



Cour II
B-439/2009
{T 0/2}

Arrêt du 2 novembre 2009

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),
Frank Seethaler, Ronald Flury, juges,
Pascal Richard, greffier.

Parties

X. _____ SA,
représentée par Maître Nicolas Charrière, avocat,
recourante,

contre

Commission fédérale des maisons de jeu CFMJ,
Eigerplatz 1, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Sanction et mesures.

Faits :**A.**

Par courrier du 31 mars 2008, la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) a informé la société X. _____ SA (ci-après : le casino) qu'elle prenait note du fait qu'une mesure d'exclusion volontaire prononcée à l'encontre d'une joueuse avait été enregistrée le 13 janvier 2006 mais n'avait été inscrite dans le système C-Key que deux ans plus tard, soit le 13 février 2008, suite à une plainte de la joueuse en question de pouvoir encore jouer dans d'autres casinos. Elle a notamment fait remarquer qu'une employée du casino a inscrit ses initiales et la date du 10 janvier 2006 sur la case réservée au responsable du concept social du formulaire intitulé « Demande d'exclusion de jeu », ce qui atteste du contrôle de l'inscription de la mesure d'exclusion dans le système C-Key. Elle a donc requis du casino qu'il s'explique sur ce dysfonctionnement du processus d'autocontrôle des procédures.

En date du 28 avril 2008, le casino a expliqué le non-enregistrement de l'exclusion par une probable interruption de plus de vingt minutes de la procédure d'inscription dans le système C-Key par son employée. Il a en outre ajouté que l'employée ayant attesté le contrôle de l'inscription n'avait, à cette date, pas encore reçu de formation complète en qualité de responsable du concept social, celle-ci s'étant achevée le 23 janvier 2006. Il a enfin indiqué avoir demandé à ses employés de mener les procédures d'exclusion de manière ininterrompue et de s'assurer que le masque indiquant l'enregistrement apparaisse à l'écran du poste de contrôle C-Key.

Le 1^{er} juillet 2008, la CFMJ a adressé une mise en garde au casino et lui a enjoint de prendre les mesures nécessaires, jusqu'au 16 juillet 2008, afin d'éviter que de tels faits ne se reproduisent.

Dans sa prise de position du 25 juillet 2008, le casino a informé la CFMJ que ses employés avaient vu leur attention attirée sur la problématique de l'exactitude des informations saisies dans le système C-Key, qu'une application particulière avait été apportée à la formation du nouveau collaborateur, qu'un nouveau suppléant au concept social allait être nommé et que les modifications des diverses procédures lui seraient communiquées à la fin du mois d'août 2008.

Afin de s'assurer de l'amélioration de la situation, la CFMJ a procédé, le 2 septembre 2008, à l'examen d'un échantillon de onze mesures d'exclusion des jeux prononcées en 2006 par le casino. À cette occasion, elle a constaté que, alors même que la documentation mise à disposition par le casino atteste le prononcé de mesures d'exclusion des jeux à l'encontre d'un joueur, aucune inscription correspondante ne figurait dans le système C-Key. Avec l'objectif de faire toute la lumière au sujet de ces incohérences, la CFMJ a alors décidé de mener un contrôle plus systématique de l'efficacité du programme de mesures sociales mis en oeuvre par le casino. Ce contrôle porta sur toutes les exclusions prononcées par le casino en 2006 et 2008 ainsi que sur un tiers de celles prononcées en 2007.

Par courrier du 22 septembre 2008, le président du conseil d'administration du casino a annoncé à la CFMJ qu'un contrôle interne visant à assurer la fonctionnalité du système C-Key serait très prochainement mis en place. Le 14 octobre 2008, le casino a transmis à la CFMJ une nouvelle version du règlement relatif à l'accès aux données et au contrôle C-Key prévoyant notamment que le responsable du domaine de la protection sociale doit contrôler hebdomadairement les données inscrites dans le système C-Key.

En plus des cas relatifs au domaine de la protection sociale, la CFMJ a relevé le non-respect de certains délais impartis dans divers autres domaines, notamment en matière de documentation relative à la lutte contre le blanchiment d'argent.

B.

La CFMJ a constaté, lors de l'inspection élargie menée du 1^{er} au 3 avril 2008 que le casino ne prévoyait pas une procédure de contrôle, par la vidéo-surveillance, de l'ensemble des transferts de flux d'argent. Par courrier du 28 avril 2008, elle lui a demandé de remédier à ce manquement. Faisant suite à l'inspection menée le 15 mai 2008, la CFMJ a informé le casino, par courrier du 5 juin 2008, que l'ensemble de ses transferts n'étaient pas couverts par le système de vidéo-surveillance et qu'il n'était pas possible de reconnaître de manière catégorique les faits ainsi que les résultats liés aux jeux de table. La CFMJ a de nouveau signalé au casino que, suite à un contrôle du 11 juillet 2008, il n'était toujours pas possible de reconnaître de manière catégorique les faits et résultats, ce malgré l'installation d'un nouveau système de vidéo-surveillance. Cette constatation a été

confirmée lors d'un nouveau contrôle effectué le 22 août 2008. Aussi, le 27 août 2008, la CFMJ a, par mesures urgentes, enjoint le casino de fermer une table de jeu, de contrôler la couverture des autres tables par le système de vidéo-surveillance et de fermer toutes celles ne répondant pas aux exigences légales.

Lors du contrôle du 8 septembre 2008, la CFMJ a constaté que, malgré une amélioration de la qualité des images vidéo, il n'était toujours pas possible de reconnaître de manière catégorique les faits ainsi que les résultats liés aux jeux de table et que l'ensemble des transferts de flux d'argent n'étaient toujours pas couverts par le système de vidéo-surveillance. Le lendemain, la CFMJ a par conséquent ordonné au casino, par mesures urgentes, de fermer trois autres tables de jeu.

Le 16 septembre 2008, la CFMJ a transmis au casino un projet de décision incidente concernant des mesures urgentes et lui a imparti un délai pour exercer son droit d'être entendu. Les mesures devaient s'appliquer jusqu'à la mise en place d'un système offrant une sécurité équivalente et approuvé par elle. Elles consistaient en la vérification en direct, à la vidéo-surveillance, de la mise en oeuvre des processus relatifs aux transferts de flux d'argent, en une comptée indépendante à la vidéo-surveillance ainsi qu'en la remise, tous les dix jours, d'un document signé avec les résultats obtenus de manière indépendante, à la table et en salle de vidéo-surveillance.

Par courrier du 19 septembre 2008, le casino a fait savoir qu'il s'était conformé aux mesures urgentes prévues et qu'il était en train de mettre sur pied un système offrant une sécurité équivalente. Le 22 septembre 2008, la décision a été communiquée au casino.

C.

Le 16 septembre 2008, le président du conseil d'administration du casino et son directeur général ont été invités au siège de la CFMJ dans le but de les informer des manquements constatés en particulier dans les domaines de la protection sociale, de la vidéo-surveillance et de l'organisation du casino ainsi que de leur communiquer les mesures que la CFMJ entendait prendre. Le 19 septembre 2008, le président du conseil d'administration ainsi qu'un autre membre dudit conseil se sont rendus à Berne auprès de la CFMJ pour présenter les mesures d'ores et déjà prévues, voire entreprises, par le casino afin

d'éviter que les problèmes constatés dans le domaine de la protection sociale ne se reproduisent.

D.

Par courrier du 22 septembre 2008, le président du conseil d'administration du casino a informé la CFMJ qu'il estimait que le casino avait respecté les injonctions reçues en matière de protection sociale. À cet égard, il a indiqué que, dans sa mise en garde du 1^{er} juillet 2008, un contrôle général des données entrées dans le système C-Key depuis l'ouverture du casino n'avait pas été exigé. De plus, il fait valoir que le casino avait vérifié son registre d'interdictions et, constatant que sept interdictions antérieures à 2008 n'avaient pas été introduites dans le système C-Key, avait remédié à cette situation avant le contrôle effectué par la CFMJ le 10 septembre 2008. Quant aux manquements relevés lors de ce contrôle, il ajoute qu'ils concernaient des exclusions antérieures à l'année 2008 et étaient dus à un dysfonctionnement du système de contrôle interne du casino. Il estime dès lors qu'ils doivent être considérés comme un seul et unique manquement. Enfin, il a informé la CFMJ des mesures que le casino entendait soumettre à son conseil d'administration lors de sa séance du 9 octobre 2008, soit un test de fonctionnalité quotidien du système C-Key, le contrôle du registre d'interdiction en décembre 2008, en janvier 2009, en juin-juillet 2009 puis seulement une fois par année ainsi que la mise en place d'un tableau Excel avec le suivi des joueurs exclus.

E.

Par décision incidente du 24 septembre 2008, la CFMJ a transmis un projet de décision au casino et lui a imparti un délai pour se déterminer afin de garantir ainsi son droit d'être entendu.

