



Berne, le 5 décembre 2025

Loi fédérale sur l'imposition séparée des gains provenant de jeux d'argent au domicile au regard du droit fiscal au moment de l'obtention du résultat

Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation



Condensé

Les gains provenant de jeux d'argent d'un montant important seront imposés dans le canton où la personne qui a remporté le gain a son domicile au regard du droit fiscal au moment de l'obtention du résultat du jeu. Le Conseil fédéral entend ainsi éliminer la possibilité, par un déménagement, de payer moins d'impôts sur le revenu sur les gains importants. Ces derniers seront en outre imposés séparément des autres revenus afin de limiter les travaux de coordination requis entre les cantons concernés en cas de déménagement. Par cette modification législative, le Conseil fédéral met en œuvre la motion 23.3701 Zanetti.

Contexte

Comme la plupart des autres revenus, les gains provenant de jeux d'argent imposables sont imposés à ce jour dans le canton où le contribuable est domicilié au 31 décembre. Les personnes qui gagnent à un jeu d'argent peuvent ainsi très bien déménager avant la fin de l'année dans un autre canton afin d'économiser des impôts sur le revenu. La motion 23.3701 de l'ancien conseiller aux États Zanetti, transmise par les Chambres fédérales, vise une modification de la loi pour exclure cette possibilité de planification fiscale.

Contenu du projet

Les gains provenant de jeux d'argent imposables qui excèdent un montant de l'ordre d'un million de francs seront imposés dans le canton où la personne qui a remporté le gain a son domicile au regard du droit fiscal au moment de l'obtention du résultat du jeu. Dans ce but, ils seront imposés par la Confédération et par les cantons séparément des autres revenus. Le taux maximal s'appliquera pour l'impôt fédéral direct. Les cantons pourront fixer librement le barème applicable à leur niveau. Un déménagement dans un autre canton après le gain n'aura ainsi plus d'influence sur le montant de l'impôt dû.

Le Conseil fédéral a aussi examiné si, selon la motion 23.3701 Zanetti, il pouvait suffire de modifier le lieu d'imposition applicable pour les impôts cantonaux. Il considère toutefois cette solution comme trop compliquée du point de vue de la mise en œuvre, raison pour laquelle il propose une imposition séparée. Cette dernière limitera les travaux de coordination nécessaires entre les cantons concernés et facilitera l'imposition des gains en cas de déménagement. Les autres revenus continueront d'être imposés dans le canton d'arrivée, comme c'est déjà le cas.

Les contribuables pourront demander le remboursement de l'impôt anticipé au moment de la remise de la nouvelle déclaration d'impôt séparée pour leur gain provenant d'un jeu d'argent, dans le canton où ils étaient domiciliés au moment de l'obtention du résultat. Ce même canton sera aussi responsable du remboursement de l'impôt anticipé. Le projet garantit ainsi l'efficacité du traitement fiscal des gains.

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Droit en vigueur

Le traitement fiscal des jeux d'argent en Suisse dépend de leur qualification juridique. À titre d'exemple, les jeux dans des maisons de jeu disposant d'une concession sont imposés différemment des gains de loterie. Quant aux gains provenant de jeux d'argent dont l'organisateur a son siège à l'étranger, ils sont toujours soumis à l'impôt sur le revenu. Le tableau ci-dessous offre un aperçu du traitement fiscal des gains provenant de jeux d'argent.

