



N° de référence: G224-0109

Résultats de la procédure d'audit concernant

la révision de

l'ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent; OBA CFMJ)

2007

Table des matières

Liste des participants à la procédure d'audition.....	4
A Maisons de jeu	4
B Autorités et organisations	4
Ordonnance	5
I. Contexte	5
II. Evaluation générale du projet.....	5
III. Prises de position concernant les différentes dispositions du projet d'ordonnance.....	6
1. Vérification de l'identité et enregistrement.....	6
Art. 2 Opérations de caisse	6
Al. 1	6
Al. 2	7
Art. 3 Relations d'affaires durables.....	8
Al. 1	8
Al. 2, let. b.....	8
Art. 4 Informations à enregistrer	8
Art. 5 Documents requis	8
Al. 1	9
Al. 2	9
2. Identification de l'ayant droit économique	9
Art. 6 Principe	9
Al. 1	9
Al. 2	9
Al. 2, let. a.....	9
3. Obligation particulière de clarification.....	9
Art. 9 Cas d'application.....	9
Art. 11 Transactions présentant un risque accru.....	9
Al. 3	9
Art. 12 Contenu des clarifications.....	10
Art. 13 Procédure.....	10
NOUVEAU: al. 3.....	10
Art. 14 Surveillance des relations d'affaires et des transactions	10
Al. 2	10
4. Recours à des tiers lors de l'exécution des obligations de diligence.....	11
Art. 15.....	11
Al. 3	11
5. Obligation d'établir et de conserver des documents.....	11
Art. 16.....	11
Al. 2, let. d.....	11
Al. 2, let. e.....	11
Al. 3	11
Al. 4	11
6. Mesures organisationnelles.....	11
Art. 19 Formation et formation continue du personnel.....	11
Art. 20 Contrôles internes	11
Al. 2	11
7. Organismes d'autorégulation.....	12
Art. 25.....	12
NOUVEAU: Art. 25bis	12

NOUVEAU: Art. 25ter.....	12
8. Surveillance.....	12
Art. 26 Tâches de la commission.....	12
Al. 1	12
9. Dispositions finales.....	13
Art. 31 Entrée en vigueur.....	13

Liste des participants à la procédure d'audition

A Maisons de jeu

- CSA Casino Schaffhausen AG, Herrenacker 7, Case postale 205, 8200 Schaffhouse
- Casino Davos AG, Promenade 63, 7270 Davos
- Grand Casino Kursaal Bern AG, Kornhausstrasse 3, Case postale, 3000 Berne 25
- Airport Casino Basel AG, Flughafenstrasse 225, Case postale, 4025 Bâle
- Casino Zürichsee AG, Seedammstrasse 3, 8808 Pfäffikon SZ
- Casino du Lac Meyrin SA et Société du Casino de Crans-Montana SA (ci-dessous : Meyrin / Crans-Montana) représentés par M^e Boivin & Nussbaumer, avocats et notaires, Rue de Lausanne, Case postale 111, 1701 Fribourg
- Casino du Jura SA, Sur Haute-Rive 1, Case postale 57, 2830 Courrendlin (ci-dessous : Courrendlin)
- Grand Casino Luzern AG, Haldenstrasse 6, 6006 Lucerne (ci-dessous: Lucerne)
- Casinò Lugano SA, Via Stauffacher 1, Case postale 3298, 6901 Lugano (ci-dessous: Lugano)
- Casino de Montreux SA, Rue du Théâtre 9, Case postale 387, 1820 Montreux (ci-dessous : Montreux)
- Société Fribourgeoise d'Animation Touristique SA, Route du Lac 11, 1763 Granges-Paccot (ci-dessous : Fribourg)
- Casinò Admiral SA, Via Angelo Maspoli 18, 6850 Mendrisio
- Casino St. Moritz AG, Kempinski Grand Hôtel des Bains, Via Mezdi, 7500 Saint-Moritz
- Grand Casino St. Gallen AG, St. Jakob-Strasse 55, 9000 Saint-Gall

B Autorités et organisations

- Office fédéral de la justice (OFJ)
- Services linguistiques
- Fédération Suisse des Casinos (FSC)
- Organisme d'autorégulation de la Fédération Suisse des Casinos (OAR FSC)

Ordonnance

I. Contexte

Une version remaniée de l'ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent a fait l'objet d'une première procédure d'audition au courant de l'automne 2004.

