

FEUILLE FÉDÉRALE

81^e année

Berne, le 20 mars 1929

Volume I

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois plus la finance d'abonnement ou de remboursement par la poste.

Insertions: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressées franco à l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

2440

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi fédérale sur les maisons de jeu.

(Du 19 mars 1929.)

Monsieur le Président et Messieurs,

I. L'historique de l'article 35 de la constitution fédérale relatif aux maisons de jeu, a déjà été fait d'une manière détaillée, en particulier dans les messages du Conseil fédéral des 27 mai 1916 et 27 juin 1927, concernant les différentes revisions constitutionnelles. Pour ne pas nous répéter, nous renvoyons à ces documents. En revanche, il ne sera pas superflu d'insister sur la signification de la votation populaire du 3 décembre 1928. Nous l'examinerons non seulement au vu du nouveau texte constitutionnel, mais surtout à la lumière des délibérations de l'Assemblée fédérale qui ont précédé le scrutin, de la discussion publique, ainsi que des commentaires du vote par les partisans et les adversaires de l'initiative. Les arguments qui ont déterminé la décision populaire étaient d'ordre moral et d'ordre économique. Partisans et adversaires étaient d'accord — et c'est l'important — que le principe de l'interdiction des maisons de jeu, soit des jeux de hasard proprement dits, établi par l'article 35, ne devait pas être ébranlé. On était aussi unanime à penser que le citoyen suisse n'a pas besoin, en ce qui le concerne, de jeux de hasard, même pas de ces jeux d'agrément auxquels manque l'attrait d'un gain facile, et qu'il n'y avait pas lieu de faire fléchir en sa faveur le principe de l'interdiction. Mais on a reconnu que, pour un certain nombre de nos stations d'étrangers, l'existence des jeux dans les kursaals jouait un rôle vital et qu'il fallait examiner sérieusement, dans l'intérêt de notre économie nationale, jusqu'à quel point on pouvait passer outre aux objections tirées des dangers du jeu, ou les réduire par des moyens appropriés. Cet examen a conduit à admettre, à titre exceptionnel, un jeu de hasard répondant aux nécessités économiques et dépourvu de tout danger moral. L'exploitation en est soumise à des

prescriptions nombreuses régissant les autorisations, le fonctionnement du jeu, le moment et la durée de l'exploitation, le contrôle, la reddition des comptes et l'emploi des recettes. Ainsi, pratiquement, la maison de jeu susceptible de démoraliser le peuple, fait place à un inoffensif jeu d'agrément. Cette exception dictée par les besoins du tourisme est réglée, comme le prévoit déjà l'article constitutionnel, par une ordonnance que le Conseil fédéral a déjà édictée afin de satisfaire en temps utile au but économique essentiel de l'initiative : préserver les kursaals de la ruine. Cette ordonnance, qui rentre dans la compétence du Conseil fédéral, est annexée, à titre d'information, au présent message. Elle se borne à réglementer les conditions du jeu dans les kursaals; l'octroi du privilège consenti à ces derniers a pu y être subordonné, d'une manière assez libre, à des considérations d'intérêt public.

II. Mais quelle sera désormais la situation juridique en dehors des kursaals ? — Tandis que, sous l'empire de l'ancien droit, aucune disposition n'a été édictée — abstraction faite du règlement du Conseil fédéral du 12 septembre 1913 sur les kursaals — en exécution de l'article 35 de la constitution, nous ne croyons pas pouvoir nous en dispenser aujourd'hui. L'expérience nous oblige à faire un pas de plus. Le jeu, en effet, ne s'est pas pratiqué seulement dans les kursaals, sous les yeux du public et de la police; il s'est réfugié aussi dans des lieux moins accessibles ou cachés et a trouvé un auxiliaire dans des appareils automatiques camouflés en jeux d'adresse. C'est par centaines que ces appareils ont été installés en Suisse, dans les hôtels ou les restaurants, à portée des gens du pays comme des étrangers, des adolescents, des petits employés, des liftiers comme des personnes voyageant pour leur agrément. Ils constituent un danger plus grand qu'on ne le croit communément. La question de leur assimilation aux maisons de jeu ressortissait à la police et aux tribunaux des cantons. En l'absence d'une définition légale de la maison de jeu, ces autorités ont souvent demandé l'avis d'experts et ceux-ci ont tracé une ligne de démarcation du jeu d'adresse — donc autorisé — qui dénote une incompréhension absolue du sens véritable de l'article constitutionnel. Au lieu de baser leurs considérations sur l'expérience, sur la clientèle habituelle des appareils automatiques, sur le fait qu'elle se renouvelle quotidiennement et sur la possibilité de modifier sans peine le fonctionnement des appareils, ils se sont fondés sur un *élément subjectif* : du fait que des joueurs habiles peuvent, exceptionnellement, obtenir un résultat favorable à la suite d'un long exercice avec un appareil dont le mécanisme est resté inchangé, ils ont conclu qu'il s'agissait de jeux d'adresse. Même quand une seule personne manie en réalité le jeu, que, par exemple, elle