Tableau : traitement fiscal des gains provenant de jeux d'argent

Description	Exemples	Traitement fiscal	Bases légales
Jeux de casino (pas en ligne)	Roulette, blackjack	Exonérés d'impôt (si pas d'activité indépendante)	Art. 24, let. i, LIFD ¹ Art. 7, al. 4, let. l, LHID ²
Jeux de grande envergure et participation en ligne à des jeux de casino	EuroMillions, paris sportifs ; roulette ou blackjack en ligne	Imposables à partir d'un montant d'au moins CHF 1 071 000 ³ (Confédération) ou CHF 1 000 000 (cantons)	Art. 24, let. i ^{bis} , LIFD Art. 7, al. 4, let. l ^{bis} , LHID
Jeux d'argent destinés à promouvoir les ventes	Jeux promotionnels de courte durée, jeux promotionnels de grattage, mots croisés avec gain	Franchise de CHF 1100 (Confédération) ou selon le droit cantonal applicable	Art. 24, let. j, LIFD Art. 7, al. 4, let. m, LHID
Jeux de petite envergure	Loto ou tombola d'une association locale, paris sportifs locaux	Exonérés d'impôt	Art. 24, let. i ^{ter} , LIFD Art. 7, al. 4, let. l ^{ter} , LHID
Jeux d'argent dont l'organisateur a son siège à l'étranger	Roulette ou blackjack organisés à l'étranger	Imposables	Art. 16, al. 1, LIFD Art. 7, al. 1, LHID
Jeux d'argent illégaux	Jeux de casino, loteries et paris sportifs proposés en l'absence de la concession ou de l'autorisation requise	Imposables	Art. 16, al. 1, LIFD Art. 7, al. 1, LHID

Comme indiqué plus haut, les gains unitaires provenant de la participation à un jeu de grande envergure autorisé en Suisse (loteries notamment) et de la participation en ligne à des jeux de casino sont exonérés de l'impôt sur le revenu jusqu'à concurrence d'un

¹ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS **642.11**)

² Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS **642.14**)

³ Montant applicable à partir du 1^{er} janvier 2026

certain montant. Il s'agit de garantir la compétitivité des jeux d'argent en Suisse, afin notamment que leurs bénéfices nets puissent être affectés à des buts d'utilité publique⁴. La franchise était initialement fixée à un million de francs tant pour l'impôt fédéral direct que pour les cantons. Le montant exonéré diffère aujourd'hui d'un canton à l'autre en fonction du système de compensation des effets de la progression à froid (inflation) applicable :

Tableau : franchise pour les jeux de grande envergure et la participation en ligne à des jeux de casino dans les cantons (période fiscale 2024)

Montant	Cantons
CHF 1 000 000	AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, VD, ZG [17 cantons]
CHF 1 030 000	NE
CHF 1 033 000	ZH
CHF 1 037 000	BE
CHF 1 054 600	SG
CHF 1 056 600	GL, LU, TI, UR, VS [5 cantons]

Il existe en Suisse différents systèmes d'imposition des gains provenant de jeux d'argent (pour autant qu'ils soient imposables). Dans le cadre de l'impôt fédéral direct et dans 20 cantons, ces gains s'ajoutent aux autres revenus et le revenu global est imposé aux barèmes ordinaires. Dans les six autres cantons, ils sont imposés séparément des autres revenus pour les impôts cantonaux (sur la base d'un barème spécial progressif ou à un taux forfaitaire). Le tableau ci-dessous résume les différents types d'imposition :

Type d'imposition (période fiscale 2024)		Cantons ou Confédération
Conjointement avec les autres revenus		AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, VD, ZG, ZH [20 cantons] ; Confédération
Séparément des autres revenus	Barème ordinaire	TI (barème pour les personnes mariées, min. 5 %) VS (50 % du barème ordinaire)
	Barème spécial	JU (2 %), BE et NE (10 %), SZ (15 %)

1.2 Nécessité d'agir et objectifs visés

Les gains provenant de jeux d'argent qui sont soumis à l'impôt sur le revenu (voir le ch. 1.1) sont imposés à ce jour, comme la plupart des revenus, dans le canton où le contribuable est domicilié au 31 décembre. Les personnes qui gagnent à un jeu d'argent peuvent ainsi très bien déménager avant la fin de l'année dans un autre canton afin d'économiser des impôts sur le revenu. Dans ce contexte, la motion 23.3701 de l'ancien conseiller aux États Zanetti, transmise le 6 mars 2024, demandait au Conseil fédéral de présenter un projet de modification de la LHID qui prévoie qu'un gain de

⁴ Message du Conseil fédéral du 21 octobre 2015 concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent, FF **2015** 7627, 7749, 7766 et Bulletin officiel, E **2016**, 461 ss

loterie ou de jeu de hasard de plus d'un million de francs suisses est imposable dans le canton où le gagnant est fiscalement domicilié au moment de l'échéance du gain.