F.

Dans sa détermination du 27 octobre 2008, le casino a contesté partiellement les faits reprochés – en précisant s'être toujours conformé aux instructions de la CFMJ dès les dysfonctionnements constatés – et a invité cette dernière à ne pas prononcer de sanctions à son égard.

G.

Par décision du 28 novembre 2008, la CFMJ a prononcé une sanction d'un montant de Fr. 260'000.- à l'encontre du casino et l'a enjoint de produire un rapport de son conseil d'administration contenant une

description des mesures prises suite au prononcé de la décision. Les frais à hauteur de Fr. 25'675.- ont également été mis à la charge du casino. Après avoir relativisé ses précédentes constatations à la lecture des observations du casino du 27 octobre 2008, elle lui reproche d'avoir omis d'inscrire certaines mesures d'exclusion immédiatement après les avoir prononcées et, ainsi, d'avoir commis des manquements dans le domaine de la protection sociale. À cet égard, elle expose que le programme de mesures sociales du casino ne répond pas aux exigences légales dès lors que des clients, pour lesquels une mesure d'exclusion a été prononcée, ont eu la possibilité de continuer à jouer. Le casino aurait ainsi violé la concession qui lui a été octroyée. En outre, elle relève que les problèmes constatés à répétition reprises dans le programme de vidéo-surveillance ainsi que certains manquements à obtempérer à ses directives et injonctions – notamment en ce qui concerne sa documentation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le transfert des dossiers de son personnel – démontrent l'existence de lacunes au niveau des procédures de contrôle. La CFMJ a ainsi qualifié l'ensemble des manquements constatés de violations légères de la concession octroyée.

H.

Par mémoire du 19 janvier 2009, X. _____ SA a formé recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral et a conclu, avec suite de frais et dépens, à son annulation ainsi qu'il soit renoncé à toute mesure et à toute sanction. Elle a en outre requis la tenue de débats publics. À l'appui de ses conclusions, la recourante conteste les faits constatés par l'autorité inférieure s'agissant de l'inscription des mesures d'exclusion prononcées à l'encontre des huit clients. Tout en reconnaissant certains cas de non-inscription, elle fait valoir que cela résulte d'un problème informatique et que, aussitôt après en avoir eu connaissance, elle a pris des mesures en vue d'assurer une efficacité maximale des inscriptions dans le système C-Key sans qu'aucun cas de récidive n'ait été décelé. Quant au système de vidéo-surveillance, elle argue du fait que le système en place depuis 2003 n'avait fait l'objet d'aucune critique de la part de l'autorité inférieure avant celles intervenues durant l'année 2008. De plus, elle indique que, après le 30 juin 2008, les contrôles et transferts des flux d'argent dans la salle du coffre ainsi que dans la salle des comptées étaient intégralement couverts par le système de vidéo-surveillance contrairement à ce que prétend l'autorité inférieure. Elle avance

également que l'on ne peut lui reprocher de ne pas avoir été soucieuse de suivre les recommandations de la CFMJ. Concernant la remise des documents relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent, elle conteste ne pas les avoir livrés à temps. Enfin, la recourante estime que l'autorité inférieure ne saurait déduire du fait de l'envoi incomplet d'un dossier d'un employé que son organisation présente des lacunes au niveau des procédures de contrôle. Au vu des faits contestés, elle relève que l'autorité inférieure ne pouvait lui infliger une quelconque sanction administrative. La recourante invoque également une violation du principe de la bonne foi dans la mesure où la CFMJ a dans un premier temps annoncé que, s'agissant des non-inscriptions constatées, des mesures ou des sanctions pourraient être prises en cas de récidive pour ensuite revenir sur les faits et mettre à exécution ses menaces sans qu'un unique cas de récidive ne se soit présenté. Elle allègue aussi une violation du pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure en relation avec la quotité de la sanction administrative et réclame – pour autant que l'autorité de recours retienne également des manquements à sa charge – une réduction sensible de l'amende. La recourante fait encore valoir qu'on ne saurait exiger qu'elle rende un rapport contenant un descriptif des mesures suite au prononcé de la décision entreprise ainsi que l'évaluation de leur efficacité dès lors qu'elle conteste l'existence de manquements. De plus, elle juge la mesure superflue puisqu'elle a déjà procédé aux mesures réclamées par la CFMJ, d'une part, et qu'il est loisible à cette dernière de s'enquérir de la situation prévalant au casino dans le cadre des prérogatives ordinaires que lui confèrent la loi, d'autre part. Enfin, la recourante conteste le montant des frais retenu dans la décision entreprise.

I.

Invitée à se déterminer sur le recours, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours par mémoire responsif du 18 mars 2009 et a requis qu'il soit renoncé à la tenue de débats publics. Pour l'essentiel, elle confirme la nécessité de prononcer des sanctions à l'encontre de la recourante. S'agissant des problèmes constatés dans le domaine de l'inscription des exclusions, elle estime que le fait que la recourante n'ait, jusqu'en 2008, jamais constaté de problèmes démontre l'insuffisance du système de contrôle interne. Elle ajoute que, dans sa mise en garde du 1^{er} juillet 2008, elle partait du principe que le cas révélé alors était isolé ; ce ne sont que les contrôles effectués par la suite qui ont démontré que les problèmes étaient plus importants

qu'initialement prévu. Elle indique également qu'un contrôle plus approfondi aurait permis à la recourante de se rendre compte des irrégularités dans le processus d'inscription. Elle précise en outre les erreurs de transcription et les manquements dans l'inscription des mesures d'exclusion reprochés à la recourante. Quant à la vidéo-surveillance, l'autorité inférieure expose que, avant le 10 juin 2008, elle ne disposait d'aucun indice permettant de supposer que le système mis en place par la recourante se révélait défaillant. En outre, elle avance qu'il appartenait au casino d'adopter un comportement proactif et non seulement de réagir aux reproches formulés. À cet égard, elle note que les mesures prises d'elle-même par la recourante se sont avérées insuffisantes puisque, après plusieurs constatations de problèmes dans le système de vidéo-surveillance, elle a été contrainte d'ordonner des mesures par décision incidente. De plus, le système amélioré par la recourante depuis lors n'a pas entièrement pu être approuvé. Elle en déduit que la recourante continue d'attendre de la CFMJ qu'elle détecte ses manquements et propose des correctifs alors que l'on est en droit d'exiger qu'elle fasse tout son possible pour satisfaire aux exigences légales sans que l'autorité de surveillance n'intervienne. À ce sujet, elle rappelle l'importance que revêt un système de vidéo-surveillance ininterrompue des flux d'argent non-compté en relation avec la perception de l'impôt sur les maisons de jeu. Concernant la production des directives relatives à législation sur le blanchiment d'argent, elle maintient que la recourante ne les a pas transmises à temps. Elle estime par conséquent que, au vu des violations commises par la recourante, une sanction s'avère nécessaire afin d'éviter que de telles irrégularités ne se répètent. L'autorité inférieure conteste également avoir agi de manière contraire au principe de la bonne foi dans la mesure où elle a constaté des manquements dans divers domaines depuis le courrier du 1^{er} juillet 2008 par lequel elle menaçait la recourante de sanctions ; elle rappelle que les irrégularités en matière de protection sociale n'ont été déterminantes ni pour le prononcé de la sanction ni pour la fixation de sa quotité. Elle maintient également que le montant de la sanction s'avère proportionné et la mesure ordonnant au conseil d'administration du casino la remise d'un rapport nécessaire.

J.

Par mémoire de réplique du 29 mai 2009, la recourante a confirmé l'ensemble de ses conclusions et maintenu sa requête tendant à la tenue de débats oraux. Elle fait valoir que la législation sur les

maisons de jeu n'impose nullement la mise en place d'un système garantissant de façon absolue et en tout temps l'infaillibilité du concept social et de la surveillance des flux financiers mais bien plus la mise en place d'un système en constante amélioration visant une assurance raisonnable dans la prévention, la détection et la correction des erreurs. Elle ajoute que la pratique de l'autorité inférieure exprimait également ce principe jusque-là. Aussi, elle estime que les quelques erreurs constatées dans le système d'inscription des exclusions ainsi que les insuffisances, au regard de l'autorité inférieure, de la vidéo-surveillance ne peuvent être considérées comme des violations de la législation relative aux maisons de jeu. Elle indique en outre que les changements intervenus dans sa direction ne sont pas dus aux prétendus manquements mais répondent à des demandes purement internes. Elle continue en précisant qu'elle ne constitue pas le seul casino utilisant des chariots non sécurisés pour le transfert des boxes. Pour le reste, elle reprend les griefs développés dans son mémoire de recours.

K.

