

**Bundesstrafgericht**  
**Tribunal pénal fédéral**  
**Tribunale penale federale**  
**Tribunal penal federal**



---

Numéro de dossier: BV.2021.23

## **Décision du 9 juin 2022**

### **Cour des plaintes**

---

Composition

Les juges pénaux fédéraux  
Roy Garré, président,  
Daniel Kipfer Fasciati et  
Patrick Robert-Nicoud,  
la greffière Julienne Borel

---

Parties

**A.**, représenté par Me Marcel Eggler, avocat,  
plaignant

**contre**

**COMMISSION FÉDÉRALE DES MAISONS DE JEU**  
**CFMJ,**

partie adverse

---

Objet

Actes (art. 27 al. 1 et 3 DPA)

**Faits:**

- A.** Le 4 avril 2019, la société B. SA a demandé à l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (ci-après: Gespa) de qualifier six jeux dits « gratuits » disponibles sur les appareils qu'elle a mis sur le marché (appareils B.).
- B.** Le 3 octobre 2019, la Commission fédérale des maisons de jeu (ci-après: CFMJ) a ouvert une procédure pénale administrative n° 62-2019-086 contre A., administrateur de B. SA, pour soupçon d'infraction à la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr; RS 935.51) par l'exploitation, l'organisation ou la mise à disposition de jeux de casino sans être titulaire des concessions ou des autorisations nécessaires (art. 130 al. 1 let. a LJAr), soupçon étendu par la suite à la mise à disposition d'exploitants qui ne disposent pas des concessions ou des autorisations nécessaires des moyens techniques permettant d'exploiter des jeux de casino (art. 130 al. 1 let. b LJAr), en raison des jeux dits « gratuits » disponibles sur plusieurs appareils B. découverts dans divers établissements à Genève et à Schlieren entre le 10 mai 2019 et le 31 janvier 2021, ces « jeux gratuits » étant considérés par la CFMJ après analyse comme des jeux de casino au sens de l'art. 3 let. g LJAr (*in act. 9.5, p. 2*).
- C.** Le 9 janvier 2020, la Gespa a ordonné la suspension de la procédure de qualification des jeux précités en attendant la décision incidente de la CFMJ de qualification des jeux dans le cadre des procédures pénales administratives conduites par cette dernière en relation avec les appareils susmentionnés (*in act. 9.5, p. 2*).
- D.** B. SA a recouru contre ledit prononcé. Le 29 septembre 2020, le Tribunal intercantonal des jeux d'argent a rejeté le recours de celle-ci. B. SA a interjeté recours contre ce dernier prononcé auprès du Tribunal fédéral (*in act. 9.5, p. 2*).
- E.** Par arrêt 2C\_908/2020 du 23 mars 2021, le Tribunal fédéral a admis le recours de B. SA et renvoyé la cause à la Gespa afin qu'elle reprenne la procédure pendante devant elle et rende une décision en application du droit fédéral, notamment de l'art. 27 LJAr (v. notamment consid. 3.3 dudit arrêt).
- F.** Le 1<sup>er</sup> avril 2021, le mandataire de A. a demandé la jonction de toutes les

procédures liées aux appareils B., ainsi que la suspension de ces procédures en attendant la décision de qualification des jeux dits « gratuits » par la Gespa (*in act.* 9.5, p. 2).

- G.** Par décision du 28 avril 2021, la fonctionnaire enquêtrice de la CFMJ a rejeté la demande de jonction ainsi que la demande de suspension de la procédure n° 62-2019-086 et a étendu l'acte d'accusation à l'infraction par métier selon l'art. 130 al. 2 LJAr (*act.* 9.3).
- H.** A. a contesté le refus de suspension de la procédure précitée par plainte du 3 mai 2021 (*act.* 9.4).
- I.** Par décision sur plainte du 7 mai 2021, le Directeur de la CFMJ a déclaré la plainte de A. contre le refus de la suspension de la procédure irrecevable (*act.* 9.5).
- J.** A. a entrepris ce dernier prononcé par plainte du 14 mai 2021 auprès de la Cour de céans (*act.* 1). Il conclut à ce que soit ordonnée la suspension avec effet immédiat de la procédure pénale administrative n° 62-2019-086, ce jusqu'à droit connu de manière définitive sur la qualification des jeux de la plateforme B. par la Gespa (*act.* 1, p. 14).
- K.** Par requête du 20 mai 2021, le mandataire de A. a requis la jonction des trois procédures de recours pendantes auprès de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral relatives au même complexe de fait (procédures de recours BV.2021.23, BV.2021.24 et BV.2021.25; *act.* 3). La Cour de céans a informé le plaignant le 21 mai 2021 que sa requête de jonction sera traitée en même temps que le fonds de la cause (*act.* 4).
- L.** Invité à répondre, le Directeur de la CFMJ conclut, le 18 juin 2021, au rejet de la plainte (*act.* 9).
- M.** Le 16 juillet 2021, le plaignant a répliqué et persiste dans ses conclusions (*act.* 13).