La nouvelle réglementation ne concernerait qu'un cercle de personnes restreint. Selon la statistique des millionnaires de Swisslos⁵, la loterie a fait en Suisse 1110 millionnaires au total depuis 1979, soit en moyenne 24 personnes par an. En 2024, 26 personnes ont trouvé les numéros gagnants et deux gains record de 64 585 388 francs et 36 682 956 francs ont été versés. Dans le cas de l'Euromillions, seuls trois gains de plusieurs millions ont été enregistrés en Suisse entre 2020 et la fin du mois de juin 2025. Ils se montaient à 40 452 329 francs, 68 843 008 francs et 220 223 000 francs⁶. Il n'existe apparemment aucune statistique indiquant le nombre de gains unitaires générés par les autres jeux d'argent, notamment par les offres étrangères, et leurs montants respectifs⁷.

1.3 Solutions étudiées et solution retenue

Le Conseil fédéral a examiné si, selon la motion 23.3701 Zanetti, il pouvait suffire de modifier le lieu d'imposition applicable pour les impôts cantonaux afin qu'à l'avenir, le canton de domicile au moment de l'obtention du résultat puisse imposer les gains provenant de jeux d'argent. Il juge toutefois ce modèle trop compliqué à mettre en place pour les raisons suivantes :

Le lieu d'imposition des gains imposables provenant de jeux d'argent ne serait pas le même pour les impôts cantonaux sur le revenu et pour l'impôt fédéral direct si la personne ayant réalisé le gain déménage avant la fin de l'année fiscale. En effet, il incomberait au canton de départ de taxer le gain provenant de jeux d'argent pour les impôts cantonaux et au canton d'arrivée de le taxer pour l'impôt fédéral direct.

Même si la perception de l'impôt fédéral direct incombait aussi au canton de départ, les difficultés administratives ne seraient pas réglées pour autant :

- À l'heure actuelle, 20 cantons imposent les gains provenant de jeux d'argent avec les autres revenus. À supposer qu'une personne déménage après avoir empoché un tel gain, le canton de départ ne connaîtrait pas ses autres revenus, la déclaration d'impôt étant déposée dans le nouveau canton de domicile. Autrement dit, si quelqu'un déménageait de l'un des 20 cantons qui imposent les gains provenant de jeux d'argent avec les autres revenus, le canton de départ aurait besoin de renseignements sur les autres revenus afin de calculer le revenu déterminant pour le taux d'imposition dudit gain. Dans un tel cas, un échange d'informations serait nécessaire entre les cantons concernés. En outre, l'imposition du gain subirait du retard : le canton d'arrivée ne serait à même de

⁵ Swisslos, Statistiques des millionnaires. Disponible sous : <https://www.swisslos.ch/fr/swisslotto/informations/statistiques/statistiques-des-millionnaires.html> (consulté le 16 juillet 2025)

⁶ www.lotto24.ch, EuroMillions > Tirages par année. Disponible sous : https://www.lotto24.ch/eu-stats/xd_eumi_aktu.htm (consulté le 16 juillet 2025)

⁷ Il existe en revanche des statistiques concernant la somme de toutes les mises et le nombre de jeux de petite envergure. En 2024, 1172 petites loteries autorisées ont eu lieu pour une somme totale autorisée de 19,8 millions de francs de mises (Gespa, « Statistique des jeux de grande et de petite envergure 2024 », 1^{er} mai 2025).

fournir des informations définitives sur les autres revenus qu'une fois la déclaration d'impôt reçue et la taxation effectuée.