met en mouvement un ressort ou une boule et que les enjeux ont été déposés par des douzaines de spectateurs peut-être, on a admis que ces spectateurs s'exerçaient à un jeu d'adresse. L'adresse consisterait à apprécier l'habileté de celui qui joue effectivement, ou alors à calculer le mouvement de la boule, des petits chevaux, etc., pendant le laps de temps qui s'écoule entre leur départ et leur arrivée au but. Il est évident qu'une pareille interprétation, une fois acceptée par les tribunaux d'un canton et admise dans d'autres cantons, rendrait l'article constitutionnel complètement illusoire. Relevons d'ailleurs cette autre difficulté que, jusqu'ici, les sanctions pénales, en tant qu'il en existe, varient d'un canton à l'autre.

III. La présente loi est appelée à mettre fin à la fâcheuse situation juridique ci-dessus exposée. Nous tenons à établir expressément que cette manière de faire répond non seulement aux vœux des adversaires de la récente initiative constitutionnelle, mais encore à ceux d'un grand nombre de ses partisans. D'ailleurs, dans plusieurs cantons même, on a réclamé une réglementation fédérale susceptible de constituer en cette matière une base solide. — L'interdiction stipulée au premier alinéa de l'article 35 de la constitution autorise déjà la Confédération à édicter une loi d'exécution. Sa compétence ressort encore à plus forte raison de l'autorisation expressément conférée au Conseil fédéral d'édicter une ordonnance. Elle doit également être déduite du fait que la phrase finale de l'article 35, selon laquelle la Confédération peut *aussi* prendre les mesures nécessaires concernant les loteries, a trouvé son application dans une *loi fédérale* qui définit les actes interdits et contient des sanctions administratives et pénales. Ajoutons, que la loi fédérale sur la juridiction administrative et disciplinaire mentionne expressément, dans son annexe VI, premier alinéa, les décisions du département fédéral de justice et police concernant la définition des maisons de jeu en droit fédéral. Enfin, il ne fait aucun doute que la Confédération est autorisée, en application de l'article 64^{bis} de la constitution, à sanctionner par des dispositions pénales toute interdiction prononcée par la constitution, c'est-à-dire à définir par une loi les éléments constitutifs des infractions. Quant à savoir s'il y a lieu d'attendre l'entrée en vigueur du futur code pénal (voir art. 307 du projet de code pénal) ou d'édicter une loi spéciale, c'est une question d'opportunité. Nous considérons comme nécessaire de disposer de sanctions pénales efficaces précisément maintenant, dans la première période d'application du nouvel article constitutionnel. Il y aura lieu de décider, le moment venu, si ces sanctions doivent être transportées dans le code pénal.

IV. Qu'entend la constitution fédérale par ces « maisons de jeu » dont elle interdit l'ouverture et l'exploitation? — La suppression de