Le projet d'ordonnance a ensuite été revu en fonction des résultats de cette audition. En outre, sur décision de la commission, plusieurs visites ont été organisées dans les pays voisins en automne 2005 auprès de maisons de jeu et de leurs organes de surveillance respectifs. Dans le courant de l'été 2006, la commission a arrêté la suite de la procédure. Elle en a informé les représentants des maisons de jeu et de la Fédération Suisse des Casinos (FSC) en octobre 2006. Au cours de cette séance, elle a présenté les modifications subies par le concept d'identification et a annoncé qu'une consultation des offices et une nouvelle audition seraient menées durant les prochains mois.

Les propositions de modification issues de la consultation des offices ont été intégrées dans le projet.

La version de l'ordonnance que la CFMJ a transmise aux intéressés le 12 mars 2007 reprenait les principales modifications subies par le projet de 2004.

Les participants avaient jusqu'au 13 avril 2007 pour prendre position. La documentation relative à la procédure d'audition a été envoyée à toutes les maisons de jeu de Suisse ainsi qu'à la FSC, à la Chancellerie fédérale (Services linguistiques centraux et Section du droit) et à l'Office fédéral de la justice (OFJ).

II. Evaluation générale du projet

Une grande partie des intéressés ont accepté le projet et l'ont jugé propre à contribuer à la lutte contre le blanchiment d'argent en tenant compte à la fois des souhaits de l'autorité de surveillance et des intérêts des maisons de jeu. La FSC, l'OAR FSC et les maisons de jeu adhérant à la prise de position de ceux-ci, ont notamment salué expressément le fait que le projet reprenne certains éléments auxquels la branche accorde une grande importance, comme la possibilité de choisir entre la vérification de l'identité à l'entrée ou lors du dépassement d'une valeur seuil.

Certaines propositions de durcissement de la législation actuelle, se référant au droit supérieur ainsi qu'aux recommandations du GAFI, ont été jugées inopportunes, disproportionnées ou inapplicables. De l'avis de la plupart des opposants, leur mise en œuvre serait irréalisable pour les entreprises ou entraînerait un travail administratif exagéré qui détériorerait sensiblement la compétitivité des maisons de jeu suisses.

La grande majorité des casinos proposent de modifier et de compléter les points suivants:

- Vérification de l'identité lors du dépassement d'une valeur seuil (art. 2, al. 1):
 - vérifier uniquement l'identité des clients dont l'identité n'a pas encore été vérifiée et qui ne sont pas encore enregistrés;
 - la vente de jetons et de crédits de jeu au client n'est pas une transaction impliquant la vérification de son identité. Celle-ci doit seulement intervenir lors du rachat;
 - la valeur seuil doit être augmentée.

- Vérification de l'identité à l'entrée (art. 2, al. 2):
vérifier uniquement l'identité des clients dont l'identité n'a pas encore été vérifiée et qui ne sont pas encore enregistrés. Prévoir une réglementation transitoire en fonction des possibilités d'application pratique.
- Relations d'affaires durables (art. 3, al. 2, let. b):
considérer que les supports électroniques pour les crédits de jeu fondent une relation d'affaires durable seulement lorsqu'ils présentent un avoir supérieur à 5000 francs et sont utilisés pendant plus d'une journée par le client.
- Identification de l'ayant droit économique (art. 6, al. 2, let. a):
en l'absence de risque de blanchiment d'argent, renoncer à l'obligation de clarification, sous peine de transformer cette norme en un instrument de protection sociale camouflé.
- Transactions présentant un risque accru, définition (art. 11, al. 3):
renoncer aux obligations supplémentaires lors du recensement des transactions « échelonnées »;
ne contrôler les transactions que lors du rachat de jetons et de crédits de jeu à la caisse.