- Inversement, le canton d'arrivée devrait connaître le gain provenant de jeux d'argent pour pouvoir déterminer au moins le taux d'imposition applicable à l'impôt fédéral direct. Là encore, un échange d'informations serait nécessaire entre les deux cantons.
- La demande de remboursement de l'impôt anticipé se ferait dans le canton d'arrivée auquel il incomberait encore, si toutes les conditions sont remplies, de rembourser l'impôt anticipé (et d'en réclamer le montant à la Confédération). Il s'ensuit que pour les gains provenant de jeux d'argent, le droit au remboursement de l'impôt anticipé serait acquis dans un autre canton que celui du prélèvement de l'impôt cantonal sur le revenu. Ce faisant, l'impôt anticipé ne remplirait plus sa fonction de garantie, du moins pour les impôts cantonaux.

Pour remédier à ces difficultés, le Conseil fédéral propose d'imposer séparément des autres revenus, au niveau tant fédéral que cantonal, les gains provenant de jeux d'argent qui excèdent un seuil de l'ordre d'un million de francs (voir les conséquences de la compensation des effets du renchérissement au ch. 1.1). Les exonérations (partielles) en vigueur pour certains gains provenant de jeux d'argent resteront en principe inchangées (voir les explications concernant l'art. 7, al. 4, let. I^{bis}, de l'avant-projet de LHID pour l'harmonisation de la franchise au ch. 4.2). Les gains issus de jeux de casino autorisés par la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr)⁸ dans des maisons de jeu disposant d'une concession resteront donc entièrement exonérés de l'impôt. De même, les gains unitaires issus de la participation à des jeux de grande envergure et de la participation en ligne à des jeux de casino resteront exonérés des impôts sur le revenu pour autant qu'ils ne dépassent pas un montant de l'ordre d'un million de francs. Ils seront en revanche systématiquement imposés séparément des autres revenus lorsqu'ils excèdent le montant de la franchise.

Dans le cas de l'impôt fédéral direct, les gains imposés séparément seront soumis au taux maximal de 11,5 % prévu par la Constitution (art. 128, al. 1, let. a, de la Constitution [Cst.]⁹). Le canton ayant taxé le gain aux fins des impôts sur le revenu se chargera du remboursement de l'impôt anticipé perçu sur le gain provenant de jeux d'argent. Aucun échange d'informations entre les cantons en vue de la taxation des gains ne sera ainsi nécessaire. En outre, l'imposition des gains imposés séparément suivra de peu l'obtention du résultat, puisqu'il ne faudra pas attendre les communications d'autres cantons.

L'imposition dans le canton où le contribuable est domicilié au moment de l'échéance des prestations existe actuellement aussi, en matière d'impôts sur le revenu, pour les prestations en capital provenant de la prévoyance. Ces dernières aussi sont imposées séparément des autres revenus. La nouvelle réglementation proposée s'appuierait par conséquent, sur le plan technique, sur un système connu et ayant fait ses preuves.

⁸ RS 935.51

⁹ RS 101

Le Conseil fédéral a aussi envisagé la possibilité de limiter le champ d'application de la nouvelle réglementation à certaines catégories de jeux d'argent (p. ex. les jeux de grande envergure ou les jeux de casino en ligne), car tous les jeux d'argent ne permettent pas de remporter des gains importants. Cette solution s'accompagnerait toutefois de difficultés dans le traitement des gains qui ne sont pas autorisés par la LJAr, et notamment de ceux qui proviennent de jeux dont l'organisateur a son siège à l'étranger. Les gains issus de ces types de jeux sont également considérés comme des revenus selon le droit fiscal. Or, contrairement aux gains provenant de la participation à des jeux de grande envergure ou de la participation en ligne à des jeux de casino autorisés par la LJAr, ils sont imposables dès le premier franc car aucune franchise ou exonération totale n'est prévue (voir le ch. 1.1). Afin de ne pas désavantager les jeux autorisés, la catégorie des jeux « non autorisés » devrait être imposée séparément aussi, avec pour conséquence que même les petits gains réalisés dans un casino à l'étranger, par exemple, donneraient lieu à une procédure d'imposition séparée. Le Conseil fédéral a mis de côté cette solution par souci de limiter la charge administrative supplémentaire que représentera le nouveau régime d'imposition.

