



Institut suisse de droit comparé
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
Istituto svizzero di diritto comparato
Swiss Institute of Comparative Law

FINLAND

I. INTRODUCTION

1. Finish position on gambling :

Les jeux de hasard sont très populaires en Finlande et l'offre de jeux est variée.¹⁷⁶

Le marché des jeux d'argent y est essentiellement régi par la loi du 23.11.2001 sur les loteries (**Lotterilag 23.11.2001/1047**). Celle-ci s'applique à une large palette de jeux tels les activités et jeux de casinos, la mise à disposition de machines à sous, le bingo etc. (articles 2 et 3). La définition qu'elle donne d'une loterie est large: il s'agit de toute activité à l'occasion de laquelle les participants peuvent gagner un prix ayant une valeur monétaire et pour la participation à laquelle ils doivent verser une contrepartie financière dès lors que le mécanisme d'attribution est fondé sur le hasard (article 2).

La loi sur les loteries soumet l'organisation des jeux de hasard à l'**octroi d'une licence**. Elle prévoit qu'une **autorisation d'organiser des jeux ne peut être accordée qu'à une entité juridique finlandaise à but non lucratif** (article 5). Concrètement, à ce jour, trois licences ont été accordées à des entités contrôlées par l'Etat pour les loteries présentant une importance particulière et que la loi désigne sous le qualificatif d'«activité de jeu» (à opposer aux loteries dans lesquelles ne sont pas en cause des gains en argent). Les organisations désignées sont **Veikkaus Oy** (paris, loteries), **Fintoto** (paris équestres), **RAY** (casinos et machines à sous).

Le marché des loteries du secteur des «activités de jeu» est sous la surveillance du Ministère de l'Intérieur, en particulier du Département de police. Les autres relèvent de la police de la province.

La réglementation finlandaise en matière de jeux d'argent est axée sur un principe directeur fondamental: **les profits générés par les loteries, quelque soit la catégorie à laquelle elles appartiennent, doivent servir à promouvoir une activité caritative ou toute autre activité à but non lucratif** (article 7). L'article 17 précise, pour les loteries relevant des «activités de jeux», que les gains doivent être utilisés pour **promouvoir le sport, l'éducation physique, la science, les arts, le travail des jeunes, la santé, la sécurité sociale, l'élevage des chevaux et les sports équestres**. L'article 11 de la loi ajoute que l'exigence d'une licence pour les loteries relevant des «activités de jeux» se fonde sur **la nécessité de garantir la protection des consommateurs de jeux, de prévenir les abus et activités criminelles et de prévenir les problèmes sociaux qui peuvent résulter des activités de jeux**.

Le non respect de l'obligation d'obtenir une licence, valable pour les deux catégories de loteries, est constitutif d'une infraction pénale (article 16a du Code pénal).

Cet état de droit a conduit à l'absence d'intervenants étrangers sur le marché finlandais des jeux de hasard. De plus, l'atteinte à la liberté de circulation des jeux qui résulte de cette loi ne se limite pas aux jeux ne présentant aucun élément d'extranéité; la loi précise en effet (article 2) qu'elle s'applique également aux loteries organisées à l'étranger dès lors que les billets sont vendus ou fournis en Finlande, ainsi qu'aux loteries organisées dans la province autonome d'Åland dès lors que les billets sont vendus ou mis à disposition dans d'autres endroits du pays. Plus encore, la loi interdit aux opérateurs finlandais ne justifiant pas d'une licence finlandaise d'intervenir sur les marchés des autres pays, à moins que ceux-ci ne le

¹⁷⁶ Information communiquée par la société RAY.

permettent. **Elle pose ainsi symboliquement un principe de prohibition des jeux même lorsqu'ils sont dirigés vers l'étranger.**

Les îles Åland ont, en vertu de leur statut d'autonomie, développé leur propre marché des jeux, lequel n'est ouvert qu'à des entités de droit public redistribuant leurs bénéfices à des fins sociales, tel le PAF. PAF est une association de droit public qui a été constituée en vue de servir des causes humanitaires en levant des profits *via* des jeux de hasard offerts au public. PAF bénéficie d'une licence du gouvernement de la province autonome d'Åland l'autorisant à proposer des jeux sur son territoire, sur les bateaux et sur internet. PAF propose ainsi un grand nombre de machines à sous, de jeux de casinos, de jeux de poker, de loteries et de paris sous différentes formes. Le service internet connaît un grand succès avec plus de 200 000 joueurs entre Åland, la Suède et l'Estonie.

Il faut également mentionner l'existence d'un accord entre la Suède et la Finlande afin de permettre l'exploitation d'automates de jeux sur les bateaux qui ont une ligne maritime régulière entre la Suède et la Finlande.¹⁷⁷ Cet accord vise à une harmonisation des règles entre les deux États.¹⁷⁸

2. Définitions

Loterie

Toute activité à l'occasion de laquelle les participants peuvent gagner un prix ayant une valeur monétaire et pour la participation à laquelle ils doivent verser une contrepartie financière dès lors que le mécanisme d'attribution est fondé sur hasard.

Le droit finlandais ne soumet pas les loteries mettant en jeu des sommes d'argent au même régime que les autres. Il qualifie les premières d'«activités de jeux».

Les jeux de casino

Ils appartiennent à la catégorie des loteries constitutives d'«activités de jeux» (voir loterie).

Les machines de jeux dont l'accès est proposé hors des casinos

Elles appartiennent à la catégorie des loteries constitutives d'«activités de jeux» (voir loterie).

Les paris

Ils appartiennent à la catégorie des loteries constitutives d'«activités de jeux» (voir loterie).