Les arguments et moyens de preuve invoqués par les parties seront repris, si nécessaire, dans les considérants en droit.

**La Cour considère en droit:**

- 1.
- 1.1 La poursuite et le jugement des infractions à la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAR; RS 935.51) s'effectuent en application des dispositions du droit pénal administratif (DPA; RS 313.0; art. 134 al. 1 LJAr).
- 1.2 Conformément à l'art. 39 al. 2 let. a de la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP; RS 173.71), la présente procédure est régie par la DPA. Dans la mesure où la DPA ne règle pas exhaustivement certaines questions, les dispositions du Code de procédure pénale suisse (CPP; RS 312.0) sont applicables en principe par analogie (ATF 139 IV 246 consid. 1.2; arrêt du Tribunal fédéral 1B\_91/2019 du 11 juin 2019 consid. 2.1).
- 1.3 La jonction de causes relevant du droit pénal administratif, non prévue par le législateur, est admise en pratique (v. décisions du Tribunal pénal fédéral BE.2017.21-23 consid. 3.1; BV.2013.25-26, BV.2013.39-40, BV.2013.44, BV.2013.45-46 du 10 juin 2014 consid. 1.2). Selon le principe de l'économie de procédure, les procédures doivent être menées à leur terme de la manière la plus simple, rapide et adéquate possible. La possibilité de joindre plusieurs causes relève de l'appréciation du tribunal conformément à ce principe (décision du Tribunal pénal fédéral BB.2021.44 du 9 avril 2021 consid. 1.1 et références citées).
- 1.4 En l'espèce, le plaignant a requis la jonction des procédures de recours BV.2021.23, BV.2021.24 et BV.2021.25 concernant respectivement les plaintes de A., C. et D. déposées auprès de la Cour de céans (act. 3). Toutefois, il sied de relever que, bien que le complexe de fait soit le même, la CFMJ mène trois procédures pénales administratives distinctes, qu'elle a rendu trois décisions, globalement similaires, mais distinctes, et que les trois plaignants sont chacun représentés par un mandataire différent. Dans ces circonstances, notamment pour des impératifs pratiques, et en particulier un souci de clarté dans l'exposé de la présente décision, il ne se justifie pas de joindre ces trois causes.
- 1.5 La Cour de céans examine d'office et en pleine cognition la recevabilité des plaintes qui lui sont adressées (décision du Tribunal pénal fédéral

BB.2018.194 du 22 février 2019 consid. 1.1). Elle connaît des plaintes selon l'art. 26 ou 27 DPA formées contre les « actes d'enquête », soit en principe tous les actes de l'administration intervenant en application des art. 32 à 72 DPA, avant que l'enquête ne soit formellement close (ATF 128 IV 219 consid. 1.2 et références citées).