III. Prises de position concernant les différentes dispositions du projet d'ordonnance

La FSC a rédigé et remis sa prise de position de concert avec l'OAR FSC. Les casinos non mentionnés (Schaffhouse, Davos, Berne, Bâle, Pfäffikon, Mendrisio, Saint-Moritz, Saint-Gall, Lucerne avec compléments) adhèrent sans réserve à la prise de position de la FSC et de l'OAR FSC et renoncent à formuler leurs propres remarques. Les maisons de jeu de Meyrin et Crans-Montana ont chargé le cabinet Boivin & Nussbaumer, avocats et notaires à Fribourg, de réunir leurs observations. L'OFJ n'a pas, quant à lui, communiqué d'observations directes.

1. Vérification de l'identité et enregistrement

Art. 2 Opérations de caisse

Al. 1

La FSC et l'OAR FSC se réfèrent à l'art. 3, al. 2, LBA¹ pour demander la précision suivante : « ...les visiteurs *dont l'identité n'a pas encore été vérifiée et qui n'ont pas encore été enregistrés...* » ; une nouvelle vérification de l'identité lors de chaque nouvelle opération de caisse d'un certain montant ne s'imposerait pas sur le plan pratique et ne serait pas applicable sur le plan légal. Fribourg défend la même position et souhaite une définition des données à enregistrer auprès des visiteurs dont l'identité a déjà été vérifiée.

¹ Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (RS 955.0, LBA).

La FSC et l'OAR FSC ainsi que Courrendlin, Fribourg et Montreux critiquent la formulation « ...par *l'achat et la vente* de jetons ou de crédits de jeu ... » et demandent de remplacer les termes en italiques par celui de « rachat », par lequel on entendrait uniquement l'échange, à *la caisse* du casino, des jetons et des crédits de jeu contre de l'argent. La vente de jetons et de crédits de jeu ne devrait pas nécessiter une vérification d'identité car cela nuirait gravement à la compétitivité des maisons de jeu suisses, en particulier dans le domaine des jeux de table. En outre, selon la FSC et l'OAR FSC, un tel durcissement irait à l'encontre de la pratique juridique suisse et internationale.

D'une part, les opposants renvoient à plusieurs reprises à l'impossibilité pratique, avec les systèmes utilisés aujourd'hui dans le domaine des machines à sous, d'enregistrer les achats de crédits de jeu par les visiteurs, raison pour laquelle le législateur ne saurait maintenir une telle exigence. La FSC et l'OAR FSC ajoutent que le risque de blanchiment d'argent ne réside pas en soi dans la vente de jetons et de crédits de jeu aux clients mais, le cas échéant, uniquement dans leur rachat (« cash-out »).

Dans le domaine des jeux de table, plusieurs casinos demandent d'autre part qu'il demeure possible de *vendre* des jetons directement à la table, même pour des sommes importantes, afin de maintenir l'attractivité de l'offre de jeu. Il serait en outre impossible de vérifier l'identité des clients et d'enregistrer les données exigées directement à la table de jeux et non plus à la caisse; en tout état de cause, les clients n'accepteraient pas une telle procédure.

Courrendlin et Montreux jugent qu'une valeur seuil de 5000 francs est, d'une manière générale, trop basse et proposent de l'augmenter à 10 000 francs. Montreux préférerait cependant introduire à l'art. 2, al. 1 un système d'échelonnement qui s'inspire de l'art. 2, al. 2, à savoir: un seuil de a) 12 000 francs pour les rachats de jetons et de crédits de jeu ainsi que pour l'émission et l'encaissement de chèques et de b) 5000 francs pour les opérations de change.

Montreux juge par ailleurs que la combinaison des durcissements prévus créerait une discrimination des grands casinos, respectivement des casinos A au profit des casinos B.

Fribourg demande si la valeur seuil relative aux transactions liées entre elles pourrait être définie dans les directives internes des maisons de jeu plutôt que dans l'ordonnance. Concernant les transactions liées entre elles, la FSC et l'OAR FSC proposent de remplacer « paraissant » par « apparaissant ». Ils dénoncent la charge administrative supplémentaire que représenteraient, pour les maisons de jeu, la vérification de l'identité et le recensement si le seuil était abaissé de sa valeur actuelle de 15 000 francs (cas normal) à 5000 francs. Ils se réfèrent à l'art. 3, al. 2, LBA et proposent un seuil de 3500 francs pour les *recensements*. A titre de complément, une proposition de compromis s'écartant de l'ordonnance est présentée pour le règlement de l'OAR FSC.