Le bingo

Le bingo est une loterie organisée dans un lieu habilité pour cette activité et à l'occasion de laquelle les vainqueurs sont les personnes ayant indiqué sur leur carte de participation (sous forme papier ou électronique) les numéros désignés par tirage au sort. Les prix en jeu prennent la forme de biens ou de service. Les prix en argent sont exclus.

¹⁷⁷ Accord entre la Suède et la Finlande sur les automates de jeux sur des bateaux 1979-02-14 et modification de l'accord entre la Suède et la Finlande sur les automates de jeux sur des bateaux 2001-03-22.

¹⁷⁸ Voir introduction du même accord.

3. Taxes

Les jeux de hasard ne sont pas soumis à la TVA.

Les règles relatives aux taxes sont fixées par la loi sur les impôts dans le domaine des loteries,¹⁷⁹ articles 2 et 4. Ces articles s'appliquent aux:

loteries: le taux d'imposition est de 9,5 % des gains.

jeux de casino: le taux d'imposition est de 8,25 % des gains.

machines de jeux dont l'accès est proposé hors des casinos: le taux d'imposition est de 8,25 % du rendement.

Paris: le taux d'imposition est de 9,5 % des gains.

Bingo: le taux d'imposition est de 5 % de la valeur totale des prix distribués.

Media gambling services: le taux d'imposition est de 30 % de la valeur totale des prix distribués.

Sales promotional gambling: le taux d'imposition est de 30 % de valeur totale des prix distribués.

Jeux organisés dans le cadre d'activités caritatives (pour les jeux qui n'ont pas déjà été mentionnés): le taux d'imposition est de 1,5 % du rendement de la loterie.

Il existe par ailleurs d'autres prélèvements. La société RAY¹⁸⁰ paye ainsi 8,25 % d'impôt sur les loteries qu'elle organise et tous ses bénéfices sont redistribués selon des modalités fixées par l'Etat au profit d'organisations en charge de la protection de la santé, du bien-être social ainsi que de celles en charge de la réhabilitation des vétérans de guerre. En 2004, RAY a redistribué 73,8 % de ses revenus totaux des jeux.¹⁸¹ Veikkaus Oy, en revanche, paye 9,5 % d'impôts et tous ses bénéfices¹⁸² sont reversés au Ministère de l'Education qui, à son tour, distribue cet argent au profit de l'éducation physique, de la science, des arts et des travaux de la jeunesse.¹⁸³ En 2004, ce chiffre correspondait à 376 millions d'euros.¹⁸⁴

¹⁷⁹ Lotteriskattelagen 26.2.1992/552

¹⁸⁰ Raha-Automaattiyhdistys

¹⁸¹ Information délivrée par RAY en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC.

¹⁸² La Fédération du sport finlandais a, dans une réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC, précisé que ces revenus sont vitaux pour l'existence de l'organisation.

¹⁸³ Décret du gouvernement sur la reddition des comptes en matière de gains issus de l'industrie du jeu (1436/2001)

¹⁸⁴ Information délivrée par Veikkaus Oy en réponse du questionnaire envoyé par l'ISDC.

Fintoto paye 9,5 % d'impôt et reverse environ 4 % de son chiffre d'affaire¹⁸⁵ au Ministère de l'agriculture et de la sylviculture qui, à son tour, redistribue cet argent au profit de l'élevage des chevaux et du sport d'équestre. Tous les profits de Fintoto sont distribués¹⁸⁶ au profit du trot attelé sous forme de prix.¹⁸⁷ En 2004, Fintoto a distribué 27,4 millions euros.¹⁸⁸

En outre RAY, Veikkaus et Fintoto financent le coût des jeux (recherche en matière de gambling, salaires des fonctionnaires en charge de la surveillance du marché etc.) du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des affaires sociales et de la santé¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Selon information délivrée par le Ministère de l'Intérieur, ce chiffre s'est élevé à 7 millions d'euros en 2004.

¹⁸⁶ Voir la Loi 1054/2001 sur l'utilisation des revenus des loteries et paris.

¹⁸⁷ L'information délivrée par Suomen Hippos RY et Fintoto Oy en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC. Suomen Hippos souligne également que l'industrie équestre est totalement dépendante des revenus générés par ce système de financement.

¹⁸⁸ Information délivrée par le Ministère de l'Intérieur en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC.

¹⁸⁹ Information délivrée par le Ministère de l'Intérieur en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC.

II. LISTING**A) LEGISLATION ENACTED****a) General**

Loi du 20 janvier 1978 sur la protection des consommateurs (20.1.1978/38)
(*Konsumentskyddslag*)

Loi du 26 juin 1992 sur les impôts en matière de loteries (26.6.1992/552)
(*Lotteriskattelag*)

Article 85 modifié en 2005 (20.5.2005/334)

Loi de 1998 sur la prévention du blanchiment d argent et la procédure d information et d enquête en matière d opérations suspectes (1998/68) (*Lag om förhindrande och utredning av penningtvätt*)

Loi du 23 novembre 2001 sur les loteries (23.11.2001/1047) (*Lotterilag*)

Loi 1054/2001 sur l utilisation des revenus des loteries et paris (*Lag om användning av avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel*)

Loi 1055/2001 sur l utilisation des revenus de Toto pour la promotion de l élevage chevalin (*Lag om användning av avkastningen av totospel för främjande av hästuppfödning och hästsport*)

Loi 1056/2001 sur l utilisation des revenus des automates au bénéfice des organisations à but non lucratif (*Lag om penningautomatunderstöd*)