- 1.6** Lorsque, comme en l'espèce, il ne s'agit pas de mesures de contrainte, les actes ou les omissions du fonctionnaire enquêteur peuvent être l'objet d'une plainte adressée au directeur ou chef de l'administration (art. 27 al. 1 DPA). La décision rendue sur plainte est notifiée par écrit au plaignant (art. 27 al. 2 DPA) et elle peut être déférée à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (art. 27 al. 3 DPA).
- 1.7** La plainte visant une décision sur plainte doit être déposée par écrit auprès de l'autorité compétente, avec des conclusions et un bref exposé des motifs, dans les trois jours à compter de celui où le plaignant a eu connaissance de l'acte d'enquête ou reçu notification de la décision (art. 28 al. 3 DPA).
- 1.8** En l'espèce, la plainte a été déposée en temps utile et selon les formes prescrites.
- 2.** A qualité pour déposer plainte quiconque est atteint par l'acte d'enquête qu'il attaque, l'omission qu'il dénonce ou la décision sur plainte et a un intérêt digne de protection à ce qu'il y ait une annulation ou modification (art. 28 al. 1 DPA). L'intérêt digne de protection au sens de la disposition précitée doit être actuel et pratique (ATF 118 IV 67 consid. 1; v. décision du Tribunal pénal fédéral BV.2015.26 du 3 février 2016 consid. 2.2 et références citées).
- 2.1** La présente plainte porte sur le refus de suspendre la procédure 62-2019-086 par l'enquêtrice de la CFMJ du 28 avril 2021 (act. 9.3). Ce prononcé a été ensuite confirmé par une décision sur plainte du 7 mai 2021 du Directeur de la CFMJ, déclarant ladite plainte irrecevable, faute de qualité pour recourir (act. 9.5).
- 2.2** La suspension n'est pas prévue dans le DPA. Aux termes de l'art. 314 al. 1 CPP, le ministère public peut suspendre une instruction, notamment dans les cas visés aux lettres *a* à *d* de cet alinéa. Le ministère public communique sa décision de suspendre la procédure au prévenu, à la partie plaignante et à la victime (art. 314 al. 4 CPP). Au surplus, la procédure est régie par les dispositions applicables au classement (art. 314 al. 5 CPP), de sorte que les parties disposent d'un recours dans un délai de dix jours devant l'autorité de recours (art. 322 al. 2 CPP). Ce recours peut être formé pour violation du

droit, constatation incomplète ou erronée des faits et inopportunité (art. 393 al. 2 CPP; arrêt du Tribunal fédéral 1B\_657/2012 du 8 mars 2013 consid. 2.2; TPF 2018 57 consid. 1.1).

- 2.3** En revanche, l'existence d'un intérêt juridiquement protégé du recourant à l'annulation du refus de la suspension de l'instruction est régulièrement niée par la jurisprudence. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et la doctrine, la suspension est de nature facultative et ne constitue pas un droit (décision du Tribunal fédéral BB.2021.44 du 9 avril 2021 consid. 2.2.3). La situation n'est pas différente lorsque – hypothèse non envisagée expressément par le CPP – le ministère public refuse de suspendre la procédure et conséquemment poursuit l'instruction. Lorsque le ministère public refuse de suspendre la procédure et par conséquent poursuit l'instruction, les parties ne subissent aucun préjudice actuel et concret causé par l'acte litigieux. Elles bénéficient de la protection juridique assurée aux étapes ultérieures de la procédure; par ailleurs, le refus de suspendre la procédure ne lie pas définitivement le ministère public, lequel peut revenir en tout temps – au gré de l'évolution de la procédure – sur sa décision (arrêts du Tribunal fédéral 1B\_151/2019, 1B\_152/2019 du 10 avril 2019 consid. 4; 1B\_657/2012 précité consid. 2.3.3; décision du Tribunal pénal fédéral BB.2021.44 du 9 avril 2021 *ibid.* et références citées).
- 2.4** La situation ne différant pas dans le DPA en ce qui concerne la question de l'intérêt juridiquement protégé actuel, la jurisprudence développée dans la procédure pénale ordinaire s'applique également à la procédure pénale administrative (v. décisions du Tribunal pénal fédéral BB.2021.44 du 9 avril 2021 consid. 2.2.3, BV.2018.28 du 8 novembre 2018; BV.2015.15 du 15 octobre 2015 consid. 3.1). En principe, il n'existe donc pas d'intérêt juridiquement protégé. Les différents griefs soulevés par le plaignant n'y changent rien au vu de ce qui suit:
- 3.** Le plaignant fait valoir qu'il a motivé sa requête de suspension de la procédure du fait que, selon lui, la CFMJ se fonde à tort sur une compétence inexistante pour continuer à mener ses instructions – en dépit de l'arrêt du Tribunal fédéral qui déclare clairement compétente l'autorité intercantonale – et pour s'obstiner à vouloir obtenir la condamnation pénale du plaignant, ce alors même que les jeux querellés n'ont pas été qualifiés malgré les nombreuses requêtes en ce sens par devant la Gespa (act. 1, p. 3). Il estime qu'à ce risque s'ajoute celui d'une administration des preuves anticipée et totalement faussée par ce défaut de qualification qui ne garantira pas le droit d'être entendu du plaignant et qui doit donc être évitée. Il relève en outre que l'arrêt du Tribunal fédéral (2C\_908/2020 du 23 mars 2021)