la phrase de l'ancien article constitutionnel selon laquelle la maison de jeu est une entreprise exploitant des jeux de hasard a-t-elle eu pour but de rompre avec cette définition? — Assurément non. Jamais pareille assertion n'a été faite ni par les auteurs mêmes de l'initiative, qui savaient mieux que personne ce qu'ils voulaient, ni dans les discussions qui se sont produites avant et après la votation. Si la règle contenue dans cette phrase a été rejetée à l'arrière-plan, c'est sans doute uniquement que, conformément au but et au titre de l'initiative, on voulait mettre l'accent sur la seule exception, le jeu de kursaal autorisé — mais autorisé précisément à titre d'exception! La notion de maison de jeu implique évidemment déjà celle d'une exploitation dans laquelle se trouvent, en face du joueur, un entrepreneur, un croupier, un arrangeur, s'efforçant, en règle générale, de tirer du jeu un profit, sans toutefois que cette intention doive être considérée comme un élément constitutif de l'infraction. — On peut donc dire qu'il y a entreprise ou organisation dès qu'un *appareil* servant au jeu est installé, mis à la disposition du public: roulette, appareil automatique, le cas échéant aussi un jeu de dés ou un jeu de cartes organisés ou réglés de manière à laisser la décision au hasard.

Pour que le jeu organisé par l'entreprise soit punissable, il faut que ce soit un jeu de hasard, c'est-à-dire que le résultat dépende du hasard. Du hasard seulement? — Non. Pour poser la règle à laquelle devront se conformer les tribunaux et les autorités administratives, nous nous basons — en nous référant à ce que nous avons dit au chapitre II — non sur des possibilités et des exceptions plus ou moins paradoxales, mais sur l'expérience. Existe-t-il des jeux dans lesquels puissent concourir le hasard et l'adresse? Certainement, si l'on consulte la pratique. N'est-ce pas la pratique aussi qui a permis d'établir, en matière de responsabilité civile des chemins de fer par exemple, un concours du hasard et de la maladresse, quoique les théoriciens eussent d'abord déclaré que, logiquement, la notion de hasard excluait d'emblée le concours d'une faute? Nous nous contenterons donc de dire que le résultat du jeu doit dépendre *essentiellement* du hasard. Si l'on reproche à cette définition de manquer de précision scientifique, nous répondrons que nous devons utiliser fréquemment, en droit civil comme en droit pénal, de telles définitions, qui s'inspirent de la pratique et qui permettent souvent bien mieux au juge de répondre à l'intention du législateur, qu'une notion subtile, se prêtant à toutes les échappatoires de la dialectique. Ainsi on ne pourra plus, par exemple, assimiler à un jeu d'adresse un jeu dans lequel mise un simple spectateur. — Ces considérations de principe et ces directions générales nous ont servi de guides dans l'élaboration du présent projet de loi, dont nous donnons ci-après un aperçu détaillé.

V. Le projet de loi comprend trois chapitres intitulés : 1^o Dispositions générales, 2^o Dispositions pénales, 3^o Dispositions finales.

I. Dispositions générales.

En tête de ce chapitre est reproduite l'interdiction des maisons de jeu qui figure à l'article 35, premier alinéa, de la constitution fédérale.

Suit la définition de la maison de jeu. Est réputée maison de jeu toute entreprise exploitant des jeux de hasard. Par conséquent, le jeu de hasard doit, dans une certaine mesure, être organisé. Est réputé jeu de hasard le jeu qui offre, moyennant une mise, la chance de réaliser un gain en argent, cette chance dépendant, uniquement ou essentiellement, du hasard et étant entendu que le hasard s'apprécie à la lumière de l'expérience. La mise ne consistera pas nécessairement en argent. Il y aurait jeu de hasard au sens du projet de loi même si l'enjeu consistait en n'importe quels objets ayant une certaine valeur, pourvu que les autres conditions fussent réalisées. Le gain, en revanche, doit toujours être une somme d'argent. Sinon, il ne s'agit pas d'un jeu défendu par le droit fédéral. Les cantons demeurent libres, en tant qu'il ne s'agit pas de loteries prohibées par le droit fédéral, d'interdire des jeux de ce genre ou de les soumettre à des restrictions. — Les appareils automatiques et appareils analogues installés en vue du jeu sont assimilés à des entreprises exploitant des jeux de hasard, si, d'une manière incontestable, l'issue du jeu ne dépend pas, essentiellement, de l'adresse, étant entendu qu'ici de nouveau c'est l'expérience qui entrera en ligne de compte. N'est d'ailleurs expressément défendue que l'installation des appareils et non, par exemple, leur fabrication. — Toute réunion de joueurs organisée en vue des jeux de hasard est naturellement réputée maison de jeu. Elle le serait même sans organisation, si les jeux de hasard étaient habituellement exploités et si le public y avait effectivement accès. Si, en revanche, des particuliers se réunissaient occasionnellement pour pratiquer des jeux de hasard, à titre de passe-temps seulement, le jeu non organisé ne serait pas assimilé à une entreprise. Mais dès que le jeu de hasard exploité par une réunion de joueurs est pratiquement accessible au public, que ce soit moyennant un droit d'entrée ou une prétendue cotisation, il tombe sous le coup de l'interdiction.