Décret du gouvernement sur la reddition des comptes en matière de gains issus de l industrie du jeu (1436/2001) (*Statsrådets förordning om redovisningen av avkastningen av penninglotteri-, tippnings-, -och vadhållningsspel*)

Ordonnance d application de la loi sur les loteries du 20 décembre 2001 (20.12.2001/1345) (*Statsrådets förordning om lotterier*)

Ordonnance du gouvernement sur la fédération des automates d argent (1169/2001) (*Statsrådets förordning om Penningautomatföreningen*)

Ordonnance du gouvernement sur la façon de comptabiliser les chiffres d affaire dans le domaine des loteries (1174/2001) (*Statsrådet förordning om räkneverk för kontroll av penningrörelsen*)

Décret du gouvernement sur l utilisation des revenus des jeux de Toto pour promouvoir le sport équestre et la création d une délégation sur l économie équestre (1476/2001) (*Statsrådets förordning om hästhushållningsdelegationen och användning av avkastningen av totospel för främjande av hästuppfödning och hästsport*)

Décret du ministère des affaires sociales et de la santé relatif au remboursement des dépenses engagées pour la recherche et la prise en charge de l addiction aux jeux (381/2002) (*Social- och hälsovårdsministeriets förordning om ersättning för kostnaderna för uppföljningen av och forskningen fring spelberoende*)

Décret du ministère de l intérieur sur le coût des opérations de police (1254/2004) (*Inrikesministeriets förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer*)

Décret du gouvernement sur les émoluments versés pour l obtention d une licence (3/2005) (*Statsrådets förordning om avgifter för penningspeltillstånd och om storleken av avgifterna*)

Directives de l Ombudsman des consommateurs.

Licence d organiser des jeux pour Veikkaus Oy changement de licence le 16 juin 2004.

Code pénal, section 16 et 16 a. (*Brottsbalken*)

b) The special case of Åland Island

Loi provinciale sur les loteries (1966:10) (Ålands Lagslamling)

Ordonnance portant création de la fédération des associations à but idéal de la province (1993:56) (*Förordning om underrätternas domkretsar i ärenden som gäller företagssanering*)

B) DRAFT LEGISLATION

Aucune information pertinente.

C) SELF REGULATION

Aucune information pertinente.

D) JURISPRUDENCE

Cour Suprême, 24 février 2005 (Högsta Domstolen KKO:2005:27)
Jugement de la Cour Suprême Administrative du 10 juin 2005, 2005:37

III. BARRIERS

a) Panorama

1. General

Il n'existe pas de dispositions pertinentes à ce titre.

2. Lotteries

La loi du 23.11.2001 sur les loteries donne une définition très large de ce qu'il faut entendre par «loterie»: il s'agit de toute activité à l'occasion de laquelle les participants peuvent gagner un prix ayant une valeur monétaire et pour la participation à laquelle ils doivent verser une contrepartie financière dès lors que le mécanisme d'attribution est fondé sur le hasard (article 2).

La loi distingue deux types de loteries qu'elle soumet à des régimes différents. Elle vise tout d'abord **les loteries constitutives d'activités de jeux** qu'elle définit comme celles à l'occasion desquelles les joueurs peuvent gagner de l'argent (article 4). Elle prévoit ensuite des dispositions particulières pour les loteries ne mettant pas en jeu des prix en argent (chapitre 5).

La section 11 de la loi dispose que **l'organisation des premières n'est possible qu'à la condition d'avoir obtenu une licence** du gouvernement valable pour cinq ans (article 11). Cette exigence est constitutive d'une première barrière à la libre circulation des services de jeux dans l'Union Européenne. Elle est justifiée dans la loi par **la nécessité de «prévenir les abus et activités criminelles et de réduire les problèmes sociaux résultant de l'activité de jeu» en garantissant une protection légale au profit des joueurs** (article 11). **Les licences sont exclusives et peuvent être accordées de manière distincte pour trois groupes de jeux**: le premier groupe inclut les loteries, les paris et les cagnottes, le deuxième groupe inclut la mise à disposition de machines à sous, les activités et jeux de casinos, le troisième inclut les jeux par totalisateurs (article 11). **Seule une licence peut être accordée pour chaque catégorie de jeux**. Les licences ont été attribuées à ce jour respectivement à trois organisations contrôlées par l'Etat: Veikkaus Oy, RAY et Fintoto.¹⁹⁰

La loi de 1998 sur la prévention du blanchiment d'argent et la procédure d'information et d'enquête en matière d'opérations suspectes (Act on Preventing and Clearing Money Laundering 68/1998) prévoit que les opérateurs des loteries constitutives d'«activités de jeux» sont soumis à une obligation d'information (article 3). S'ils soupçonnent qu'une opération vise à blanchir de l'argent, ils doivent sans délai en informer l'agence publique chargée de la surveillance de ces opérations (la «Clearing House») (article 10). En tout état de cause, ces opérateurs doivent établir l'identité de leurs clients si ces derniers utilisent les services proposés par un casino ou s'ils placent plus de 3000 euros dans une ou plusieurs opérations liées entre elles à l'occasion d'une cagnotte ou d'un pari (notamment par voie de totalisateur) (article 6). Ce contrôle est mis en place en vue de prévenir le blanchiment d'argent et le

¹⁹⁰ Des statistiques fournies par RAY et réalisées par Marketing Radar s (<http://www.radar.fi/english/index.html>) montrent que la population finlandaise est très favorable au maintien du monopole de RAY (en 2003, de 73 à 75% de la population y était favorable). 70% de la population estime également que le maintien de ce monopole est nécessaire pour prévenir les comportements de dépendance et l'accès aux jeux des mineurs. Enfin, il semble au regard des statistiques fournies que la population finlandaise apprécie RAY et VEIKKAUS pour la dimension sociale de leur activité.