confirme l'existence d'un déni de justice formel de la CFMJ et de l'autorité intercantonale qui, en omettant l'échange de vues prescrit par la LJA, ont refusé au plaignant l'accès au mécanisme de coordination. Le plaignant argue que son préjudice irréparable est dès lors démontré (act. 1, p. 3 *in fine*). Le plaignant soutient qu'il a un intérêt juridiquement protégé au respect de la compétence pour la qualification des jeux, que la loi attribue à l'autorité intercantonale (art. 21 LJA; act. 13, p. 2).

- 3.1** Le plaignant considère que la CFMJ a abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant de suspendre la procédure. Il affirme qu'il est évident que le résultat de la procédure administrative conduite actuellement par la Gespa pour qualifier les jeux en question, peut véritablement jouer un rôle pour le résultat de la procédure pénale n° 62-2019-086. Si les jeux sont déclarés des jeux promotionnels (et non des jeux de casino), l'infraction alléguée par la CFMJ n'est plus réalisée. Par conséquent, selon le plaignant, il y a en l'espèce une réelle justification de suspendre la procédure pénale administrative (act. 1, p. 8).
- 3.2** De surcroît, le plaignant argue que le raisonnement de la CFMJ viole le principe de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.), en ne tenant pas compte des spécificités du cas d'espèce dans la décision attaquée (act. 1, p. 9).
- 4.** Le plaignant se fourvoie lorsqu'il prétend que l'« [...] arrêt du Tribunal fédéral (2C\_908/2020 du 23 mars 2021) [exclut] clairement [la] compétence [de la CFMJ] pour qualifier les jeux visés dans ces procédures » (act. 1, p. 8 *in fine*). Le Tribunal fédéral a en effet retenu que la Gespa a formellement été saisie par B. SA pour qu'elle se prononce sur la qualification des six jeux promotionnels installés sur des bornes interactives. Il relève que celle-ci est compétente, au sens de l'art. 21 ss LJA, pour statuer sur la qualification des jeux de grande envergure et, par conséquent, pour octroyer les autorisations nécessaires à leur exploitation (consid. 3.3). En revanche, le Tribunal fédéral a également constaté que la CFMJ est compétente pour statuer sur la qualification des jeux de casino (art. 5 ss LJA), qualification que les jeux de B. SA pourraient éventuellement également se voir reconnaître (consid. 3.3). Toujours dans le même arrêt, le Tribunal fédéral expose en outre que l'art. 27 al. 1 LJA dispose qu'avant de rendre sa décision sur la qualification d'un jeu comme jeu de grande envergure, l'autorité intercantonale consulte la Commission fédérale. Cette disposition prévoit également qu'en cas de divergences, les deux autorités procèdent à un échange de vues et, si celui-ci n'aboutit pas, soumettent le cas à l'organe de coordination (v. art. 20 al. 1 LJA qui prévoit la même consultation entre ces autorités lorsque la demande a été déposée devant la Commission fédérale; consid. 3.3). Le Tribunal

fédéral a toutefois conclu que même cette compétence de la CFMJ ne justifie pas la suspension de la procédure ouverte devant la Gespa. Il souligne à cet égard que le mécanisme des art. 27 al. 1 LJAr et 20 al. 1 LJAr pare contre tout risque de décisions contradictoires. Le Tribunal fédéral a estimé qu'en suspendant sa procédure et en refusant de statuer sur la qualification des six jeux de B. SA, alors que la LJAr prévoit expressément sa compétence, sous prétexte d'éviter une décision contradictoire avec la CFMJ, la Gespa a violé l'art. 29 al. 1 Cst. et le principe de célérité (consid. 3.3). Dès lors, cette conclusion s'applique *a contrario* au cas d'espèce. La compétence de ces deux autorités pour qualifier respectivement des jeux de grande envergure et des jeux casino ne saurait justifier une suspension de la procédure de la CFMJ afin d'attendre la décision de la Gespa. De surcroît, c'est à raison que la CFMJ relève que le Message concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent du 21 octobre 2015 (FF2015 7627; ci-après: Message) prévoit que « [le projet] donne [...] le droit à l'autorité qui juge les infractions de procéder à la qualification des jeux concernés, pour autant qu'aucune autorité administrative n'ait encore pris de décision exécutoire à ce sujet » (Message, p. 7737; act. 9, p. 4). Dans ces circonstances, on ne voit pas en quoi le plaignant détiendrait un intérêt juridiquement protégé à ce que la CFMJ suspende sa procédure.

