

**COUR DES COMPTES**

8 rue du XXXI-Décembre
Case postale 3159
1211 Genève 3

Par communication du 10 avril 2010, vous avez invité la Cour des comptes à constater que le mode de prélèvement du droit des pauvres sur les mises de certains jeux de la Loterie romande (soit en particulier la loterie électronique "Tactilo") ne serait plus conforme aux dispositions de la loi genevoise sur les contributions publiques, en ce sens que la base de calcul de cette taxe cantonale serait depuis quelques années le « revenu brut des jeux » (RBJ, soit la différence entre les mises des joueurs et les gains qui leur sont reversés), et non plus la totalité de la recette versée par les joueurs dans le canton comme le prévoit le texte légal.

Les documents produits à l'appui de cette affirmation se réfèrent à la situation similaire existant dans le canton de Vaud, dans lequel la législation cantonale d'application de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels subordonne les autorisations en la matière au paiement d'une taxe cantonale, à caractère fiscal, fixée en fonction "du montant des billets ou cartons vendus". Une enquête réalisée en avril 2010 par un quotidien romand confirmait l'existence d'un mode de calcul particulier de la taxe dans le cas du Tactilo, et chiffrait à quelque 100 millions de francs le montant supplémentaire que l'Etat de Vaud aurait pu encaisser depuis 2002 si elle avait été prélevée sur la totalité du chiffre d'affaires, avant déduction des gains reversés aux joueurs.

Transposées au canton de Genève, les données chiffrées citées dans l'article en question permettaient d'estimer à 20 millions de francs environ par an le montant qui serait ainsi, selon les termes de votre communication, soustrait à la perception du droit des pauvres depuis 2002.

Afin de décider de la suite à donner à cette communication, la Cour des comptes a recueilli un certain nombre d'informations complémentaires concernant cet objet. Il en résulte ce qui suit :

1. Régi par les art. 443 et ss. de la loi genevoise sur les contributions publiques (LCP, D 3 05), le droit des pauvres est une taxe due sur "les loteries et les tombolas de tout genre ainsi que sur les jeux divers, à l'exclusion des jeux provenant de l'exploitation des casinos B". Le Tribunal fédéral a jugé qu'il s'agit d'un impôt de consommation spécial, frappant uniquement certaines prestations de service, soit les divertissements, de sorte qu'il est compatible avec la TVA.
2. Il convient de rappeler que le droit des pauvres était précédemment perçu également pour tout genre de spectacle, cinéma, conférence, manifestation culturelle ou musicale dont l'entrée était payante, mais que le peuple genevois a accepté en novembre 2000 l'initiative populaire demandant la suppression de la taxe pour ce type de divertissements.

Cette initiative a également ajouté à l'art. 444 LCP deux alinéas supplémentaires précisant que la taxe sur les loteries et tombolas n'est pas perçue lorsque celles-ci sont organisées par des sociétés locales sans but lucratif, ou à but caritatif, constituées depuis 2 ans.

Ces conditions ne s'appliquant pas aux grandes sociétés de loterie actives au niveau supracantonal ou national, le droit des pauvres continue donc en l'état d'être prélevé sur l'ensemble des jeux organisés ou diffusés par la Loterie romande, à raison des enjeux versés dans le canton de Genève.

3. Selon les dispositions légales en vigueur, le prélèvement du droit des pauvres incombe à l'entreprise ou aux organisateurs responsables, agissant pour le compte de l'Etat.

Pour les loteries à tirage différé (Loterie à numéros, Euromillions, etc.) et les paris sportifs, le mode de prélèvement du droit des pauvres réellement pratiqué jusqu'en 2009 était le suivant : le produit de la taxe, répercuté sur le prix payé par les clients, était facturé hebdomadairement aux dépositaires genevois de la Loterie romande ou du Sport Toto par le service cantonal compétent (actuellement, le Service du commerce, dépendant du DARES). Ce service calculait le montant dû sur la base des décomptes hebdomadaires transmis par les organismes de loteries et de paris sportifs.