financement du terrorisme. Il vise également à développer la détection, le suivi et le recouvrement de l'argent du crime (article 1).¹⁹¹

Les loteries ne mettant pas en jeu des prix en argent sont également soumises à l'octroi d'une licence¹⁹² (article 25 de la loi sur les loteries du 23.11.2001). Les licences ne sont pas accordées au niveau national par le gouvernement mais au niveau local par la police du district. Les loteries qui sont organisées dans plusieurs districts sont autorisées par une licence du Bureau de la Province du lieu de l'enregistrement de l'institution organisatrice de la loterie. Les licences pour ces loteries ne peuvent être octroyées pour une durée supérieure à six mois. Les licences ne sont pas limitées en nombre. 144 licences ont été délivrées en 2004.¹⁹³

Dans les deux hypothèses (loteries mettant ou non en jeu des prix en argent), les licences ne peuvent être octroyées que si les loteries répondent aux conditions suivantes (article 7):

- elles doivent être organisées pour collecter des fonds en faveur d'activités caritatives ou d'autres activités à but non lucratif;
- leur organisation ne doit pas être manifestement contraire à l'intérêt général;
- l'autorité délivrant les licences ne doit pas avoir de doutes raisonnables quant au fait que le candidat à la licence pourrait violer les dispositions relatives aux jeux si la licence lui était octroyée.

La loi s'applique non seulement aux loteries ne présentant pas d'élément d'extranéité mais également (article 2):

- aux loteries organisées à l'étranger dans la mesure où les billets sont vendus ou distribués en Finlande;
- aux loteries organisées dans la province d'Åland dans la mesure où les billets sont vendus ou distribués dans un autre endroit en Finlande. **La Cour Suprême s'est prononcée le 25 février 2005 (KKO:2005:27)** sur l'interprétation de cette disposition. Elle a décidé qu'il était légitime de prononcer une sanction pénale à l'encontre d'un opérateur bénéficiant d'une licence d'exploitation du gouvernement de la province d'Åland qui avait organisé une vaste campagne de promotion de ses jeux en ligne sur l'ensemble du territoire. Elle a considéré que les mesures prises par l'opérateur pour faciliter l'accès aux jeux et les promouvoir étaient telles qu'elles constituaient l'organisation d'une loterie au sens de l'article 2 de la loi. Elle a également affirmé que l'argument selon lequel l'article 2 serait contraire à la libre circulation des services organisée par le droit communautaire n'était pas recevable dès lors que la Cour de Justice des Communautés Européennes avait déjà examiné par le passé le système finlandais et affirmé sa conformité aux exigences communautaires.

L'article 5 précise que seule une association, une fondation ou une organisation ayant pour objet une activité non lucrative et qui est enregistrée en Finlande peut organiser une loterie.

La légalité du système oligopolistique finlandais au regard du droit communautaire est actuellement discutée. La Cour Suprême administrative a en effet été saisie par la société

¹⁹¹ Pour information: en 2004, la «Clearing House» a reçu 1061 rapports relatifs à des transactions suspectes pour un montant total de 12 656 000 euros.

¹⁹² Sous réserve cependant des loteries pour lesquelles la combinaison du prix des billets et des lots attribués n'excède pas 2000 euros et pour lesquelles le paiement des tickets et la distribution des lots ont lieu de façon simultanée (petites loteries) (section 27).

¹⁹³ L'information a été délivrée par le Ministère de l'Intérieur en réponse au questionnaire envoyé par l'ISDC.

Ladbrokes Oy qui a vu sa demande de licence d'organiser des jeux rejetée par le Gouvernement finlandais. Par une décision du 10 juin 2005, elle a décidé de renvoyer Ladbrokes Oy devant le Gouvernement pour que celui-ci tranche à nouveau la demande mais en motivant cette fois-ci sa décision au regard du droit communautaire.¹⁹⁴ La Cour a en effet relevé que le Gouvernement a simplement justifié sa décision au regard du droit finlandais. En l'espèce, la société Ladbrokes Oy invoquait la contrariété du système finlandais au droit communautaire, en particuliers au regard de la jurisprudence Gambelli (C-243/01). La Cour a également appelé le Gouvernement à solliciter l'opinion de Veikkaus, Fintoto et RAY. Elle n'a par contre pas pris position sur la question de fond à savoir, la conformité du système finlandais au droit communautaire.

L'article 62 de la loi du 23.11.2001 prévoit que **l'organisation d'une loterie sans licence** est prohibée. Plus encore, elle interdit aux opérateurs finlandais ne justifiant pas d'une licence finlandaise d'intervenir sur les marchés des autres pays, à moins que ceux-ci ne le permettent. Elle pose ainsi symboliquement un principe de prohibition des jeux, quand bien même ils seraient dirigés vers l'étranger.

L'article 63 dispose que **les atteintes à la législation en matière de loteries constituent une infraction pénale**. La nature et le régime de cette infraction est décrit dans le Code pénal.

L'article 16 a du Code pénal qualifie d'infraction l'organisation d'une loterie sans licence ainsi que l'utilisation des profits d'une loterie dans un but différent de celui prévu par la licence. L'auteur encourt une peine d'amende ou d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois de prison.

