la santé publique. Or celles-ci sont précisément mises en danger par l'exploitation des maisons de jeu, qui peuvent donc être logiquement appelées à contribuer financièrement, dans une mesure d'ailleurs très modeste, à la protection des individus et de la société contre des abus. En somme, la contribution projetée ne serait que la conséquence logique du trouble à l'ordre public que l'exploitation des casinos menace de provoquer - et suscite parfois véritablement. Le but n'est donc pas de nature fiscale, mais plutôt policière. En ce sens, la « taxe prévention » se distingue essentiellement d'un « impôt » de couverture des frais et n'est d'ailleurs pas due à des avantages obtenus par les maisons de jeu. Néanmoins, il est permis de se demander si elle peut être introduite directement par la future loi fédérale sur les jeux d'argent ou si une base constitutionnelle se révélerait nécessaire.

---

<sup>29</sup> ATF 99 Ia 545.

## **B. La base légale de la contribution destinée à la prévention contre les dangers des jeux d'argent**

Avant tout, il importe de rappeler la volonté historique des auteurs de l'article 106, qui ont clairement manifesté l'intention de laisser au législateur le soin d'assurer le financement de la prévention. S'ils avaient considéré qu'une clause explicite de la Constitution était nécessaire pour garantir ce financement, ils auraient sans doute rédigé l'article 106 d'une manière différente. Le Conseil fédéral était conscient du fait que la nouvelle réglementation pourrait entraîner des dépenses supplémentaires, sans d'ailleurs que des ressources importantes se révèlent nécessaires<sup>30</sup>. A cet égard, il faut relever que le taux envisagé pour la contribution en cause serait d'environ 0,5% du produit brut des maisons de jeu, somme relativement peu élevée au regard de l'ensemble des montants en jeu, notamment de ceux qui sont destinés par l'article 106 Cst. à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité.

Quoique son caractère fiscal à proprement parler soit discutable, la contribution litigieuse a quelque analogie avec certains impôts, et certaines taxes causales. Toutefois, quelle que soit la catégorie dans laquelle on la range, elle n'a pas besoin d'une base constitutionnelle expresse pour être prélevée, en raison de la compétence matérielle dont jouit la Confédération dans le domaine des maisons de jeu en vertu de l'article 106 Cst. Telle est du moins la conclusion qui se dégage de la pratique instaurée par les autorités fédérales depuis plusieurs années. Il est vrai qu'autrefois, la jurisprudence et la doctrine étaient plus strictes. Mais elles se sont progressivement assouplies. Désormais, une contribution peut être levée sans fondement constitutionnel explicite lorsque sont réunies les conditions suivantes : premièrement, la Constitution donne à la Confédération une attribution matérielle dans le domaine considéré ; en deuxième lieu, il y a une connexité suffisante entre

---

<sup>30</sup> FF 2010 p. 7297.

le groupe des personnes assujetties et le but auquel est destiné le produit de la taxe ; troisièmement, le cercle des personnes appelées à contribuer est donc sensiblement plus étroit que pour les impôts mentionnés explicitement dans la Constitution fédérale.

Ces trois exigences ont été tenues pour satisfaites dans un assez grand nombre de cas. Dès 1993, les autorités fédérales ont jugé que l'ancien article 24<sup>septuies</sup>, qui prescrivait à la Confédération de légiférer sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes, pouvait servir de fondement constitutionnel à des impôts d'incitation, malgré l'absence de mention expresse dans la disposition constitutionnelle<sup>31</sup>. On trouve dans la pratique plus ou moins récente des autorités fédérales d'autres exemples de contributions publiques dépourvues de fondement constitutionnel. Tel est le cas pour la loi du 8 octobre 1999 sur les émissions de CO<sub>2</sub> du 8 octobre 1999<sup>32</sup>. Il faut citer aussi l'article 24 de la loi du 23 juin 1978 sur la surveillance des assurances<sup>33</sup>, l'ordonnance du 2 décembre 1996 sur le financement de la surveillance des banques<sup>34</sup> ou la loi du 25 juin 1976 sur une contribution financière à la prévention des accidents de la route<sup>35</sup>.