Depuis fin 2009, le Service du commerce a demandé à la Loterie romande de procéder elle-même au prélèvement du droit des pauvres auprès des dépositaires, en application effective des dispositions de la LCP. Les montants ainsi collectés sont

rétrocédés au Service du commerce dans la semaine qui suit, et justifiés par un rapport précisant le nombre de billets vendus par type de jeux et par dépositaire.

4. Il en va différemment en revanche pour les jeux à gains instantanés (billets à gratter et loterie électronique "Tactilo"). Afin de lisser les effets de la redistribution immédiate d'une partie des gains - qui peut avoir pour conséquence un décompte des recettes présentant un solde périodiquement négatif pour une partie des dépositaires -, la Loterie romande n'établit que semestriellement le décompte des enjeux effectués dans le canton. Le droit des pauvres calculé par le Service du commerce sur la base de ces décomptes est alors facturé directement à la Loterie romande.
5. Mais l'introduction des jeux à gratter s'est accompagnée simultanément d'une modification de l'assiette de la taxe : celle-ci n'est plus répercutée sur le prix des jeux facturés aux clients, mais son produit est prélevé sur la part de bénéfice attribuée par la Loterie romande au canton de Genève. Ce changement est généralement expliqué aujourd'hui tant par des raisons techniques (dans le cas des billets à gratter, le prix est pré-imprimé sur ces derniers) que par la volonté de respecter la Loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels, dont l'article 5 précise qu' « aucune loterie destinée à assurer l'exécution d'obligations légales de droit public ne peut être autorisée ».

Lors du lancement du Tactilo, caractérisé par un taux de redistribution de 90%, l'impossibilité de moduler celui-ci en fonction du prélèvement ou non d'une taxe cantonale a rendu nécessaire un changement supplémentaire, à savoir le calcul du droit des pauvres sur le seul RBJ, en lieu et place de la totalité de la recette versée par les joueurs dans le canton. Là également, le produit de la taxe est prélevé sur la part de bénéfice attribuée par la Loterie romande au canton de Genève.

6. En application de la convention intercantonale relative à la Loterie romande (C-LoRo, I 3 15), les décisions en matière d'autorisation de nouveaux jeux sont prises par la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux, composée de membres de chaque gouvernement cantonal romand. Bien que les différentes modalités nouvelles applicables à la perception des taxes cantonales à caractère fiscal, telles que précisées ci-dessus, n'aient - à la connaissance de la Cour - pas été documentées dans une décision formelle, il y a lieu d'admettre qu'elles ont été entérinées par cette instance concordataire, et qu'ainsi elles priment le droit cantonal.
7. C'est ce qu'a admis le Conseil d'Etat lorsqu'il a ratifié l'autorisation d'exploiter les jeux à gains instantanés et le Tactilo dans le canton de Genève. Toutefois, l'exécutif cantonal n'a pas jugé utile de proposer une modification des dispositions légales relatives au droit des pauvres, ce qui est étonnant.

Quoi qu'il en soit, des députés déposèrent en 2005 un projet de loi tendant à exonérer du droit des pauvres les sociétés organisant des loteries et des jeux visant un but d'utilité publique ou de bienfaisance (PL 9408). Après un premier refus d'entrée en matière, la majorité de la commission fiscale du Grand Conseil a finalement décidé, au début de l'année 2010, d'amender le projet de loi et de proposer la suppression intégrale du droit des pauvres dès le 1^{er} janvier 2013.

Le Grand Conseil a voté cette suppression lors de sa séance du 24 mars 2011. Comme il s'agit de la modification d'un impôt, elle devra être soumise au référendum obligatoire (art. 53A Cst-GE). C'est donc le peuple genevois qui tranchera cette question.

La Cour des comptes parvient par conséquent à la conclusion que le contexte juridique et politique très spécifique rappelé ci-dessus ne permet pas de retenir que l'Etat de Genève aurait perdu des recettes fiscales légalement exigibles. Il n'y a dès lors pas lieu d'entrer en matière sur cette communication et il convient de procéder à son classement.

Nous vous prions de croire, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Stanislas ZUIN, Président

Marco ZIEGLER, Magistrat suppléant

Copie anonymisée :

Monsieur Jean-Pierre RAGETH, Organe genevois de répartition des bénéfices de la Loterie Romande