L'article 2, 5^e alinéa, stipule que les jeux d'agrément des kursaals sont soumis aux dispositions spéciales de l'ordonnance du Conseil fédéral du 1^{er} mars 1929 concernant l'exploitation des jeux dans les kursaals. Cette ordonnance, édictée en application des 2^o et 3^e alinéas du nouvel article 35 de la constitution, est entrée en vigueur le 20 mars 1929.

Ce sont les tribunaux qui décideront, lors de la poursuite pénale, si dans un cas d'espèce, l'entreprise de jeux tombe sous le coup de l'interdiction. Cependant, le projet de loi prévoit que le département fédéral de justice et police décide quels sont les appareils installés en vue du jeu qui doivent être assimilés à des maisons de jeu. Cette procédure administrative a été instituée afin que les intéressés puissent se conformer, en cas de doute, aux décisions rendues et éviter ainsi une condamnation pénale. En confiant cette tâche à une autorité fédérale, on réalisera une uniformité dont l'expérience a démontré l'urgente nécessité. D'après l'annexe VI de la loi fédérale du 11 juin 1928 sur la juridiction administrative et disciplinaire, la décision du département est susceptible de recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

II. Dispositions pénales.

Le projet stipule en premier lieu que celui qui ouvre une *maison de jeu*, qui l'exploite, qui fournit des locaux ou procure des appareils à cette fin, sera puni d'une amende de trois cents à dix mille francs.

La nouvelle loi punit ensuite l'exploitation, *dans les kursaals, de jeux prohibés*. Elle stipule que celui qui, dans un kursaal, exploite des jeux d'agrément au mépris des prescriptions spéciales, c'est-à-dire contenues dans l'ordonnance du Conseil fédéral, sera puni d'une amende de cinq cents à dix mille francs; qu'en outre l'exploitant condamné pour une première infraction pourra être menacé de la fermeture de son établissement, et qu'en cas de nouvelle infraction dans les cinq ans, la fermeture pourra être prononcée. L'ordonnance du Conseil fédéral concernant l'exploitation des jeux dans les kursaals réserve à ce conseil, dans son article 18, la faculté de faire contrôler l'exploitation des jeux par des organes fédéraux et de les interdire en tout temps, complètement, dans les kursaals qui, par leur organisation ou leur manière d'exploiter les jeux, ne satisferaient pas aux conditions énoncées dans l'ordonnance. L'interdiction peut donc être prononcée non seulement par la voie judiciaire, mais aussi par la voie administrative.

Si l'exploitant est une personne morale, une société en nom collectif ou une société en commandite, la peine encourue sera appliquée aux sociétaires, directeurs, fondés de pouvoirs, liquidateurs, membres du conseil d'administration ou des commissions de surveillance qui sont responsables de l'infraction.

La peine sera doublée en cas de récidive, c'est-à-dire lorsque dans les cinq années qui précédaient le jour de l'infraction, l'auteur a déjà été condamné pour une contravention à la loi fédérale sur les mai-

sons de jeu. En outre, l'emprisonnement jusqu'à six mois pourra être prononcé.

Lorsque la personne qui ouvre ou exploite une maison de jeu appartient à une profession, une industrie ou un commerce, dont l'exercice est subordonné à une autorisation officielle, l'autorité cantonale compétente peut lui retirer cette autorisation dans les formes prévues par la législation cantonale. Ainsi, le cas échéant, elle pourra retirer sa patente à un aubergiste.

Une autre disposition du projet autorise le juge à ordonner, sans égard à la punissabilité d'une personne déterminée, la confiscation du matériel servant au jeu et des enjeux; la saisie préalable est régie par le code de procédure pénale.