Dans un avis de droit du 15 juillet 1999<sup>36</sup>, l'Office fédéral de la justice a justifié cette manière de faire. Il a certes reconnu qu'elle ne correspondait pas en tous points aux enseignements de la doctrine dominante et qu'elle se justifiait uniquement par la connexité matérielle entre la taxe et le domaine de compétence attribué à la Confédération. A cet égard, l'Office estimait, avec plusieurs auteurs, que la délimitation du cercle des assujettis est déterminante, de même que le montant de la contribution, qui doit être en rapport direct avec son véritable but. L'Office était

---

<sup>31</sup> FF 1993 II 1434.

<sup>32</sup> RS 641.71.

<sup>33</sup> RS 961.01.

<sup>34</sup> RS 611.014.

<sup>35</sup> RS 741. 81.

<sup>36</sup> JAAC 2000.64.25.

d'avis que ces conditions étaient réunies s'agissant de la prévention des accidents de la route, de même que de la surveillance des banques et des assurances privées. Dans tous ces domaines, il faut certes que les éléments essentiels de la contribution soient déterminés par une loi au sens formel du terme, mais un fondement constitutionnel explicite n'est pas nécessaire.

Si les critères et conditions énoncés par l'avis de droit de l'Office fédéral de la justice sont appliqués à la contribution envisagée à la charge des maisons de jeu, il faut admettre que ces dernières peuvent y être assujetties sans base constitutionnelle plus explicite que ne l'est le nouvel article 106. Il existe incontestablement un rapport matériel étroit avec la compétence dont jouit ici la Confédération. Le cercle des assujettis est clairement dessiné et comprend un petit groupe d'entreprises concessionnaires, qui seraient appelées à financer des dépenses déterminées de la collectivité. Le taux de la contribution serait enfin relativement minime et propre à couvrir des dépenses spécifiques qui incombent aux collectivités publiques chargées d'atteindre un objectif précis, soit la prévention contre les abus du jeu. Si les autorités fédérales ont pu conclure que les conditions posées étaient remplies dans les divers domaines précités, à plus forte raison doivent-elles estimer que ces exigences sont également satisfaites dans le cas présent.

Il en irait peut-être différemment si le silence de la Constitution au sujet de la taxe en question était voulu et si celle-ci apparaissait donc comme contraire aux intentions du Constituant. Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce, puisque précisément les auteurs du nouvel article 106 Cst. ont entendu laisser au législateur le soin d'assurer le financement de la prévention contre les dangers présentés par les jeux d'argent.

Au surplus, une solution assez simple permettrait au législateur d'éviter de classer la contribution dans un groupe d'impôts ou de taxes déterminés, opération qui serait de toute manière susceptible de contestation et n'aurait guère de pertinence. En effet, l'article 106 Cst. établit clairement un système de concessions. La loi d'application du 18 décembre 1998<sup>37</sup> assujettit donc les maisons de jeu à l'obtention d'une concession d'implantation et d'exploitation (article 8 LMJ). La délivrance de la concession est subordonnée à des conditions générales ainsi qu'à des « conditions spécifiques ». Il serait conforme à la logique de ce système que, parmi les conditions de la concession figure l'obligation pour l'exploitant de verser une contribution dont le produit serait entièrement destiné à la prévention des risques inhérents au jeu. Dès lors que le nouvel article 106 ne modifie pas la situation juridique créée par l'ancienne disposition et par la loi de 1998, il paraîtrait admissible de faire du paiement de la contribution une condition de la concession.

---

<sup>37</sup> RS 935.52.



## CONCLUSION

Toutes les conditions posées par la pratique des autorités fédérales étant réunies, une contribution peut être prélevée auprès des maisons de jeu concessionnaires de la Confédération, afin de financer la prévention contre les dangers des jeux d'argent, et cela nonobstant l'absence d'habilitation constitutionnelle explicite.

Préverenges, le 31 janvier 2014

Etienne Grisel