Par duplique du 3 juillet 2009, la CFMJ a maintenu ses conclusions. Elle reprend son argumentation quant à l'interprétation de la législation sur les maisons de jeu ainsi qu'aux griefs formés par la recourante.

L.

Lors des débats publics du 17 septembre 2009, les parties ont développé leurs arguments oralement. Dans ses réponses aux questions du président du collège, la recourante a indiqué que son système de vidéo-surveillance avait désormais été approuvé par la CFMJ ; celle-ci a confirmé que les derniers points concernant le transport d'argent ont été approuvés en février 2009. De son côté, l'autorité inférieure a précisé qu'elle avait tenu compte des mesures d'exclusion non inscrites dans le système C-Key de manière globale en tant qu'élément représentant une image de gestion légère mais non comme élément individuel de récidive. À cet égard, elle a précisé que pris individuellement cet élément aurait dû être sanctionné plus sévèrement. La CFMJ a en outre informé le Tribunal de céans que sa pratique en matière de sanctions remontait à la fin de l'année 2005. Enfin, elle a ajouté qu'elle estimait toujours utile d'exiger du conseil d'administration de la recourante qu'il produise un rapport sur le contrôle interne et le management au sein du casino.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Droit :

1.

1.1 Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1).

1.2 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral connaît, selon l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), prises par les autorités citées aux art. 33 et 34 LTAF.

En particulier, les décisions rendues par la CFMJ en matière de jeux de hasard et maisons de jeu peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral conformément à l'art. 33 let. f LTAF.

Le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour juger du présent litige.

1.3 La recourante, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteinte par la décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

1.4 Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 11, 22a, 50 et 52 al. 1 PA), ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 44 ss et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

Le recours est ainsi recevable.

2.

La loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ, RS 935.52) régit les jeux de hasard qui offrent

des chances de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel et l'octroi de concessions aux maisons de jeu, ainsi que l'exploitation et l'imposition de ces établissements (art. 1 LMJ). À teneur de l'art. 2 LMJ, elle vise à assurer une exploitation des jeux sûre et transparente (let. a) ; à empêcher la criminalité et le blanchiment d'argent dans les maisons de jeu ou par leur intermédiaire (let. b) ainsi qu'à prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu (let. c).

En vertu de l'art. 10 al. 1 LMJ, l'exploitation d'une maison de jeu est subordonnée à l'obtention d'une concession d'exploitation. Son octroi est soumis à la condition que le requérant, ses principaux partenaires commerciaux, leurs ayants droit économiques, ainsi que les porteurs de parts et leurs ayants droit économiques jouissent d'une bonne réputation et offrent la garantie d'une activité commerciale irréprochable (art. 12 al. 1 let. a LMJ). De plus, le requérant doit présenter un programme de mesures de sécurité définissant les mesures qu'il entend prendre pour assurer la sécurité de l'exploitation des jeux et pour lutter contre la criminalité et le blanchiment d'argent (art. 14 al. 1 LMJ) ainsi qu'un programme de mesures sociales déterminant les mesures qu'il entend prendre pour prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu ou y remédier (art. 14 al. 2 LMJ). Le Conseil fédéral définit les exigences auxquelles le programme de mesures de sécurité et le programme de mesures sociales doivent satisfaire (art. 14 al. 3 LMJ).

Par l'acte de concession, le Conseil fédéral impose aux concessionnaires de respecter l'ensemble des dispositions légales, notamment celles relatives aux maisons de jeu et à la lutte contre le blanchiment d'argent, ainsi que les devoirs, les conditions et les charges stipulés. Le concessionnaire s'engage également à se conformer aux décisions, communications, directives et injonctions de la CFMJ, à exploiter son établissement avec diligence et intégrité ainsi qu'à garantir une exploitation irréprochable des jeux, en suivant les développements des techniques et des modes de gestion et en les mettant en oeuvre de manière appropriée.

La CFMJ assure la surveillance des maisons de jeu, veille à ce que les dispositions légales soient respectées et prend les décisions nécessaires à l'application de la loi ; outre les attributions que lui confère la présente loi, elle a notamment pour tâche de contrôler la

gestion et l'exploitation des maisons de jeu, de veiller à ce que les obligations découlant de la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA, RS 955.0) soient respectées et à ce que le programme de mesures de sécurité et le programme de mesures sociales soient mis en oeuvre (art. 48 al. 1 et 2 LMJ).

En cas d'infractions à la présente loi ou d'irrégularités, la CFMJ ordonne les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou à la suppression de l'irrégularité (art. 50 al. 1 LMJ). En vertu de l'art. 51 al. 1 LMJ, le titulaire de la concession d'implantation ou de la concession d'exploitation qui a contrevenu à son profit à la concession ou à une décision ayant force de chose jugée est tenu au paiement d'un montant pouvant aller jusqu'au triple du gain réalisé du fait de cette violation. Si aucun gain n'a été réalisé ou que le gain ne peut être calculé ou évalué, le montant à payer peut aller jusqu'à 20 % du produit brut des jeux réalisés au cours du dernier exercice.

3.

À titre liminaire, il sied d'examiner si les irrégularités constatées par l'autorité inférieure en matière d'inscription des mesures d'exclusion des jeux constituent une violation de la loi et, par conséquent, de la concession octroyée à la recourante. Il convient également de vérifier si le comportement de l'autorité inférieure s'est avéré conforme au principe de la bonne foi s'agissant de la prise en compte de dites irrégularités dans le cadre de la sanction prononcée.

3.1

3.1.1 Comme susmentionné, la législation sur les maisons de jeu vise, entre autres, à prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu (art. 2 al. 1 let. c LMJ). Aussi, il est exigé des maisons de jeu requérant une concession qu'elles présentent un programme crédible définissant les mesures qu'elles envisagent de prendre afin de prévenir les conséquences socialement dommageables ou d'y remédier. Un concept social est crédible lorsque les mesures prévues permettent de reconnaître rapidement les joueurs enclins aux excès et de les tenir à l'écart des jeux, lorsqu'il comporte d'autres mesures préventives efficaces et contribue avec succès à supprimer ou atténuer dans une large mesure les conséquences néfastes du jeu déjà constatées chez certaines personnes fréquentant la maison de jeu (art. 14 al. 2 LMJ ainsi que message du Conseil fédéral relatif à la

loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu du 26 février 1997 [ci-après : message], FF 1997 170).

Afin de garantir une protection efficace des joueurs contre eux-mêmes et pour assurer la protection de leurs proches, une maison de jeu est tenue d'exclure des jeux les personnes dont elle sait ou devrait présumer – sur la base des constatations qu'elle a faites elle-même dans son établissement ou sur la base d'informations provenant de tiers – : qu'elles sont insolvables ou qu'elles ne remplissent pas leurs obligations financières ; qu'elles engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune ; qu'elles sont susceptibles de perturber le déroulement des jeux (art. 22 al. 1 LMJ). Un joueur peut demander lui-même à être exclu des jeux (art. 22 al. 4 LMJ). Chaque maison de jeu tient un registre des exclusions et communique aux autres maisons de jeu de Suisse l'identité des personnes exclues (art. 22 al. 5 LMJ et art. 41 al. 5 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu [OLMJ, RS 935.521]). Les casinos disposent actuellement du système C-Key pour rendre l'identité des personnes exclues accessible aux autres maisons de jeu. Ce système électronique permet de vérifier, lors du contrôle d'identité requis pour pénétrer dans une maison de jeu, si le client fait l'objet d'une mesure d'exclusion. Une inscription rigoureuse des mesures d'exclusion prononcées revêt, par conséquent, une importance considérable en vue d'assurer une application des mesures sociales.

En vertu de l'art. 41 al. 3 OLMJ, une maison de jeu ayant prononcé une exclusion doit enregistrer le nom, le prénom, la date de naissance et l'adresse de la personne exclue, le type d'exclusion prononcée, la date d'établissement de l'exclusion ainsi que le motif de l'exclusion. Elle enregistre en outre, dans la mesure du possible, d'autres informations dont notamment la situation professionnelle et familiale du joueur ainsi que les faits ayant conduit au prononcé de l'exclusion (art. 41 al. 4 OLMJ). Elle rend ensuite l'identité de la personne exclue ainsi que le type d'exclusion prononcée accessibles aux autres maisons de jeu, les autres informations n'étant pas transmises (art. 22 al. 5 LMJ, art. 41 al. 5 en relation avec l'art. 43 al. 2 OLMJ).