Le Conseil fédéral propose par conséquent de lier l'imposition séparée non pas au type de gain provenant de jeux d'argent, mais à son montant. Le type de jeux d'argent ou son caractère autorisé ou non selon la LJAr ne sera pas pertinent pour autant que le gain atteigne un montant de l'ordre d'un million de francs (la nouvelle réglementation s'appliquera donc notamment aussi aux gains issus de jeux dont l'organisateur a son siège à l'étranger).

Le Conseil fédéral s'est également demandé si l'imposition séparée devait s'appliquer aux gains de l'ordre d'un million de francs ou aux gains *imposables* de l'ordre d'un million de francs. Si la nouvelle règle se fondait sur le montant imposable, les gains issus de la participation à des jeux de grande envergure autorisés (p. ex. loteries) ne seraient imposés séparément qu'à partir de deux millions de francs environ, car il existe pour ces jeux une franchise d'impôt d'environ un million de francs. Le Conseil fédéral a rejeté cette solution, car elle complexifierait l'imposition des gains provenant de jeux d'argent en ajoutant une limite de montant supplémentaire. Il existe d'ores et déjà plusieurs franchises applicables à différentes catégories de gains provenant de jeux d'argent. Si seule la part imposable du gain était déterminante, une même catégorie de gains (p. ex. les gains issus de jeux de grande envergure autorisés comme les loteries) pourrait être imposée de trois manières différentes en fonction du montant gagné :

- un gain inférieur à un million serait exonéré de l'impôt (comme aujourd'hui) ;
- un gain d'un montant compris entre un et deux millions serait imposable après déduction de la franchise, mais sans imposition séparée ;
- un gain d'un montant de plus de deux millions de francs (environ) serait imposé séparément.

Au vu des considérations ci-dessus, le Conseil fédéral a opté pour une imposition séparée des gains à partir d'un montant de 1 071 000 francs (état pour l'année fiscale 2026). Ce montant correspond à la franchise pour les gains issus de jeux de

grande envergure et de jeux de casino en ligne autorisés. Ces gains seront ainsi toujours imposés séparément dès le montant de la franchise dépassé. Les gains issus d'autres jeux, et notamment des jeux dont l'organisateur a son siège à l'étranger, seront imposés séparément pour autant qu'ils dépassent ce même montant. Les gains inférieurs à 1 071 000 francs continueront d'être imposés dans le canton où le contribuable a son domicile au 31 décembre de la période fiscale concernée. En application de l'art. 4, al. 1, de la loi fédérale du 29 septembre 2023 sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE)¹⁰, le Conseil fédéral a examiné l'impact qu'une telle mesure aurait sur les entreprises. Comme le projet ne concerne que les personnes physiques, les entreprises n'en seraient nullement affectées.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023–2027¹¹ ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de législature 2023–2027¹². Il se fonde sur la motion 23.3701 Zanetti du 14 juin 2023, que les Chambres fédérales ont acceptée. Le Conseil fédéral avait proposé d'adopter la motion.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Le projet vise à mettre en œuvre la motion 23.3701 Zanetti du 14 juin 2023 « Imposer les gains de loterie et de jeux de hasard dans le canton où le gagnant est fiscalement domicilié au moment de l'échéance du gain ».