3. Casino Gaming

Les jeux de casino sont considérés comme des loteries appartenant à la catégorie des «activités de jeux» et donc soumis aux dispositions relatives à celles-ci exposés au point 2 (voir article 11 de la loi du 23.11.2001 sur les loteries).

4. Machine Gambling Outside Casinos

Les machines proposant des jeux hors des casinos sont considérées comme les supports d'une loterie appartenant à la catégorie des «activités de jeux»; leur exploitation est donc également soumise aux dispositions applicables aux loteries constitutives d'«activités de jeux» présentées au point 2 (voir article 11 de la loi du 23.11.2001 sur les loteries).

La loi sur les loteries organise un régime particulier pour les machines distribuant des lots et non de l'argent. Elle prévoit une licence particulière pour ce type de machines. Il s'agit d'une licence délivrée pour une période maximale d'un an par la Police du district (article 38). Elle est octroyée aux mêmes conditions que celles communes aux deux types de loteries distingués par la loi (voir point 2).

5. Betting

Les paris sont également qualifiés d'«activités de jeux»; les dispositions relatives à celles-ci présentées au point 2 sont donc applicables aux paris (voir article 11 de la loi du 23.11.2001 sur les loteries).

¹⁹⁴ Jugement de la Cour Suprême Administrative le 10 juin 2005, (Högsta Förvaltningsdomstolen - HFD 2005:37)

6. Bingo

Le bingo est une loterie organisée dans un lieu habilité pour cette activité et à l'occasion de laquelle les vainqueurs sont les personnes ayant indiqué sur leur carte de participation (sous forme papier ou électronique) les numéros désignés par tirage au sort. Les prix en jeu prennent la forme de biens ou de service. Les prix en argent sont exclus (article 3 de la loi du 23.11.2001 sur les loteries).

L'organisation d'un bingo n'est possible que si elle est autorisée par une licence accordée par la Police de District du ressort du lieu où est organisé le bingo (article 32 de la loi du 23.11.2001 sur les loteries). La licence est accordée pour une période maximale de deux ans.

Entre 2002 et 2003, 206 licences de bingo ont été attribuées. Ce chiffre inclut les bingos organisés de façon ponctuelle ainsi que les bingos organisés de façon plus permanente.¹⁹⁵

La licence autorisant l'organisation d'un bingo ne peut être octroyée, comme il en va pour les loteries, qu'aux conditions posées par la section 7 de la loi du 23.11.2001 (renvoi prévu par la section 33):

- le bingo doit être organisé pour collecter des fonds en faveur d'activités caritatives ou d'autres activités à but non lucratif;
- son organisation ne doit pas être manifestement contraire à l'intérêt général;
- l'autorité délivrant les licences ne doit pas avoir de doutes raisonnables quant au fait que le candidat à la licence pourrait violer les dispositions relatives aux jeux si la licence lui était octroyée.

Le bingo est une loterie au sens de la loi du 23.11.2001; la licence est donc également nécessaire si le bingo est organisé à l'étranger mais que les billets sont vendus ou mis à disposition en Finlande ou si le bingo est organisé dans la province d'Åland mais que les billets sont vendus ou mis à disposition dans un autre endroit en Finlande (article 2). Les dispositions du Code pénal présentées au point 2 sont donc également applicables.

7. Media Gambling Services

Les médias ne peuvent organiser des loteries au sens de la loi du 23.11.2001.¹⁹⁶ Ils peuvent par contre organiser des jeux ne soumettant pas la participation au versement d'une somme d'argent.¹⁹⁷

8. Sales Promotional Gambling

Le principe en Finlande est que les jeux de hasard ne peuvent être organisés que pour financer une activité caritative ou non lucrative¹⁹⁸. **La loi sur la protection des consommateurs de 1978** prévoit qu'il est interdit d'exiger, en contrepartie de la participation à un jeu de hasard, le versement d'une somme d'argent, l'achat d'un produit ou une offre d'achat (chapitre 2, article 5).

¹⁹⁵ Information communiquée par le ministère de l'intérieur.

¹⁹⁶ Voir supra, introduction.

¹⁹⁷ Information communiquée par le ministère de l'intérieur.

¹⁹⁸ Voir supra.

9. Charity Gambling

Le principe en Finlande est que les jeux ne peuvent être organisés que pour financer une activité caritative ou non lucrative¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Voir supra.

b) Table

A) LEGISLATION ENACTED

Applicable Laws and specifically relevant provisions	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p><i>Dispositions applicables à l'ensemble des loteries</i></p>		
<p>Loi sur les loteries 23.11.2001/1047, articles 2, 3, 5, 6, 7, 62 et 63</p> <p>L'article 2 prévoit que, pour la mise en œuvre de la loi, il convient de considérer comme constitutive d'une loterie toute activité à l'occasion de laquelle les participants peuvent gagner un prix ayant une valeur monétaire et pour la participation à laquelle ils doivent verser une contrepartie financière dès lors que le mécanisme d'attribution est fondé sur le hasard. L'article 2 précise que la loi s'applique non seulement aux loteries ne présentant pas d'élément d'extranéité mais également aux loteries organisées à l'étranger dès lors que les billets sont vendus ou fournis en Finlande, ainsi qu'aux loteries organisées dans la province autonome d'Åland dès lors que les billets sont vendus ou mis à disposition dans d'autres endroits du pays.</p>	<p>La loi finlandaise est très restrictive: le principe est qu'il n'est possible d'organiser des jeux de hasard que si l'on peut justifier d'une licence (article 6).</p> <p>En l'absence de licence les activités de jeux sont prohibées, même si elles sont dirigées vers l'étranger, à moins que le pays d'accueil ne les autorise (article 62).</p> <p>Le non respect de cette exigence est réprimé pénalement par une amende ou une peine d'emprisonnement (Code pénal, article 16a).</p> <p>La loi précise que seule une entité enregistrée en Finlande ayant pour objet une activité non lucrative peut organiser une loterie (article 5).</p> <p>Le champ d'application de la loi est vaste puisqu'elle s'applique aux loteries organisées à l'étranger dès lors que les billets sont vendus ou</p>	<p>Le droit finlandais n'autorise les loteries que pour autant qu'elles ne sont pas manifestement contraires à l'intérêt général et pour autant que les profits générés sont distribués en faveur d'activités caritatives ou à but non lucratif (article 7).</p> <p>Il faut aussi mentionner qu'il existe un accord entre la Suède et la Finlande autorisant les automates de jeux sur les bateaux qui ont une ligne maritime régulière entre la Suède et la Finlande.²⁰⁰ Cet accord vise à une harmonisation des règles entre les deux Etats.²⁰¹</p>