3.1.2 En l'espèce, l'autorité inférieure a d'abord constaté qu'une mesure d'exclusion volontaire prononcée à l'encontre d'une joueuse et enregistrée le 13 janvier 2006 n'avait été inscrite dans le système C-

Key que deux ans plus tard, soit le 13 février 2008, suite à une plainte de la joueuse en question de pouvoir encore jouer dans d'autres casinos. La CFMJ a adressé, le 1^{er} juillet 2008, une mise en garde à la recourante et lui a annoncé que, en cas de récidive, elle pourrait prendre des mesures ou prononcer des sanctions. De nouvelles investigations de l'autorité inférieure ont révélé que la recourante avait procédé à une inscription incorrecte de mesures d'exclusion de jeu dans trois autres cas en notant une fausse date de naissance ou en intervertissant le nom et le lieu de naissance. Ces erreurs ont eu lieu le 2 octobre 2006, le 16 janvier 2008 ainsi que le 13 février 2008. De même, quatre autres mesures d'exclusion de jeu n'ont pas été inscrites dans le système C-Key en temps utile puisqu'il s'est écoulé plus d'un an entre le prononcé de l'exclusion et leur inscription effective.

3.1.3 Quelles que soient les explications apportées par la recourante, ces erreurs et grands retards dans les inscriptions permettant de rendre accessibles aux autres casinos les mesures d'exclusion prononcées par la recourante constituent des contraventions aux art. 22 al. 5 LMJ et 41 al. 5 OLMJ dès lors qu'ils privent dites mesures d'effet. De plus, il sied de relever avec l'autorité inférieure que le fait qu'un collaborateur de la recourante ait attesté avoir contrôlé toutes les inscriptions en cause révèle un système de contrôle interne inefficace au sein de la maison de jeu. Il convient enfin de noter que la recourante prétend avoir levé une exclusion de jeu prononcée en juillet 2006 sans pour autant avoir été en mesure de fournir la documentation y relative alors que l'art. 44 OLMJ impose aux maisons de jeu de la conserver dans un délai de cinq ans suivant la levée de l'exclusion.

3.2 Cela étant, dans la mesure où les nouvelles irrégularités constatées par l'autorité inférieure sont antérieures à la mise en garde du 1^{er} juillet 2008, il convient d'examiner si leur prise en compte pour le prononcé de la sanction s'avère conforme au principe de la bonne foi.

3.2.1 Le droit constitutionnel du citoyen à être traité par les organes de l'État conformément aux règles de la bonne foi est expressément consacré à l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) (ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungs-

recht, 5ème éd., Zurich 2006, n° 624 ; JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, MAHON, ad art. 9, p. 92). Le principe de la bonne foi protège la confiance légitime que le citoyen a placée dans les assurances reçues de l'autorité ou dans tout autre comportement adopté par celle-ci et suscitant une expectative déterminée (ATF 131 II 627 consid. 6.1, ATF 129 I 161 consid. 4.1, ATF 128 II 112 consid. 10b/aa, ATF 126 II 377 consid. 3a ; arrêt du TAF B-1292/2006 du 26 novembre 2007 consid. 8.3 ; MAHON, op. cit., p. 97). Un renseignement ou une décision erronés de l'administration peut obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la loi, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées ; qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence ; que l'administré n'ait pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu ; qu'il se soit fondé sur celui-ci pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice ; que la loi n'ait pas changé depuis le moment où le renseignement a été donné (ATF 131 II 627 consid. 6.1 et les réf. citées).

3.2.2 En l'espèce, l'autorité inférieure a indiqué à la recourante, par courrier du 1^{er} juillet 2008, que la première constatation d'irrégularité dans l'inscription des mesures d'exclusion dans le système C-Key constituait un précédent et que, en cas de récurrence, elle pourrait prendre des mesures ou prononcer une sanction. Il convient cependant de préciser que, faisant suite à ce courrier, elle a découvert sept autres irrégularités dans ce domaine durant une période certes antérieure à juillet 2008. La recourante et l'autorité inférieure s'accordent pour reconnaître qu'il ne s'agit pas là d'une récurrence. Celle-ci a d'ailleurs expressément indiqué dans la décision entreprise qu'elle avait tenu compte du fait qu'il ne s'agissait pas d'un cas de récurrence faute de quoi les violations constatées auraient dû être sanctionnées plus lourdement. La CFMJ estime cependant que les nouvelles irrégularités constatées postérieurement à sa mise en garde lui permettent de considérer, dans son ensemble, le contrôle interne prévalant au sein de la recourante comme insuffisamment efficient et également d'en tenir compte de manière globale pour le prononcé des mesures et sanction contenues dans la décision entreprise. Au contraire, la recourante est d'avis qu'un tel comportement est contradictoire dans la mesure où l'autorité inférieure serait revenue sur

son interprétation de la situation par rapport à ce qu'elle a annoncé dans son courrier du 1^{er} juillet 2008.

3.2.3 Il convient tout d'abord de vérifier si l'avertissement donné par l'autorité inférieure à la recourante constitue une assurance – selon laquelle, si aucun cas de récidive ne se représente, elle ne prendra ni mesure ni sanction – l'obligeant à ne pas sanctionner les manquements constatés en matière de protection sociale. À ce sujet, il est évident que la situation prévalant lorsque l'autorité inférieure a averti la recourante a évolué puisque, à cet époque, elle n'avait connaissance que d'un seul cas d'inscription irrégulière dans le registre C-Key et que ce n'est qu'ensuite qu'elle a pris conscience qu'il n'était pas isolé. Aussi, on ne saurait retenir que le courrier du 1^{er} juillet 2008 portait exactement sur la question litigieuse dès lors qu'elle se réfère à un unique retard dans l'inscription des mesures d'exclusion de jeu alors que la décision fait état de huit irrégularités constatées dans ce domaine dont sept ont été dévoilées postérieurement à l'avertissement. On pourrait cependant se demander s'il n'appartenait pas à l'autorité inférieure de procéder à de plus amples investigations – et d'ainsi découvrir qu'il ne s'agissait pas d'un cas isolé – avant de mettre en garde la recourante. Une telle exigence remettrait toutefois en cause une surveillance efficiente des maisons de jeu dès lors qu'elle empêcherait la CFMJ d'intervenir suffisamment rapidement afin de rétablir une situation conforme au droit. En conséquence, il sied de constater que la mise en garde du 1^{er} juillet 2008 ne portait pas sur le même état de fait que la décision querellée. Aussi, la condition selon laquelle l'autorité doit intervenir dans une situation concrète n'est pas remplie. Qui plus est, la recourante n'a jamais démontré en quoi elle se serait fondée sur le courrier du 1^{er} juillet 2008 pour prendre des dispositions qu'elle ne saurait modifier sans subir de préjudice. L'autorité inférieure n'est donc nullement tenue de se conformer à l'avertissement donné dans son courrier du 1^{er} juillet 2008 pour sanctionner les manquements constatés postérieurement quand bien même ils ont été commis avant la mise en garde et ne constituent pas des cas de récidive.

Le comportement de la CFMJ ne paraît pas non plus contradictoire dès lors que, comme exposé ci-dessus, la situation de fait a évolué depuis la première mise en garde s'agissant du domaine de la protection sociale. De plus, dans la mesure où elle a clairement indiqué que les problèmes constatés ultérieurement dans l'inscription

des mesures d'exclusion de jeu ne constituaient pas un cas de récidive – qui aurait dû être sanctionné plus sévèrement – mais témoignait de manière générale d'un défaut de contrôle interne au sein de la recourante, elle a pleinement tenu compte du contenu de sa mise en garde adressée le 1^{er} juillet 2008 dans la décision querellée. Cela étant, l'administré qui entend se fonder sur un prétendu comportement contradictoire d'une autorité doit, comme en cas d'assurances données, avoir pris des dispositions irréversibles (cf. PIERRE MOOR, Droit administratif, Vol. I, 2^e éd., Berne 1994, p. 433). Or, en l'espèce, la recourante n'a jamais invoqué avoir pris une quelconque disposition en se fondant sur l'avertissement du 1^{er} juillet 2008.

3.3 Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, force est de constater que la recourante a violé les art. 22 al. 5 LMJ ainsi que 41 al. 5 et 44 OLMJ. Au demeurant, le comportement de l'autorité inférieure s'avère conforme au principe de la bonne foi s'agissant de la prise en compte de ces violations dans le cadre de la sanction prononcée.

4.

La recourante conteste également que les problèmes révélés en matière de vidéo-surveillance constituent une violation de la législation en matière de maisons de jeu ainsi que de la concession qui lui a été octroyée justifiant le prononcé de mesures et de sanction.

4.1 Comme susmentionné (cf. consid. 2), la législation sur les maisons de jeu vise, entre autres, à assurer une exploitation des jeux sûre et transparente ainsi qu'à empêcher la criminalité et le blanchiment d'argent dans les maisons de jeux ou par leur intermédiaire (art. 2 al. 1 let. a et b LMJ). Aussi, il est exigé des maisons de jeu requérant une concession qu'elles présentent un programme crédible définissant les mesures qu'elles envisagent de prendre pour assurer la sécurité de l'exploitation des jeux et pour lutter contre la criminalité et le blanchiment d'argent (art. 14 al. 1 LMJ). Un concept de sécurité est crédible lorsqu'il garantit une lutte efficace contre la criminalité au sein et dans l'environnement de la maison de jeu au moyen de mesures de surveillance et de contrôles adéquats, et lorsqu'il empêche concrètement le blanchissage d'argent dans la maison de jeu (cf. message, FF 1997 170).