Enfin, ce chapitre contient une disposition relative à la compétence du juge. Il s'ensuit que le jugement des infractions relève de la jurisprudence pénale fédérale, ce qui paraît rationnel, étant données en particulier les difficultés auxquelles s'est heurtée jusqu'ici l'application des mesures contre les maisons de jeu. Règle générale, les infractions pourront être déférées pour jugement aux cantons. C'est dans des cas spéciaux seulement qu'on fera appel à la cour pénale fédérale.

III. Dispositions finales.

Ce chapitre traite des rapports de la loi avec le droit cantonal et de son entrée en vigueur.

L'article 10 stipule une réserve en faveur des dispositions cantonales qui ne sont pas contraires au droit fédéral. La plupart des cantons possèdent des prescriptions sur les jeux de hasard.

La loi fédérale, conjointement avec l'ordonnance du Conseil fédéral du 1^{er} mars 1929 concernant l'exploitation des jeux dans les kurstaals, permettra sans doute d'appliquer l'article 35 de la constitution conformément à son esprit.

Nous vous proposons d'accepter le projet ci-annexé d'une loi fédérale sur les maisons de jeu.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 19 mars 1929.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Dr H A A B.

Le chancelier de la Confédération, KAESLIN.

(Projet.)

Loi fédérale sur les maisons de jeu.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
de la
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu l'article 35 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral, du 19 mars 1929,

arrête :

I. Dispositions générales.

Article premier.

Il est interdit d'ouvrir et d'exploiter des maisons de jeu.

Article 2.

Est réputée maison de jeu toute entreprise exploitant des jeux de hasard.

Sont réputés jeux de hasard les jeux qui offrent, moyennant une mise, la chance de réaliser un gain en argent, cette chance dépendant, uniquement ou essentiellement, du hasard.

L'installation d'appareils automatiques ou d'appareils analogues servant au jeu est considérée comme une entreprise exploitant des jeux de hasard, s'il est incontestable que l'issue du jeu ne dépend pas essentiellement de l'adresse.

Toute réunion de joueurs est réputée entreprise si les jeux de hasard y sont exploités habituellement et si le public y a effectivement accès.

Les jeux d'agrément des kursaals sont soumis aux dispositions spéciales de l'ordonnance du Conseil fédéral du 1^{er} mars 1929, concernant l'exploitation des jeux dans les kursaals.

Article 3.

Le département fédéral de justice et police décide quels sont les appareils, installés en vue du jeu, qui doivent être assimilés à des maisons de jeu.

II. Dispositions pénales.

Article 4.

Celui qui ouvre une maison de jeu, qui exploite, qui fournit des locaux ou procure des appareils à cette fin sera puni d'une amende de trois cents à dix mille francs.

Article 5.

Celui qui, dans un kursaal, exploite des jeux d'agrément, au mépris des prescriptions spéciales sera puni d'une amende de cinq cents à dix mille francs.

L'exploitant qui aura été condamné en application du premier alinéa pourra être menacé de la fermeture de son établissement; s'il commet une nouvelle infraction dans les cinq ans, la fermeture pourra être prononcée.

Article 6.

Si l'exploitant est une personne morale, une société en nom collectif ou une société en commandite, la peine encourue sera appliquée aux sociétaires, directeurs, fondés de pouvoirs, liquidateurs, membres du conseil d'administration ou des commissions de surveillance, qui sont responsables de l'infraction.

Article 7.

Lorsque, dans les cinq dernières années qui précédaient le jour de l'infraction, l'auteur a déjà été condamné pour contravention à la présente loi, l'amende sera de six cents à vingt mille francs. En outre, l'emprisonnement jusqu'à six mois pourra être prononcé.

Article 8.

Le juge ordonne, sans égard à la punissabilité d'une personne déterminée, la confiscation des enjeux et du matériel servant au jeu.

Article 9.

Les infractions à la présente loi relèvent de la juridiction pénale fédérale.

III. Dispositions finales.**Article 10.**

Sont réservées les dispositions cantonales sur les jeux de hasard qui ne sont pas contraires au droit fédéral.

Article 11.

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

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi fédérale sur les maisons de jeu. (Du 19 mars 1929.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1929
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2440
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.03.1929
Date	
Data	
Seite	365-374
Page	
Pagina	
Ref. No	10 085 565

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.