Lugano soutient la valeur seuil de 3500 francs pour le recensement lors de transactions liées entre elles, par analogie avec les directives de l'UE en vigueur dès 2008. La même maison de jeu déplore que les données à recenser subissent un traitement différent selon le système d'identification et exige une harmonisation ou des précisions.

Al. 2

La FSC et l'OAR FSC saluent expressément la possibilité de choix entre la vérification de l'identité lors du dépassement d'un certain montant ou à l'entrée. Dans le second cas, ils exigent cependant, comme à l'al. 1 et pour le même motif, le complément suivant: « ...en procédant à la vérification de l'identité et à l'enregistrement de tous les visiteurs *dont l'identité n'a pas encore été vérifiée et qui n'ont pas encore été enregistrés...* ».

Ils attirent aussi l'attention sur l'énorme charge administrative que représenterait ce système,

surtout dans sa phase de mise en place; l'OAR FSC devra en tenir compte dans la pratique en édictant une réglementation d'exécution allant dans ce sens.

Montreux répète que cette disposition constitue une discrimination et désavantage les grands casinos attirant de nombreux clients; de tels casinos seraient contraints d'appliquer la méthode consistant à vérifier l'identité des clients à partir de la valeur seuil de 5000 francs prévue par l'al. 1 car, en raison des files d'attente que cela occasionnerait, il serait impossible de procéder à une vérification de l'identité à l'entrée. Cette inégalité de traitement ne serait pas adaptée aux exigences de l'exploitation et se ferait sentir sur les revenus des casinos A, en particulier de ceux qui se situent dans des zones frontalières; cela se répercuterait par la suite sur les rentrées fiscales.

Lugano demande également que les dispositions des let. a à c ne s'appliquent qu'aux clients dont l'identité a déjà été vérifiée, faute de quoi il y aurait une inégalité de traitement lors du recensement des transactions effectuées après l'identification.

Art. 3 Relations d'affaires durables

Al. 1

Lugano signale des difficultés d'interprétation.

Al. 2, let. b

Dans la perspective de la mise en place de systèmes tels que TITO ou les « cashless cards », Fribourg souhaite permettre de jouer librement jusqu'à un certain montant, même pour une durée inférieure à un jour, alors qu'une valeur seuil adéquate devrait s'appliquer pour la vérification de l'identité (comme pour les autres opérations de caisse). Lugano rejette également la limitation à une journée de jeu. En ce qui concerne les machines à sous, on pourra reprendre les données du SEDC, que la CFMJ peut vérifier; il ne se justifie donc pas de conserver ces données à double (documentation LBA et SEDC).

Lucerne ainsi que la FSC et l'OAR FSC proposent, en se référant à l'approche de la LBA, fondée sur le risque, de limiter la qualification de relation d'affaires durable aux cas dans lesquels des supports électroniques avec un avoir de plus de 5000 francs sont utilisés pour une durée de plus d'un jour. La FSC et l'OAR FSC ajoutent que cette disposition ne doit pas s'appliquer aux nouvelles techniques telles que TITO, la « cashless card » et autres systèmes remplissant les mêmes fonctions que les jetons traditionnels.

Art. 4 Informations à enregistrer

Lugano critique le fait que la réglementation proposée aille plus loin que les dispositions en vigueur, ce qui compliquerait l'enregistrement; cette maison de jeu met notamment le doigt sur le problème des adresses de domicile non disponibles ou périmées.

Art. 5 Documents requis

Fribourg et Lugano se réjouissent de l'harmonisation avec la LBA concernant les documents requis pour le contrôle à l'entrée. Fribourg approuve en outre l'autorisation des cartes de client aux conditions indiquées. Lugano souhaite ajouter à la liste des documents admis pour le contrôle d'identité une « attestation de séjour » que la commune délivrerait aux étrangers domiciliés en Italie; ce document n'est pas reconnu à l'heure actuelle.

AI. 1

Courrendlin souhaite une liste précise des documents autorisés ou non, car le libellé ne permettrait par exemple pas de savoir si seuls les documents d'identité officiels et les permis de conduire suisses sont valables ou si les documents d'identité suisses pour étrangers le sont également.