L'art. 14 al. 3 LMJ habilite le Conseil fédéral à définir les exigences

auxquelles le programme de mesures de sécurité doit satisfaire. À cet effet, l'art. 30 al. 1 et 7 OLMJ prévoit que la maison de jeu s'équipe d'un système de vidéo-surveillance conforme aux exigences arrêtées par le Département fédéral de justice et police et en assure la bonne marche. L'ordonnance du Département fédéral de justice et police DFJP du 24 septembre 2004 sur les systèmes de surveillance et les jeux de hasard (OJH, RS 935.521.21) impose la surveillance par un système de vidéo-surveillance des locaux (art. 3 OJH), des tables de jeu et des appareils à sous servant aux jeux de hasard (art. 4 OJH) ainsi que de certains processus (art. 5 OJH). À teneur de l'art. 4 al. 1 OJH, chaque table de jeu doit être surveillée par un système de vidéo-surveillance ; les caméras affectées à la surveillance des jeux de table doivent être capables de filmer les faits et résultats liés aux jeux, la valeur des jetons joués, des cartes à jouer, des dés et des autres instruments de jeu, de manière à en permettre l'identification catégorique. En vertu de l'art. 5 OJH, les transactions aux caisses, le comptage des jetons et de l'argent, y compris du tronc, le prélèvement de l'argent des jeux de table et des appareils à sous servant aux jeux de hasard ainsi que les mouvements d'argent et de jetons entre les appareils à sous servant aux jeux de hasard, les tables de jeu, les troncs, les caisses et le coffre doivent être surveillés par un système de vidéo-surveillance ; s'agissant des transactions aux caisses et du comptage des jetons et de l'argent, y compris du tronc, la valeur de l'argent et des jetons doit en outre être reconnaissable.

4.2 En l'espèce, il n'est pas contesté que le système de vidéo-surveillance mis en place par la recourante a révélé des insuffisances qui ont amené l'autorité inférieure à ordonner la fermeture de certaines tables ainsi que d'autres mesures susceptibles de garantir la surveillance des flux d'argent. En effet, elle a dû intervenir directement dans l'exploitation du casino à trois reprises dans un laps de temps de moins d'un mois, soit par décisions incidentes du 27 août ainsi que des 9 et 22 septembre 2008. La recourante ne s'est jamais opposée à ces mesures. Pour le reste, il sied de noter qu'en invoquant qu'il n'a jamais été possible d'interférer dans le flux financier hors du champ des caméras, la recourante reconnaît implicitement que son système de vidéo-surveillance ne couvrait pas intégralement les mouvements d'argent. Elle avance cependant qu'elle n'a pas changé de système de vidéo-surveillance avant 2008 et que celui-ci avait jusque-là été jugé satisfaisant par la CFMJ. De plus, elle fait valoir qu'elle a toujours suivi avec empressement les recommandations de l'autorité inférieure et

adapté la surveillance de son casino aux nouvelles exigences de sorte qu'on ne saurait lui reprocher d'avoir violé les dispositions légales ainsi que la concession qui lui a été octroyée, cela d'autant plus que l'appréciation de la qualité des images vidéo serait, selon elle, purement subjective. À cet égard, l'autorité inférieure allègue qu'elle n'avait, avant le contrôle approfondi du 10 juin 2008, aucune raison de soupçonner que le système de vidéo-surveillance de la recourante ne satisfaisait pas aux obligations légales. Elle ajoute qu'une maison de jeu ne doit pas uniquement se contenter de suivre les recommandations de l'autorité de surveillance mais doit avoir un comportement proactif lui permettant en tout temps de satisfaire aux exigences légales.

4.3 À titre liminaire, il sied de relever que le concept de surveillance et de contrôle retenu par le législateur confie, pour des raisons de coût et d'efficacité, l'ensemble des tâches de contrôle et de surveillance aux exploitants de maisons de jeu. Il incombe par conséquent aux autorités compétentes en matière de concessions et de surveillance, de vérifier rigoureusement, entre autres tâches, que les conditions d'octroi de la concession sont remplies, de veiller à ce qu'elles continuent d'être respectées pendant la durée de la concession et d'évaluer continuellement la qualité et l'efficacité du système de contrôle interne des maisons de jeu quant à l'exploitation des jeux et au blanchiment d'argent. Pour ce faire, il convient d'opérer une surveillance par sondage sur place de temps en temps. L'accent doit être mis sur la vérification des mesures internes de surveillance ainsi que de contrôle de la maison de jeu dont les organes et la direction sont eux-mêmes responsables. Si des défaillances et des lacunes sont constatées dans ce domaine, les conditions qui ont présidé à l'octroi de la concession ne sont plus remplies ; la concession doit alors être retirée, suspendue ou restreinte. Le législateur attend dès lors que, face à cette menace, les maisons de jeu fassent de très gros efforts pour que leur système de surveillance et de contrôle réponde constamment aux normes très strictes imposées par le droit et les autorités exécutives (cf. message, FF 1997 155). Dans ces circonstances, il sied de relever avec l'autorité inférieure que l'on est en droit d'attendre qu'une maison de jeu au bénéfice d'une concession entreprenne d'elle-même toutes les mesures à même de garantir au mieux la surveillance de son établissement. C'est donc à tort que la recourante croit pouvoir se dédouaner en prétendant s'être toujours conformée aux recommandations de l'autorité inférieure ; en effet, il

peut être exigé d'elle un comportement non seulement purement passif mais également proactif tendant à satisfaire en tout temps aux exigences légales en matière de vidéo-surveillance.

Reste dès lors à examiner si le système mis en place par la recourante a toujours été satisfaisant eu égard aux exigences fixées par le législateur. À ce sujet, il ressort du dossier de la cause que le système prévalant ne permettait pas, en date du 5 juin 2008, de couvrir l'ensemble des transferts d'argent ni de reconnaître de manière catégorique les faits et résultats liés aux jeux de table. Lors de l'inspection du 11 juillet 2008, l'autorité inférieure a constaté que le nouveau système mis en place ne permettait pas non plus de reconnaître de manière catégorique les faits et résultats liés aux tables de jeu. Ces constatations ont été confirmées lors des contrôles effectués ultérieurement si bien que l'autorité inférieure a été contrainte d'intervenir dans l'exploitation du casino afin d'assurer une surveillance efficace. Le système de vidéo-surveillance a finalement pu être approuvé définitivement en février 2009. S'il est vrai que l'appréciation de la qualité d'une image vidéo revêt une part de subjectivité, la recourante n'avance aucun élément pertinent susceptible de mettre en doute cette appréciation. Au contraire, il sied de noter que l'un des employés de la recourante n'avait pas non plus été en mesure d'identifier de manière catégorique la valeur des cartes de jeu pour toutes les tables. De plus, si la recourante estimait que son système de vidéo-surveillance permettait de reconnaître de manière certaine les faits et résultats liés aux jeux de table et couvrait l'ensemble des transferts financiers, il paraît pour le moins surprenant qu'elle ait accepté sans autre la fermeture de certaines de ses tables de jeu. En conséquence, force est de constater que le système de vidéo-surveillance mis en place par la recourante n'a pas été en tout temps capable de rendre catégoriquement reconnaissables les faits et résultats liés aux jeux ni n'a couvert l'ensemble des transferts d'argent dans le casino.

4.4 Sur le vu de ce qui précède et eu égard à l'importance que revêt la vidéo-surveillance afin de garantir une exploitation des jeux sûre et transparente (art. 2 al. 1 let. a LMJ) ainsi qu'une exactitude absolue du prélèvement fiscal – lequel est perçu sur le produit brut des jeux constitué par la différence entre les mises des joueurs et les gains qui leur sont versés (art. 40 LMJ) –, il sied d'admettre que la recourante a contrevenu aux exigences des art. 4 et 5 OJH.

5.

La recourante conteste également que les faits constatés par l'autorité inférieure relatifs à la transmission des documents LBA ainsi que d'un dossier d'un de ses employés puissent constituer une violation des obligations imposées par la loi ou la concession qui lui a été octroyée.

5.1 À teneur de l'art. 48 al. 3 let. a LMJ, la CFMJ peut, pour accomplir ses tâches de surveillance, exiger des maisons de jeu tous les renseignements et documents nécessaires.