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

En Allemagne¹³ comme en Autriche¹⁴, les gains provenant de jeux d'argent, par exemple de loteries, ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu pour autant qu'ils ne soient pas issus d'une activité lucrative indépendante. Ils ne sont pas imposables en France non plus, à condition de dépendre essentiellement du hasard et non du savoir-faire du joueur¹⁵. En Italie, les gains acquis dans une maison de jeu autorisée dans le pays ou ailleurs dans l'Union européenne sont exonérés de l'impôt sur le revenu¹⁶. Les gains de loterie et de jeux de hasard dépassant 500 euros sont soumis à une retenue à la source de 20 %¹⁷.

¹⁰ RS 930.31

¹¹ FF 2024 525

¹² FF 2024 1440

¹³ § 2, al. 1, de la loi allemande relative à l'impôt sur le revenu (*Einkommensteuergesetz*) a contrario

¹⁴ §§ 21 à 32 de la loi autrichienne relative à l'impôt sur le revenu (*Einkommensteuergesetz*) a contrario

¹⁵ Article 92-1 du Code général des impôts (France) a contrario

¹⁶ Article 69(1-bis) de la loi italienne relative à l'impôt sur le revenu (*Testo unico delle imposte sui redditi* ; DPR 22.12.1986, n. 917)

¹⁷ Article 67(1)(d) et article 69(1) de la loi italienne relative à l'impôt sur le revenu en relation avec l'article 30 des dispositions communes en matière d'établissement des impôts sur le revenu (*Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi* ; DPR 29.09.1973, n. 600)

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Les gains provenant de jeux d'argent qui dépassent un montant de l'ordre d'un million de francs (1 071 000 francs au 1^{er} janvier 2026) seront imposés séparément des autres revenus. Cette règle s'appliquera systématiquement, que le contribuable déplace son domicile fiscal ou non. L'exonération actuelle des gains issus de jeux proposés dans des maisons de jeu disposant d'une concession sera maintenue. De même, les gains unitaires issus de la participation à des jeux de grande envergure et de la participation en ligne à des jeux de casino resteront exonérés des impôts sur le revenu en deçà du montant de la franchise, soit environ un million de francs. Comme aujourd'hui, ces gains ne seront imposables que lorsqu'ils excèdent la franchise. Ils seront alors imposés séparément des autres revenus.

3.2 Mise en œuvre

Les personnes physiques doivent faire valoir leur demande en remboursement de l'impôt anticipé dans le canton où elles étaient domiciliées au 31 décembre de l'année au cours de laquelle la prestation imposable est échue (art. 30, al. 1, de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé [LIA]¹⁸). Ce canton est aussi compétent pour le remboursement de l'impôt anticipé. La demande s'effectue généralement dans la déclaration d'impôt annuelle. Lorsque les circonstances le justifient, le Conseil fédéral peut régler différemment la compétence (art. 30, al. 3, LIA). Si le projet est adopté, les gains provenant de jeux d'argent d'un montant important seront imposés sur les plans tant cantonal et communal que fédéral dans le canton où le contribuable est domicilié au moment de l'obtention du résultat (voir le ch. 3.1). Si par la suite la personne déménage, il ne s'agira donc pas forcément de son canton de domicile en fin d'année. Dans un tel cas de figure, il est judicieux que le canton ayant imposé le gain provenant de jeux d'argent soit aussi compétent pour le remboursement de l'impôt anticipé sur le gain en question. Les circonstances justifient donc de déroger ici au principe énoncé à l'art. 30, al. 1, LIA en vertu de l'art. 30, al. 3, LIA. La réglementation correspondante doit être édictée par voie d'ordonnance et intégrée dans l'ordonnance du 19 décembre 1966 sur l'impôt anticipé¹⁹.