200

Accord entre la Suède et la Finlande sur les automates de jeux sur des bateaux 1979-02-14 et la modification de l'accord entre la Suède et la Finlande sur les automates de jeux sur des bateaux 2001-03-22

201

Voir l'introduction du même accord.

<p>L'article 3 décrit les différentes manières d'organiser une loterie conformément au sens que donne la loi à ce terme. Elle distingue ainsi les loteries mettant en jeu des prix en argent attribués par tirage au sort, les paris sur un événement sportif ou sur le tirage de numéros, les machines à sous, les jeux de casino tels que la roulette, les activités de casinos telles que la mise à disposition de machines de jeux, les paris par totalisateurs, les loteries mettant en jeu des lots, les bingos, les machines permettant de gagner des lots.</p>		
<p>L'article 5 prévoit que seule une association, une fondation ou une organisation ayant pour objet une activité non lucrative et qui est enregistrée en Finlande peut organiser une loterie.</p>		
<p>L'article 6 dispose que l'organisation d'une loterie est soumise à l'octroi d'une licence émanant de l'autorité compétente.</p>		
<p>L'article 7 dispose que la licence ne pourra être accordée que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - si la loterie est organisée pour collecter des fonds en faveur d'activités caritatives ou d'autres activités à but non lucratif, - si l'organisation de la loterie n'est pas manifestement contraire à l'intérêt général; - si l'autorité délivrant les licences ne peut avoir de doutes sur le fait que le candidat à la licence respectera les dispositions relatives aux loteries si la licence lui est accordée. 		
<p>L'article 62 prohibe l'organisation et la promotion par voie publicitaire d'une loterie sans autorisation.</p>		

fournis en Finlande, ainsi qu'aux loteries organisées dans la province autonome d'Åland dès lors que les billets sont vendus ou mis à disposition dans d'autres endroits du pays.

<p>Elle prohibe également la vente ou la mise à disposition de billets ainsi que la promotion des activités de jeux à l'étranger par un opérateur ne justifiant pas d'une licence en Finlande, à moins que les dispositions nationales ne l'autorisent.</p> <p>L'article 63 dispose que les infractions en matière de loterie sont incriminées à l'article 16a du Code pénal.</p> <p>Code pénal, article 16a</p> <p>L'article 16a qualifie d'infraction l'organisation d'une loterie sans licence ainsi que l'utilisation des profits d'une loterie dans un but différent de celui prévu par la licence. L'auteur encourt une peine d'amende ou d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois de prison.</p>		
<p>Dispositions applicables aux seules loteries impliquant des prix en argent (les loteries, bingo, paris, cagnottes, jeux, activités de casino et paris par totalisateurs)</p>		
<p>Loi sur les loteries 23.11.2001/1047, articles 11 et 17</p> <p>L'article 11 relatif aux loteries constitutives d'une «activité de jeux» prévoit que l'exigence d'une licence s'explique en ce domaine en raison de la nécessité de garantir la protection des consommateurs de jeux, de prévenir les abus et activités criminelles et de prévenir les problèmes sociaux qui peuvent résulter des activités de jeux. Elle dispose également que les licences sont accordées par le gouvernement pour une</p>	<p>Voir supra «dispositions applicables à l'ensemble des loteries» (exigence d'une licence: article 11) Prix de la licence: 294 euros Prix d'un changement de licence: 218 euros²⁰²</p>	<p>La loi justifie ici l'exigence d'une licence par la nécessité de garantir la protection des consommateurs de jeux, de prévenir les abus et activités criminelles et de prévenir les problèmes sociaux qui peuvent résulter des activités de jeux (article 11).</p> <p>Les gains doivent être utilisés pour promouvoir le sport, la science, les arts, la santé, le bien être social, le travail des jeunes, l'élevage de chevaux et les sports équestres (article 17).</p>

²⁰² Ordonnance du gouvernement sur les émoluments de licence 3/2005 (§1).