5.2 En l'espèce, il n'est plus contesté par la recourante que la version actualisée des directives internes en matière de blanchiment d'argent, laquelle devait tenir compte des remarques émises par l'autorité inférieure lors de l'inspection du 15 mai 2008, n'a été transmise à la CFMJ que le 8 septembre 2008 alors qu'elle était exigée pour le 30 juin 2008. De même, un dossier d'un collaborateur de la recourante a été transmis à l'autorité inférieure sans être complètement rempli et sans contenir la déclaration fiscale ; celle-ci a dû adresser deux courriels à la recourante afin d'obtenir un dossier complet.

5.3 Les faits susmentionnés, quand bien même ils pourraient paraître anecdotiques, démontrent que la recourante n'a pas respecté les délais impartis par l'autorité inférieure et ne lui a pas transmis des informations complètes comme le lui impose pourtant l'art. 48 al. 3 let. a LMJ. Ces comportements constituent donc bel et bien des cas de non-observation de prescriptions d'ordre.

6.

Dans la mesure où il a été constaté que la recourante avait contrevenu aux dispositions légales prévalant en matière de maisons de jeu et, par conséquent, à la concession qui lui a été octroyée (cf. consid. 3 à 5), il convient encore de déterminer si celles-ci ont été commises à son profit et si elles justifient le prononcé d'une sanction au sens de l'art. 51 LMJ.

6.1 Comme susmentionné (cf. consid. 2), selon l'art. 51 LMJ, le titulaire de la concession d'implantation ou de la concession d'exploitation qui a contrevenu à son profit à la concession ou à une décision ayant force de chose jugée est tenu au paiement d'un montant pouvant aller jusqu'au triple du gain réalisé du fait de cette violation ; si aucun gain n'a été réalisé ou que le gain ne peut être

calculé ou évalué, le montant à payer peut aller jusqu'à 20 % du produit brut des jeux réalisé au cours du dernier exercice.

6.2 S'agissant de la qualification des contraventions, il sied de relever que, comme l'a reconnu l'autorité inférieure, pris individuellement, les manquements constatés dans le management et le contrôle interne au sein de la recourante ne sauraient, pour la plupart, à eux-seuls justifier une sanction. Cela étant, l'ensemble des irrégularités constatées – en particulier dans les domaines sensibles de la protection sociale et de la surveillance du déroulement des jeux – donne une image peu entreprenante de la gestion de la recourante et témoigne d'un manque d'empressement à satisfaire en tout temps, de manière scrupuleuse et spontanée, aux exigences légales. Or, le législateur attend des maisons de jeu – auxquelles incombent l'ensemble des tâches de contrôle et de surveillance – qu'elles fassent de très gros efforts pour que leur système de surveillance et de contrôle réponde constamment aux normes très strictes imposées par le droit et les autorités exécutives (cf. message, FF 1997 155). De plus, la garantie du respect des prescriptions de la législation sur les maisons de jeu dépendant de façon déterminante de l'effet préventif des sanctions (cf. message, FF 1997 184), il convient de ne pas se montrer trop exigeant quant à l'opportunité de prononcer une sanction. Dans ces circonstances, l'appréciation de la CFMJ jugeant nécessaire de sanctionner la recourante afin d'éviter que les dysfonctionnements ainsi que les violations constatés ne se reproduisent, ne s'avère point critiquable et, au demeurant, est conforme au principe de proportionnalité.

6.3 Une violation ne peut être sanctionnée au sens de l'art. 51 LMJ que dans l'hypothèse où la maison de jeu en a retiré un avantage de nature pécuniaire ou de tout autre nature. Le Tribunal fédéral admet l'existence d'un avantage lorsque des manques de rigueur dans l'application des procédures de contrôle créent des risques susceptibles de mettre en danger la poursuite des buts visés à l'art. 2 al. 1 LMJ (arrêt du TF 2C_177/2008 et 2C_182/2008 du 20 juin 2008 consid. 5.2). Les contraventions constatées en l'espèce consistent précisément en un manque de rigueur de la part de la recourante dans les procédures de contrôle visant à satisfaire aux buts de la législation sur les maisons de jeu, soit la transparence des jeux et la prévention des conséquences socialement dommageables du jeu. À cet égard, il faut donc admettre que les violations commises par la recourante lui ont permis d'obtenir un avantage.

6.4 Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que l'ensemble des conditions légales au prononcé d'une sanction administrative au sens de l'art. 51 LMJ sont remplies.

7.

La recourante invoque en outre une mauvaise application de l'art. 51 LMJ dans la mesure où l'autorité inférieure n'a pas calculé l'économie réalisée grâce aux lacunes et manquements constatés alors qu'elle a proposé des mesures internes propres à y pallier ; elle aurait dès lors été en mesure d'évaluer le coût de dites mesures et d'arrêter la sanction en conséquence. Il sied donc de vérifier si les économies réalisées par la recourante sont susceptibles d'être évaluées ou si la sanction peut être arrêtée en fonction du produit brut des jeux réalisé au cours du dernier exercice.

En l'espèce, il a d'ores et déjà été constaté que les contraventions commises par la recourante lui ont permis de réaliser un gain (cf. consid. 6.3), ce qu'elle ne conteste d'ailleurs pas. En effet, elle n'a pas assuré de manière convaincante la mise en oeuvre de son programme de mesures sociales s'agissant de l'enregistrement et du contrôle des exclusions de jeu. Une organisation plus performante du contrôle des mesures sociales lui aurait permis de remédier plus rapidement à ces manquements et aurait indiscutablement nécessité des ressources supplémentaires. L'économie réalisée s'avère cependant fort difficile à évaluer et même à estimer, comme l'a relevé l'autorité de surveillance. Les manquements constatés en matière de vidéo-surveillance revêtent également les mêmes problèmes d'évaluation quant aux économies réalisées par la recourante. En effet, un système de contrôle interne plus efficace de la vidéo-surveillance aurait vraisemblablement permis de repérer plus rapidement les lacunes mais aurait cependant requis des moyens financiers supplémentaires, notamment en ce qui concerne la dotation en personnel. Il en va de même pour l'inobservation par la recourante des délais qui lui ont été impartis par la CFMJ ainsi que pour l'envoi d'un dossier incomplet.

Il ressort de ce qui précède que les économies réalisées par la recourante du fait des contraventions relèvent du domaine administratif et organisationnel. Or, le Tribunal administratif fédéral a déjà eu l'occasion de signaler que les sommes épargnées dans ce domaine à cause de la violation des obligations légales imposées aux

maisons de jeu étaient difficilement chiffrables (cf. arrêt du TAF B-2313/2006 du 10 juin 2008 consid. 9.3 confirmé par l'arrêt du TF 2C_177/2008 et 2C_182/2008 du 20 juin 2008).

Par voie de conséquence, il sied de constater que l'autorité inférieure a, à juste titre, considéré que le gain réalisé par la recourante s'avérait difficilement évaluable et a, dès lors, arrêté le montant de la sanction en fonction du produit brut des jeux réalisé au cours du dernier exercice.

8.

Enfin, la recourante fait valoir que, en cas de reconnaissance de l'application de l'art. 51 al. 1 2^{ème} phrase LMJ, la quotité retenue par l'autorité inférieure se révèle excessive.

8.1 S'agissant d'une sanction prononcée contre un casino, comme toute mesure portant atteinte aux droits du citoyen, la sanction administrative doit être proportionnée à la violation commise ; elle doit tenir compte de la gravité objective de celle-ci, le cas échéant de la faute, et doit être suffisamment rigoureuse pour prévenir une récidive (ATF 108 Ib 162 consid. 5b et les réf. cit. ; arrêt du TAF B-2313/2006 du 10 janvier 2008 consid. 9.4). De plus, le législateur a expressément indiqué que l'efficacité de la législation sur les maisons de jeu dépend de façon déterminante de l'effet préventif des sanctions, raison pour laquelle il a prévu de lourdes sanctions contre l'établissement coupable d'une infraction aux concessions ou aux décisions. La sanction doit toucher l'établissement fautif de manière sensible. Si le gain réalisé du fait de l'infraction ne peut être calculé ou estimé, un montant de 20 pour cent au plus du produit brut des jeux du dernier exercice sera perçu en remplacement. Le montant effectif sera cependant fixé en fonction de la situation concrète et les sommes maximales ne seront sans doute atteintes que dans quelques cas particulièrement graves (cf. message, FF 1997 184).

La pratique de la CFMJ distingue quatre catégories de violations susceptibles d'entraîner une sanction administrative. La première ne concerne pas des violations à proprement parler mais des cas de non-observation de prescriptions d'ordre. Les violations se présentent ensuite classifiées entre les violations légères, les violations de moyenne importance et les violations graves.

8.2 En l'espèce, l'autorité inférieure a estimé que l'ensemble des violations retenues contre la recourante pouvaient être considérées comme légères. S'agissant des irrégularités constatées dans le domaine de la protection sociale, elle a indiqué qu'il conviendrait de les sanctionner plus rigoureusement mais a tenu compte de la non-récidive intervenue depuis son avertissement du 1^{er} juillet 2008 et les a par conséquent également qualifiées de légères.