Les cantons devront adapter leur législation aux dispositions modifiées de la LHID pour la date de leur entrée en vigueur. La Confédération leur accorde en règle générale, pour ce faire, un délai d'au moins deux ans (art. 72 LHID). En particulier, les 20 cantons qui imposent aujourd'hui les gains provenant de jeux d'argent avec les autres revenus devront prévoir une imposition séparée pour les gains qui dépassent le montant fixé. Tous les cantons devront adapter leurs processus afin de garantir l'imposition séparée des gains provenant de jeux d'argent et le remboursement de l'impôt anticipé prélevé sur ces gains.

¹⁸ RS 642.21

¹⁹ RS 642.211

4 Commentaire des dispositions

4.1 Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct

Art. 38a

Al. 1 : voir les explications concernant l'art. 11, al. 3^{bis}, LHID.

Al. 2 : les gains provenant de jeux d'argent qui sont imposés séparément sont dans tous les cas soumis à un impôt annuel entier. Il s'ensuit qu'en cas d'assujettissement à l'impôt une partie de l'année seulement, donc si une personne n'était pas tout le temps imposable en Suisse (en raison p. ex. de son arrivée ou de son départ en cours d'année civile), toute imposition *prorata temporis* est exclue.

Al. 3 : la déduction des mises est régie à l'art. 33, al. 4, LIFD. Le renvoi à cette disposition à l'art. 38a, al. 3, vise à préciser que les mises restent déductibles, même si les gains provenant de jeux d'argent sont désormais imposés séparément. Les mises doivent toutefois être déduites d'un gain et ne peuvent l'être des autres revenus.

Al. 4 : en matière d'impôt fédéral direct, les gains provenant de jeux d'argent qui sont imposés séparément sont soumis au taux maximal actuel de 11,5 % fixé à l'art. 128, al. 1, let. a, Cst. pour les revenus des personnes physiques (voir aussi le taux maximal inscrit à l'art. 36, al. 1 et 2, LIFD). En cas de modification de ce taux maximal, le taux applicable aux gains provenant de jeux d'argent sera également modifié.

Art. 89, al. 1, let. b

Voir explications analogues relatives à l'art. 33a, al. 1, let. b, LHID.

Art. 105, al. 5

Voir explications analogues relatives à l'art. 4b, al. 1, LHID.

4.2 Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

Art. 4b, al. 1, troisième phrase

L'art. 4b, al. 1, règle la compétence territoriale en cas de transfert, à l'intérieur de la Suisse, du domicile au regard du droit fiscal. Le rattachement personnel est régi par le principe de la date d'effet : le contribuable est assujéti à l'impôt dans le canton où il a son domicile au regard du droit fiscal à la fin de la période fiscale. Une exception est cependant déjà en vigueur pour les prestations en capital, qui sont imposées séparément en vertu de l'art. 11, al. 3. L'impôt sur les prestations en capital est ainsi prélevé dans le canton où le contribuable a son domicile au regard du droit fiscal à l'échéance de la prestation. Une règle comparable s'appliquera aux gains provenant

de jeux d'argent, qui seront également imposés séparément des autres revenus selon la nouvelle disposition de l'art. 11, al. 3^{bis}.