<p>durée maximale de cinq ans. Elles peuvent être accordées séparément pour trois catégories d'activités et seule une licence peut être accordée par catégorie. La première inclut: les loteries impliquant des prix en argent, les paris et cagnottes. La seconde inclut: les activités et jeux de casino, les machines à sous. La dernière concerne les paris par totalisateurs.</p> <p>L'article 17 dispose que les gains des loteries constitutives d'une «activité de jeux» doivent être attribués de la façon suivante:</p> <ul style="list-style-type: none"> - les gains des loteries mettant en jeu des prix en argent, des paris et cagnottes doivent être utilisés pour promouvoir le sport et l'éducation physique, la science, les arts ainsi que le travail des jeunes; - les gains des machines à sous, jeux et activités de casino doivent être utilisés pour promouvoir la santé et le bien être de la société; - enfin, les gains des paris par totalisateurs doivent servir à promouvoir l'élevage de chevaux et les sports équestres. <p>Loi sur l'utilisation des revenus des loteries et paris 1054/2001</p>	<p>La loi sur l'utilisation des revenus des loteries et paris (1054/2001) prévoit la répartition suivante des gains:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 25% pour le sport; - 9% pour le travail des jeunes; - 17,5% pour la science; - 38,5% pour les arts - 10% attribué selon le budget annuel dans le cadre de ces quatre objectifs. <p>Pour illustration: RAY va distribuer en 2005 les 305 millions d'euros générés par son activité (casinos et machines à sous) en 2004 et lors d'exercices antérieurs. Cet argent va être distribué à 1 145 organisations de protection de la santé et du bien être de la société. 110.4 millions d'euros vont être transmis au trésor public pour subventionner les soins et la prise en charge des vétérans de la guerre. Au final, RAY redistribue 73,8% de ses revenus²⁰³</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

203

Informations communiquées par RAY.

<p><i>Dispositions applicables aux seules loteries n'impliquant pas de prix en argent</i></p>		
<p>Loi sur les loteries 23.11.2001/1047, sections 25, 26, et 27</p> <p>L'article 25 dispose que les loteries n'impliquant pas de prix en argent et qui sont organisées dans un seul district sont soumises à l'octroi d'une licence par la Police du district en cause.</p> <p>Les loteries qui sont organisées dans plusieurs provinces sont autorisées par le Bureau de la Province dans laquelle l'entité organisatrice est enregistrée.</p> <p>Les licences sont octroyées pour un maximum de six mois.</p> <p>L'article 26 prévoit qu'outre les conditions déjà exposées et communes aux deux types de loteries, les licences pour les loteries n'impliquant pas de prix en argent ne sont octroyées que si les conditions suivantes sont respectées:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'importance du prix des billets, des lots, des gains prévisibles et de l'organisation en cause ne sont pas disproportionnés au regard des objectifs poursuivis; - la valeur totale des prix n'est pas inférieure à 35% du montant des ventes de billets. <p>L'article 27 prévoit qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir une licence lorsque la loterie en cause ne porte pas sur plus de 2000 euros (prix des billets et lots inclus) et que l'achat des billets et la remise des prix interviennent par la même occasion et au même endroit.</p>	<p>Voir supra «dispositions applicables à l'ensemble des loteries» (exigence d'une licence: article 25). Prix de la licence: 51 euros²⁰⁴</p>	

204

Information communiquée par le ministère de l'intérieur.

<p>De telles loteries peuvent être organisées par des groupes d'élèves ou d'étudiants pour promouvoir leurs études. Elles peuvent également être organisées par un ensemble de salariés ou par un groupe de personnes pratiquant une activité commune pour la promotion de celle-ci ou pour une action caritative, dès lors que le prix des billets n'excède pas 500 euros et que l'achat des billets et la remise des prix interviennent par la même occasion et au même endroit.</p>		
<p>Dispositions applicables en matière de bingo</p>		
<p>Loi sur les loteries 23.11.2001/1047, articles 3, 32 et 33</p> <p>L'article 3 définit le bingo comme une loterie organisée dans un lieu habilité pour cette activité et à l'occasion de laquelle les vainqueurs sont les personnes ayant indiqué sur leur carte de participation (sous forme papier ou électronique) les numéros désignés par tirage au sort. Les prix en jeu prennent la forme de biens ou de service. Les prix en argent sont exclus.</p> <p>L'article 32 prévoit que les autorisations pour l'organisation d'un bingo sont données et révoquées par la Police du district dans lequel le bingo est organisé. Les licences sont accordées pour une période maximale de deux ans.</p> <p>L'article 33 prévoit qu'outre les conditions déjà exposées et communes à l'ensemble des</p>	<p>Exigence d'une licence (article 32). Prix de la licence: 44euros Mise maximale: 14 euros²⁰⁵</p>	

²⁰⁵

Informations communiquées par le ministère de l'intérieur.

<p>loteries, les licences pour les bingos sont soumises aux conditions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - le candidat à la licence doit démontrer que le système de tirage au sort est fiable; - les locaux sont appropriés pour l'organisation d'un bingo. 		
<p>Dispositions applicables aux machines distribuant des lots et non de l'argent</p>		
<p>Loi sur les loteries 23.11.2001/1047, articles 38 et 39</p> <p>L'article 38 prévoit que les licences permettant de mettre à disposition du public des machines distribuant des lots sont octroyées par la Police du district du lieu où se trouve la machine. La licence est accordée pour une période maximale d'un an.</p> <p>L'article 39 dispose que le lot doit consister en un article d'une valeur financière peu importante.</p>	<p>Exigence d'une licence (article 38).</p>	
<p>Les jeux de hasard organisés dans le cadre d'une campagne de promotion et de publicité d'un produit</p>		
<p>Loi sur la protection des consommateurs de 1978, chapitre 2, article 5</p> <p>L'article 5 prévoit qu'il est interdit d'exiger, en contrepartie de la participation à un jeu de hasard, le versement d'une somme d'argent, l'achat d'un produit ou une offre d'achat.</p>	<p>Principe de prohibition des jeux de hasard nécessitant une contrepartie financière organisés dans le cadre d'une campagne de promotion et de publicité d'un produit (article 5).</p>	<p>Protection des consommateurs</p>

<i>Les jeux de hasard organisés par les médias</i>		
Loi sur les loteries 23.11.2001/1047	Les médias ne peuvent organiser des loteries au sens de la loi du 23.11.2001 ²⁰⁶ . Ils peuvent par contre organiser des jeux ne soumettant pas la participation au versement d'une somme d'argent ²⁰⁷ .	