Comme établi ci-dessus, les irrégularités constatées, en particulier dans les domaines sensibles de la protection sociale et de la surveillance du déroulement des jeux – considérées de manière globale – justifient le prononcé d'une sanction (cf. consid. 6.3). Par ailleurs, l'examen des différents manquements réalisés par la recourante (cf. consid. 3 à 5) a clairement démontré que, hormis le non-respect de délai et l'envoi d'un dossier incomplet, ils ne sauraient être qualifiés de non-respect de prescriptions d'ordre mais constituent bien des violations proprement dites au sens de l'art. 51 LMJ.

Dans ces circonstances, l'appréciation de l'autorité inférieure quant à la qualification des violations constatées ne se révèle pas critiquable.

8.3 Les violations qualifiées de légères, pour lesquelles il n'est pas possible d'évaluer les économies ainsi réalisées, sont sanctionnées, selon la pratique de la CFMJ, par une amende allant de 0.15 % à 1 % du produit brut des jeux réalisé au cours du dernier exercice.

L'autorité inférieure a fixé le taux à 0.3 % pour le cas d'espèce (...) et arrêté le montant de l'amende à Fr. 260.000.-. À cet égard, elle a tenu compte de l'attitude collaborative de la recourante depuis les entretiens menés en septembre 2008 tout en relevant qu'une telle attitude s'est révélée un peu tardive alors que l'on est en droit d'attendre en tout temps un tel comportement de la part d'une maison de jeu concessionnaire.

À titre liminaire, il convient de relever que la pratique actuelle de la CFMJ en matière de sanctions administratives remonte à la fin de l'année 2005. En effet, comme elle l'a expliqué lors des débats publics du 17 septembre 2009, sa pratique antérieure était plus souple vis-à-vis des maisons de jeu contrevenant aux obligations légales ; elle estimait que la législation se révélait encore récente et souhaitait laisser une période d'adaptation aux casinos nouvellement

bénéficiaires d'une concession. Dans un arrêt de janvier 2008, le Tribunal administratif fédéral a examiné la pratique de la CFMJ et constaté que les sanctions prononcées jusqu'ici étaient pour la plupart moins élevées. Aussi, sans remettre en cause le barème de sanctions de la CFMJ, il avait sensiblement réduit le montant de l'amende. Il avait fait valoir que, en cas de produit brut des jeux élevé, l'application des pourcentages arrêtés par l'autorité inférieure pouvait entraîner des résultats disproportionnés (cf. arrêt du TAF B-2313/2006 du 10 janvier 2008 consid. 9). Cet arrêt a été confirmé par le Tribunal fédéral lequel a toutefois expressément indiqué que le montant retenu pouvait sembler bas compte tenu des infractions commises (arrêt du TF 2C_177/2008 et 2C_182/2008 du 20 juin 2008). À ce sujet, il ne faut pas perdre de vue que la sanction retenue par la CFMJ concernait des faits survenus en 2005 et qu'elle a été prononcée en 2006 ; elle constitue par conséquent l'une des premières décisions d'application de la pratique de l'autorité inférieure en vigueur depuis la fin de l'année 2005 (cf. arrêt du TAF B-2313/2006 du 10 janvier 2008). Cette pratique s'est donc inévitablement consolidée depuis. En l'espèce, il faut cependant reconnaître que, s'agissant du contrôle du système de vidéo-surveillance, les manquements constatés sont de moindre importance que ceux relevés dans le précédent susmentionné. Toutefois, d'autres violations ont été réalisées notamment dans le domaine de la protection sociale. Aussi, il y a lieu de retenir un taux au minimum aussi élevé que celui retenu par le Tribunal administratif fédéral dans son arrêt du 10 janvier 2008.

En l'espèce, sans vouloir minimiser les infractions perpétrées par la recourante, il semble que l'autorité inférieure, en arrêtant le barème de la sanction à 0.3 % du produit brut des jeux, n'a pas suffisamment tenu compte des circonstances atténuantes. En effet, les manquements constatés quant aux mesures de protection sociale sont tous antérieurs à la première constatation par la CFMJ d'une irrégularité dans l'inscription des mesures d'exclusion. Aussi, s'il est vrai qu'un contrôle interne plus rigoureux – que l'on est indéniablement en droit d'attendre d'une maison de jeu concessionnaire – aurait très vraisemblablement été à même d'éviter les violations survenues, il faut reconnaître que la recourante a depuis lors pris des mesures dans le sens d'un contrôle assidu dans ce domaine. Quant aux problèmes de vidéo-surveillance, ils se sont révélés pour la première fois durant les mois d'avril et de mai 2008. Ces violations auraient certes également pu être évitées par un

contrôle plus sérieux de la part de la recourante. Il faut cependant relever qu'elle a fait preuve d'une attitude collaborative avec la CFMJ et s'est efforcée de lui donner satisfaction. Elle s'est en effet bien conformée aux mesures urgentes ordonnées par l'autorité inférieure. Il semble enfin que, d'une manière générale, la recourante ait démontré sa volonté de satisfaire au mieux aux exigences légales et témoigne d'une prise de conscience quant aux améliorations à entreprendre ; elle a du reste d'ores et déjà pris de nombreuses mesures à cet effet. Enfin, il faut relever que l'autorité inférieure a expressément indiqué que les manquements constatés dans la gestion et le contrôle interne prévalant au sein de la recourante ne justifiaient pas, pris individuellement, le prononcé d'une sanction. Dans ces circonstances, la sanction prononcée apparaît in casu disproportionnée de sorte qu'il convient de réduire le montant de l'amende prononcée. Cela étant, il sied ni de remettre en cause le bien-fondé de la pratique de l'autorité inférieure ni de s'écarter du barème de sanction arrêté par celle-ci dès lors qu'un large pouvoir d'appréciation lui est reconnue (cf. arrêt du TF 2A.15/2005 du 27 mai 2005 consid. 2.3). À cet égard, il faut relever que, depuis l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 10 janvier 2008 (cf. arrêt du TAF B-2313/2006 du 10 janvier 2008), la pratique de l'autorité inférieure s'est indéniablement consolidée et systématisée ; il y a donc lieu maintenant d'en tenir compte même si le barème pourrait éventuellement être encore plus affiné pour certains cas de peu ou de moyenne gravité.

8.4 À teneur de l'art. 61 al. 1 PA, le Tribunal administratif fédéral statue lui-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure. En l'espèce, il n'y a pas lieu de prononcer une décision cassatoire puisque la Cour de céans est pleinement à même de revoir l'importance de la sanction.

Sur le vu de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, il convient de réduire le taux de la sanction à 0.15 % du produit brut des jeux réalisé au cours du dernier exercice. Une amende ainsi arrondie de Fr. 130'000.- apparaît en effet suffisante et adéquate pour assurer à l'avenir la garantie par la recourante des exigences légales.

En conséquence, le chiffre 1 de la décision entreprise doit être modifié en ce sens que la recourante est tenue de payer une sanction d'un montant de Fr. 130'000.-.

9.

S'agissant du rapport – décrivant les mesures prises à la suite du prononcé de la décision ainsi qu'une évaluation de leur efficacité – que la CFMJ exige du conseil d'administration de la recourante, cette dernière estime qu'il ne s'avère nullement nécessaire dans la mesure où les manquements constatés ont tous été identifiés et corrigés. Elle précise en outre que l'autorité inférieure est pleinement habilitée à effectuer d'éventuels contrôle lors des inspections ou à prendre connaissance des procès-verbaux des séances du conseil d'administration en se fondant sur les prérogatives que lui assure l'art. 48 LMJ si bien qu'une mesure au sens de l'art. 50 apparaît superflue.

9.1 À teneur de l'art. 50 al. 1 LMJ, en cas d'infractions à la loi ou d'irrégularités, la CFMJ ordonne les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou à la suppression de l'irrégularité.

9.2 En l'espèce, l'autorité inférieure a estimé que, à la suite des irrégularités constatées dans plusieurs domaines visant à garantir la satisfaction des buts visés à l'art. 2 LMJ et du changement de direction intervenu au sein de la recourante, il était opportun d'exiger du conseil d'administration un rapport présentant les mesures prises pour y remédier ainsi qu'une évaluation de leur efficacité. Elle justifie le prononcé d'une mesure au sens de l'art. 50 LMJ dès lors qu'elle permet d'assurer une implication plus grande du conseil d'administration dans le processus des mesures à prendre.