AI. 2

Montreux recommande de préciser s'il est possible d'utiliser les cartes de client comme documents d'identification.

2. Identification de l'ayant droit économique

Art. 6 Principe

Montreux demande des précisions, car l'article serait difficilement compréhensible et sujet à des interprétations diverses.

AI. 1

Crans / Meyrin, Courrendlin, Fribourg ainsi que la FSC et l'OAR FSC réclament des précisions ou des compléments concernant les opérations de caisse. Par analogie, ils demandent que le texte précise une valeur seuil ou intègre l'expression « *une somme importante* ».

AI. 2

Crans / Meyrin estiment que la formulation « Dans les autres cas... » prête à confusion, car on pourrait admettre que les « opérations de caisse » mentionnées à l'al. 1 ne recouvrent pas toutes les transactions effectuées à la caisse.

AI. 2, let. a

Fribourg ainsi que la FSC et l'OAR FSC affirment, en renvoyant à l'art. 4 LBA, qu'une disproportion importante entre les mises du client et sa capacité économique peut tout au plus motiver une clarification particulière au sens des art. 9 ss. du projet d'ordonnance, mais en aucun cas une vérification de sa qualité d'ayant droit économique. La FSC et l'OAR FSC réclament la suppression de cette disposition.

3. Obligation particulière de clarification

Art. 9 Cas d'application

La FSC et l'OAR FSC demandent le complément suivant: « ...sauf si leur légalité est manifeste », car il leur semble indispensable de reprendre la formulation de l'art. 6, let. a, LBA.

Art. 11 Transactions présentant un risque accru

AI. 3

Courrendlin et Montreux sont d'avis que la mise en jeu de sommes importantes ne repré-

sente pas en soi un risque de blanchiment d'argent ; une obligation de clarification systématique découragerait les clients et, partant, ferait subir un préjudice économique à la maison de jeu.

Crans / Meyrin trouvent que cette prescription est quasiment impossible à appliquer aux visiteurs se présentant pour la première fois au casino; ils proposent d'en limiter l'application aux clients qui s'y sont déjà rendus à plusieurs reprises.

Fribourg ainsi que la FSC et l'OAR FSC estiment que l'expression « de manière échelonnée » prête à confusion et proposent sa suppression pure et simple. Concernant le terme « apport », ils rappellent que, par analogie avec l'art. 2, al. 1, il ne devrait être question que de rachats (« cash-out »), car il est pratiquement impossible, pour l'heure, de contrôler les ventes aux tables de jeu et aux machines à sous.

Art. 12 Contenu des clarifications

La FSC et l'OAR FSC réclament une disposition applicable n'obligeant pas les maisons de jeu à poser à répétées reprises les mêmes questions au même client alors que la situation de ce dernier n'a pas changé.

Par ailleurs, les maisons de jeu devraient avoir la possibilité de procéder à d'autres clarifications en plus de celles prévues aux art. 9 ss., lesquelles sont assorties d'exigences strictes en ce qui concerne l'établissement d'une documentation.

Art. 13 Procédure

NOUVEAU: al. 3

La FSC et l'OAR FSC demandent le complément suivant: « Les clarifications sont effectuées dans le respect de la sphère privée des personnes concernées », en référence aux art. 18, al. 2, OBA CFB² et 32 LMJ³ (obligation de garder le secret).

Art. 14 Surveillance des relations d'affaires et des transactions

Al. 2

Fribourg estime que les systèmes de surveillance actuels sont suffisants et doute qu'il soit judicieux, d'un point de vue économique, de mettre en place par la contrainte de nouveaux systèmes dont la plus-value apparaît douteuse au vu du risque réel.

La FSC et l'OAR FSC réclament la suppression de cette disposition, jugée disproportionnée. Ils renvoient aux dérogations accordées aux petits établissements par l'art. 12, al. 3, OBA CFB, ordonnance dont l'art. 12, al. 1 a inspiré la présente disposition; les chiffres d'affaires des maisons de jeu suisses se situeraient dans un ordre de grandeur analogue à ceux de ces petits établissements.

² Ordonnance du 18 décembre 2002 de la Commission fédérale des banques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (RS 955.022, OBA CFB).

³ Loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (RS 935.52, LMJ).

4. Recours à des tiers lors de l'exécution des obligations de diligence

Art. 15

Al. 3

La FSC et l'OAR FSC renvoient aux détails du règlement de l'OAR FSC.

5. Obligation d'établir et de conserver des documents

Art. 16

Al. 2, let. d

Pour la FSC et l'OAR FSC, les transactions entraînant l'obligation d'établir et de conserver des documents devraient être définies plus précisément; pour les maisons de jeu affiliées, cela doit être fait dans le règlement de l'OAR FSC.

Al. 2, let. e

La FSC et l'OAR FSC jugent disproportionné d'obliger les maisons de jeu à conserver les « documents de recensement » pendant un délai de dix ans, conformément à l'al. 4. Ils devraient pouvoir être détruits après l'établissement de la documentation, comme cela était possible jusqu'ici, suite à la première révision de la LBA.

Al. 3

La FSC et l'OAR FSC réclament la suppression du terme « recensées », qui est superflu car il n'est ni défini, ni utilisé dans le reste de l'ordonnance.

Al. 4

Par analogie avec l'observation relative à l'al. 2, let. e, la FSC et l'OAR FSC demandent une dérogation pour les « documents de recensement ». Fribourg et Montreux jugent disproportionnée l'obligation de conserver la totalité des documents pendant dix ans et demandent que la réglementation actuelle soit maintenue ou que l'obligation de conserver les « documents de recensement » ne porte que sur une durée de cinq ans.

6. Mesures organisationnelles

Art. 19 Formation et formation continue du personnel

La FSC et l'OAR FSC ainsi que Fribourg demandent que, dans la pratique, soit accordé un délai de six mois pour la formation de base des nouveaux collaborateurs.

Art. 20 Contrôles internes

Al. 2

La FSC et l'OAR FSC veulent l'assurance que la mise en œuvre de cette disposition ne contraindra pas les petits établissements à augmenter leurs effectifs.

7. Organismes d'autorégulation

Art. 25

La FSC et l'OAR FSC jugent cette disposition insuffisante et proposent de la modifier, respectivement de la compléter comme suit, sur le modèle de l'OBA OFAP⁴:

La commission reconnaît les organismes d'autorégulation s'ils:

- a. disposent d'un règlement;
- b. veillent à ce que les maisons de jeu qui leur sont affiliées s'acquittent des obligations définies au chap. 2.

NOUVEAU: Art. 25bis

La FSC et l'OAR FSC proposent d'ajouter la disposition suivante:

Art. 25bis Règlement

¹Les organismes d'autorégulation édictent un règlement.

²Le règlement précise les obligations de diligence définies au chap. 2 qui incombent aux maisons de jeu affiliées et règle les modalités d'application. Il définit en outre:

- a. les conditions auxquelles les maisons de jeu sont affiliées à l'organisme d'autorégulation ou en sont exclues;
- b. la manière de contrôler si les obligations de diligence sont respectées;
- c. des peines appropriées. La peine maximale ne peut excéder une amende de 100 000 francs.

NOUVEAU: Art. 25ter

En outre, la FSC et l'OAR FSC proposent l'article suivant :

Art. 25ter Liste, obligation d'informer

¹Les organismes d'autorégulation tiennent la liste des maisons de jeu qui leur sont affiliées. Ils transmettent cette liste ainsi que toutes ses modifications ultérieures à la commission.

²Les organismes d'autorégulation établissent chaque année à l'intention de la commission et selon ses directives un rapport sur leurs activités.

8. Surveillance

Art. 26 Tâches de la commission

AI. 1

Afin d'éviter des doublons, la FSC et l'OAR FSC proposent le complément suivant: « Elle tient compte des résultats des vérifications effectuées par les organes de révision conformément à l'art. 21. »

⁴ Ordonnance de l'OFAP du 24 octobre 2006 sur la lutte contre le blanchiment d'argent (RS 955.032, OBA OFAP).

9. Dispositions finales

Art. 31 Entrée en vigueur

La FSC et l'OAR FSC envisagent un report de l'entrée en vigueur en fonction des travaux préparatoires et des installations techniques nécessaires.