²⁰⁶

Voir supra, introduction.

²⁰⁷

Information communiquée par le ministère de l'intérieur.

B) DRAFT LEGISLATION

Aucune information pertinente.

C) SELF REGULATION

Aucune information pertinente.

D) JURISPRUDENCE

Court Decisions and specifically relevant passages	Barriers to the Free Movement of Gambling Services	Justifications for Continuation of Barriers
<p>Cour Suprême, 24 février 2005 (Högsta Domstolen – KKO:2005:27)</p> <p>Présentation de l'arrêt:</p> <p>La Cour Suprême a rendu le 25 février 2005 une décision importante portant sur l'interprétation de l'article 2 de la loi sur les loteries du 23.11.2001. Cet article prévoit que la loi s'applique non seulement à l'ensemble des loteries ne présentant pas d'éléments d'extranéité mais également à celles organisées dans la Province autonome d'Åland des lors que les tickets pour y participer sont vendus ou proposés dans une autre région de la Finlande.</p> <p>En l'espèce, la société PAF a obtenu une licence d'exploitation du gouvernement de la province d'Åland et s'est engagée dans une vaste campagne de promotion de ses jeux en ligne sur l'ensemble du pays. Elle a pour cela publié et distribué de la publicité dans les autres provinces finlandaises et traduit son site internet en Finlandais. Il lui est reproché à ce titre d'avoir violé la loi sur les loteries (qui exige l'octroi d'une licence par le Gouvernement pour exercer les activités de jeu).</p>	<p>Les campagnes de promotion et de publicité en faveur de jeux de hasard en ligne peuvent être qualifiées d'organisation d'une loterie au sens de l'article 2 de la loi. Cette section prévoit l'applicabilité de la loi à l'organisation de loteries dans la province d'Åland dès lors que les billets sont proposés dans d'autres endroits en Finlande. La Cour Suprême en déduit en l'espèce que c'est à bon droit que le PAF, société de la province d'Åland, avait été sanctionné pour avoir proposé des jeux sur le territoire principal finlandais sans justifier d'une licence du gouvernement finlandais.</p>	<p>La Cour Suprême a utilisé l'arrêt Läärä de la CJCE du 21.9.1999 (C-124/97) pour justifier sa position. Elle a relevé que, dans cet arrêt, la CJCE a reconnu la conformité du système finlandais au droit communautaire. La CJCE avait affirmé à cette occasion qu'il était possible de justifier des atteintes au principe de la liberté de circulation des services par la nécessité impérieuse de protéger l'intérêt général.</p>

208

6.11.2003, C243/01.

209

La Cour Suprême a renvoyé à l'arrêt Läärä de la CJCE du 21.9.1999 (C-124/97).

<p>La première question qui se posait en l'espèce était de savoir si la loi sur les loteries était réellement applicable: la promotion et la publicité pour des jeux en ligne pouvait-elle être considérée comme constitutive de l'organisation d'une loterie au regard de l'article 2 ?</p> <p>La seconde question, découlant d'une réponse affirmative à la première, était de savoir si une telle pratique pouvait être sanctionnée au titre de la loi sur les loteries sans que cela ne constitue une atteinte au droit communautaire et au principe de libre circulation des services en particulier ?</p> <p>Quant à la première question, la Cour Suprême a affirmé que, même si le serveur de jeux se trouvait hors du territoire sur lequel s'applique la loi, même si l'organisation et le déroulement des jeux avaient également lieu hors du territoire de compétence de la loi, la loi était applicable dès lors que les mesures prises par PAF pour faciliter l'accès aux jeux et les promouvoir étaient telles qu'elles constituaient l'organisation d'une loterie au sens de l'article 2 de la loi:</p> <p>« (...) la Cour Suprême considère que, bien que le serveur se soit trouvé hors du territoire finlandais principal, les mesure prises par PAF pour permettre et promouvoir la participation à ses jeux étaient telles qu'elles impliquaient que PAF avait bien organisé une loterie sur le territoire principal»</p> <p>A l'argument selon lequel la loi sur les loteries serait contraire au droit communautaire, en particulier au regard de ses derniers développements jurisprudentiels (le PAF fondait sa position sur l'arrêt <i>Gambelli</i> de la CJCE²⁰⁶), la Cour Suprême a opposé que la CJCE avait déjà</p>	
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

affirmé sans ambiguïtés par le passé que le système finlandais était conforme au droit communautaire²⁰⁹ et que, contrairement au cas italien illustré à l'occasion de l'affaire *Gambelli*, la loi finlandaise et le monopole accordé à Veikkaus ab n'avaient pas pour but d'améliorer les finances de l'Etat. Les défenseurs arguaient en effet du contraire et soulignaient notamment l'agressivité de la politique marketing de Veikkaus ab qui visait incontestablement à faire augmenter les ventes. Mais la Cour a refusé cet argument et relevé que rien ne permettait de contester que les objectifs poursuivis par la loi étaient bien de prévenir l'exploitation dans un seul but lucratif du penchant de la population pour les jeux et de prévenir les troubles sociaux et le développement de la criminalité qui pourraient survenir à défaut de telles mesures. La Cour Suprême rappelle que le droit communautaire admet que la poursuite de tels objectifs justifie une atteinte à la libre circulation des services.