9.3 À titre liminaire, il faut reconnaître que l'autorité inférieure est la plus à même de juger, en raison de son expérience quotidienne de la surveillance, de l'opportunité d'une mesure visant à la rédaction d'un rapport de la part du conseil d'administration d'une maison de jeu concessionnaire. De plus, il sied d'admettre qu'il n'apparaît pas inopportun d'impliquer le conseil d'administration de manière très concrète dans le suivi des mesures prises ou encore à prendre au sein du casino afin d'éviter que les manquements évoqués dans la décision entreprise ne se reproduisent. L'implication dudit conseil semble d'autant plus profitable que le personnel de la direction de la recourante a récemment changé. De même, l'exigence d'un tel rapport constitue un excellent moyen pour que la recourante prenne pleinement conscience du rôle proactif attendu d'elle en vue de satisfaire en tout temps aux exigences légales. S'il est vrai que la

CFMJ est habilitée à obtenir de nombreuses informations sur la base de l'art. 48 LMJ, il n'empêche que sa tâche de surveillance sera grandement facilitée par dite mesure puisqu'elle n'aura pas à chercher elle-même ou requérir chacune des informations souhaitées. Enfin, contrairement à ce que laisse entendre la recourante, la rédaction d'un tel rapport, lequel pourra être relativement succinct, ne saurait engendrer des frais excessifs ; si nécessaire, l'autorité inférieure réclamera un rapport complémentaire comme elle l'a annoncé lors des débats publics du 17 septembre 2009.

9.4 Sur le vu de ce qui précède, il convient de confirmer le chiffre 2 de la décision entreprise exigeant du conseil d'administration de la recourante un rapport décrivant les mesures prises à la suite du prononcé de la décision ainsi qu'une évaluation de leur efficacité.

10.

La recourante reproche également à l'autorité inférieure d'avoir arrêté les frais de la procédure de première instance à Fr. 25'675.- sur la base de son règlement qui n'est publié ni dans le Recueil systématique ni sur le site internet de la CFMJ.

10.1 Selon l'art. 53 al. 1 LMJ, la CFMJ perçoit auprès des maisons de jeu des émoluments destinés à couvrir les frais de surveillance. L'art. 112 al. 1 OLMJ prévoit en outre que toute personne qui sollicite de la CFMJ ou occasionne à cette dernière une prestation ou une décision liée à l'exécution de la législation sur les maisons de jeu doit acquitter des émoluments. En vertu de l'art. 113 al. 1 OLMJ, les émoluments sont calculés en fonction du temps investi et des connaissances techniques requises. Leur montant varie entre Fr. 100.- et Fr. 350.- l'heure selon la fonction occupée par le personnel chargé du dossier et selon que ce dernier est traité par la commission ou par le secrétariat. La CFMJ fixe les émoluments dans un règlement (art. 113 al. 2 OLMJ). Celle-ci a arrêté le tarif horaire des collaborateurs de son secrétariat à Fr. 250.- et Fr. 300.- selon la classe de salaire, et celui des membres de la Commission à Fr. 325.-.

10.2 En l'espèce, l'autorité inférieure a arrêté le nombre d'heures de travail du secrétariat à 33 heures au tarif Fr. 300/heure et à 54 au tarif Fr. 250/heure. Pour le travail de la Commission, elle indique sept fois une heure de travail au tarif Fr. 325/heure. Elle a ainsi fixé les frais de procédure de première instance à Fr. 25'675.-.

10.3 Il sied d'abord de relever que les tarifs horaires retenus par l'autorité inférieure s'inscrivent dans le cadre légal arrêté par le législateur. S'agissant du nombre d'heures consacrées à l'analyse de la situation ainsi qu'à la prise de la décision, il n'apparaît pas excessif au vu des différents manquements constatés, de la complexité de la cause et de la décision produite. De plus, le fait que l'autorité inférieure a revu à la baisse le montant de la sanction qu'elle entendait prononcer à l'encontre de la recourante n'influe pas sur le montant des frais dès lors que ceux-ci sont fixés en fonction du temps consacré au traitement du dossier. En effet, ce sont les constatations de violations qui nécessitent un investissement en heures de travail. Or, celles-ci ont, à juste titre, été confirmées par la CFMJ dans la décision entreprise. Il n'y a dès lors pas lieu de remettre en cause les frais de première instance tels qu'ils ont été arrêtés par l'autorité inférieure dans la décision attaquée.

10.4 En conséquence, il convient de rejeter les griefs de la recourante quant à la détermination de la quotité des frais et de confirmer la décision entreprise sur ce point.

11.

Afin de corroborer les allégués contenus dans ses mémoires de recours et de réplique, la recourante requiert l'audition de différents témoins, notamment de représentants de la société netMEDIA, une expertise ainsi qu'une inspection des lieux.

Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend pas le droit d'obtenir l'audition de témoins. En effet, l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1, ATF 125 I 127 consid. 6c/cc in fine, ATF 125 I 417 consid. 7b, ATF 124 I 208 consid. 4a, ATF 124 I 274 consid. 5b, ATF 115 la 8 consid. 3a, ATF 106 la 161 consid. 2b).

En l'espèce, il ressort de l'échange d'écritures ainsi que des débats publics que ce n'est pas tant la constatation des faits tels que retenus par l'autorité inférieure mais davantage leur appréciation, en particulier leur qualification de violations au sens de l'art. 51 LMJ, que conteste

la recourante. Aussi, les preuves annoncées ne seraient d'aucune aide pour la Cour de céans dans l'interprétation des faits qui constitue une question de droit. Au demeurant, ladite Cour a la certitude que l'administration des preuves requises par la recourante ne saurait l'amener à modifier son opinion. Il convient dès lors de rejeter les requêtes de preuves déposées.

12.

12.1 En règle générale, les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Si celle-ci n'est déboutée que partiellement, ces frais sont réduits (art. 63 al. 2 2^{ème} phrase PA). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (art. 63 al. 2 PA).

En l'espèce, des débats publics ont été organisés à la demande de la recourante. Par ailleurs, l'ensemble des constatations de violations retenues par l'autorité inférieure ont été confirmées. De même, la Cour de céans a rejeté tous les griefs soulevés par la recourante hormis celui se référant à la quotité de la sanction administrative dès lors qu'elle en a réduit le montant. La recourante ayant ainsi partiellement obtenu gain de cause, il y a lieu de mettre à sa charge un montant de Fr. 5'300.- représentant les deux tiers arrondis des frais de procédure arrêtés à Fr. 8'000.-.

12.2 L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement obtenu gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA). La partie qui obtient gain de cause a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (art. 7 al. 1 FITAF). Lorsqu'une partie n'obtient que partiellement gain de cause, les dépens auxquels elle peut prétendre sont réduits en proportion (art. 7 al. 2 FITAF). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie (art. 8 FITAF). Les frais de représentation comprennent notamment les honoraires d'avocat (art. 9 al. 1 let. a FITAF) lesquels sont calculés en fonction du temps nécessaire à la défense de la partie représentée

(art. 10 al. 1 FITAF) ; le tarif horaire des avocats est de Fr. 200.- au moins et de Fr. 400.- au plus (art. 10 FITAF).

En l'espèce, la défense de la recourante a nécessité les services d'un avocat dûment mandaté par procuration à cet effet et a impliqué un double échange d'écritures. La recourante a en outre requis la tenue de débats publics. Le mandataire de la recourante a produit, en date du 22 septembre 2009, un récapitulatif de ses honoraires s'élevant à Fr. 21'338.45, TVA comprise. (...). Au vu de l'importance de la cause et des éléments produits en procédure, le montant requis n'apparaît pas excessif. Cela étant, dans la mesure où la recourante n'a obtenu que partiellement gain de cause, il convient de réduire ce montant de deux tiers, soit à un montant arrondi de Fr. 7'113.-. Dit montant est mis à la charge de l'autorité inférieure (art. 64 al. 2 PA).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est partiellement admis.

2.

Le chiffre 1 de la décision de la Commission fédérale des maisons de jeu du 28 novembre 2008 est modifiée en ce sens que X. _____ SA est tenu de payer une sanction d'un montant de Fr. 130'000.-.

3.

Pour le reste, dite décision est confirmée, la Commission fédérale des maisons de jeu devant impartir un nouveau délai en vue de la délivrance du rapport exigé du conseil d'administration de la recourante.

4.

Les réquisitions de preuves formulées par la recourante sont rejetées.

5.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 8000.-, sont pour deux tiers mis à la charge de la recourante, soit Fr. 5300.- sous déduction de l'avance de frais de Fr. 4000.- déjà perçue. La recourante est invitée à s'acquitter du solde de Fr. 1'300.- sur le compte postal du Tribunal, une fois le présent arrêt entré en force, dans les 30 jours dès réception du bulletin de versement.

6.

La Commission fédérale des maisons de jeu est astreinte à verser un montant de Fr. 7113.- à la recourante à titre de participation aux dépens.

7.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 554/554-012/H403-0074 ; Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Jean-Luc Baechler

Pascal Richard

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 10 novembre 2009