5. Le plaignant considère que la CFMJ n'est pas compétente pour qualifier les jeux en question, ni de manière principale, ni subsidiairement dans le cadre d'une procédure d'infraction. Il estime que les autorités de qualification font preuve de mauvaise foi en s'écartant du mécanisme légal de demande de qualification préalable actuellement auprès de la Gespa (act. 13, p. 2). Le plaignant fait en outre valoir que le non-respect des dispositions régissant la compétence des organes judiciaires emporte en principe violation de l'art. 6 § 1 CEDH (act. 1, p. 13). Enfin, le plaignant prétend que les articles 27 et 20 LJAr ont été violés, la CFMJ et la Gespa n'ayant pas procédé à un échange de vues (act. 1, p. 13).
- 5.1 N'en déplaise au plaignant, ces griefs ne sauraient fonder un intérêt juridiquement protégé. Ceux-ci sont prématurés et de nature purement hypothétique, puisqu'ils ne font référence qu'à des faits futurs et par nature incertains. En effet, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le bien-fondé desdits grief, il sied de constater que la CFMJ n'a pas encore qualifié les jeux litigieux et que les procédures de cette dernière et de la Gespa sont en cours. On ne saurait dès lors leur reprocher l'absence d'un échange de vues à ce stade des procédures.



6. Il y a lieu en outre de rappeler que la suspension de la procédure doit rester l'exception (v. arrêts du Tribunal fédéral 1B\_163/2014 du 18 juillet 2014 consid. 2.2 et 1B\_67/2011 du 13 avril 2011 consid. 4; décision du Tribunal pénal fédéral BB.2017.131 du 19 janvier 2018 consid. 1.3.3).
  
7. Dès lors, les arguments avancés par le plaignant ne justifient pas de s'écarter de la jurisprudence claire du Tribunal fédéral exposée au considérant 2.3 et selon laquelle les parties ne subissent pas de préjudice actuel et concret lorsque l'autorité de poursuite pénale refuse de donner suite à une requête de suspension de la procédure. L'intérêt juridiquement protégé du plaignant de pouvoir contester le refus de suspendre la procédure doit être nié et il n'y a par conséquent pas lieu d'entrer sur le recours y relatif.
  
8. Le plaignant, qui succombe, supportera un émolument fixé à CHF 2'000.-- (v. art. 73 LOAP applicable par renvoi de l'art. 25 al. 4 DPA; art. 5 et 8 du règlement du Tribunal pénal fédéral sur les frais, émoluments, dépens et indemnités de la procédure pénale fédérale; RS 173.713.162), réputé entièrement couvert par l'avance de frais acquittée.

**Par ces motifs, la Cour des plaintes prononce:**

1. La plainte est irrecevable.
2. La requête de jonction est rejetée.
3. Un émolument de CHF 2'000.--, entièrement couvert par l'avance de frais acquittée, est mis à la charge du plaignant.

Bellinzone, le 9 juin 2022

Au nom de la Cour des plaintes  
du Tribunal pénal fédéral

Le président:

La greffière:

**Distribution**

- Me Marcel Egger, avocat
- Commission fédérale des maisons de jeu CFMJ

**Indication des voies de recours**

Dans les 30 jours qui suivent leur notification, les arrêts de la Cour des plaintes relatifs aux mesures de contrainte sont sujets à recours devant le Tribunal fédéral (art. 79 et 100 al. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral; LTF). Les mémoires doivent être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). En cas de transmission électronique, le moment déterminant pour l'observation d'un délai est celui où est établi l'accusé de réception qui confirme que la partie a accompli toutes les étapes nécessaires à la transmission (art. 48 al. 2 LTF).

La procédure est réglée par les art. 90 ss LTF.

Le recours ne suspend l'exécution de l'arrêt attaqué que si le juge instructeur l'ordonne (art. 103 LTF).