Pour ces gains, le contribuable sera assujéti dans le canton où il a son domicile au regard du droit fiscal au moment de l'obtention du résultat. Contrairement aux prestations en capital, l'échéance de la prestation n'est donc pas déterminante dans ce contexte. Il arrive en effet que la date d'échéance des gains provenant de jeux d'argent ne coïncide pas avec celle de l'obtention du résultat. Les gagnants auraient alors la possibilité de transférer leur domicile au regard du droit fiscal dans un canton plus avantageux entre la prise de connaissance du gain réalisé et son échéance, ce qui contreviendrait au but poursuivi par le projet. Le gain à la loterie suisse à numéros en est un bon exemple : selon les règles du jeu et conditions de participation de Swisslos²⁰, la détermination du gain a lieu lors du « tirage de 6 numéros sur 42 », soit en règle générale deux fois par semaine, le mercredi soir et le samedi soir (art. 9 des règles du jeu). Lorsque les conditions sont remplies, donc si une personne a coché les six bons numéros du champ A et le numéro correct du champ B (« numéro complémentaire »), elle a automatiquement droit au gain à l'issue du tirage (art. 10 des règles du jeu). Swisslos procède à la publication officielle du résultat des tirages. Le jour de tirage est aussi le jour de mise en paiement (art. 13.2 des règles du jeu). Mais pour que le paiement des gains se fasse, le gagnant doit avoir présenté une attestation de droit au gain valable (« bulletin ») et réclamé son gain auprès d'un des points de vente de Swisslos (art. 14 des règles du jeu). Le nouvel art. 4b, al. 1, montre bien, en se référant à l'obtention du résultat, que c'est la date du tirage de la combinaison gagnante et non celle à laquelle le paiement du gain est réclamé à Swisslos qui sert à déterminer le canton compétent en matière d'imposition des gains de loterie. Pour les gains provenant de la participation en ligne à des jeux de casino également, le moment où le résultat du jeu est déterminé fait foi (p. ex. le moment où l'on constate sur quel numéro la bille s'est arrêtée à la roulette en ligne)²¹. Le lieu de domicile au moment de la réception du gain sur le compte bancaire du contribuable n'est pas déterminant.

Art. 7, al. 4, let. ^{lbis}

L'art. 7, al. 4, définit les revenus exonérés de l'impôt. L'énumération est exhaustive. Selon la teneur actuelle de la let. ^{lbis} de cette disposition, les gains unitaires provenant de la participation à un jeu de grande envergure autorisé par la LJAr et de la participation en ligne à des jeux de casino autorisés par la LJAr sont exonérés de l'impôt jusqu'à concurrence d'un million de francs ou d'un montant supérieur fixé dans le droit cantonal. Les différentes réglementations visant à compenser les effets de la progression à froid font qu'aujourd'hui, le montant exonéré n'est plus le même pour la Confédération et dans les cantons (voir le ch. 1.1). Autrement dit, dans les cantons prévoyant un montant exonéré plus bas que ne le fait la Confédération, l'imposition d'une partie du gain imposable n'est plus garantie par l'impôt anticipé, qui ne s'applique

²⁰ Swiss Lotto, Règles du jeu et conditions de participation, valables à compter du 7 février 2022. Disponible sous : <https://www.swisslos.ch/media/fr/swisslos/conditions-de-participation/swiss-lotto-regles-du-jeu-et-conditions-de-participation.pdf> (consulté le 25 août 2025)

²¹ Dans le cadre des jeux en ligne, les maisons de jeu sont chargées d'indiquer les gains uniques soumis à l'impôt anticipé (et donc imposables) (art. 42 de la LJAr en relation avec l'art. 60, al. 1, de l'ordonnance du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent [RS 935.511] en relation avec l'art. 39, al. 1, let. k, de l'ordonnance du DFJP du 7 novembre 2018 sur les maisons de jeu [RS 935.511.1]).

qu'à partir du montant exonéré par la Confédération. À des fins d'harmonisation du montant exonéré de l'impôt, la nouvelle let. ^{bis} contient un renvoi au montant fixé à l'art. 24, let. ^{bis}, LIFD. Le renvoi garantit que le montant minimal exonéré de l'impôt soit le même au niveau fédéral et cantonal. Les cantons restent libres de prévoir un montant plus élevé dans leur législation respective. À des fins de lisibilité, la let. ^{bis} est désormais organisée en deux chiffres.

Art. 11, al. 3^{bis}

Le mode de calcul de l'impôt est réglé à l'art. 11. Selon l'al. 3^{bis}, les gains unitaires provenant de jeux d'argent qui excèdent le montant fixé à l'art. 24, let. ^{bis}, LIFD sont imposés séparément des autres revenus. L'imposition séparée signifie que le gain qui excède le montant fixé dans la loi (1 071 000 francs pour 2026) n'est pas ajouté au reste du revenu, mais taxé séparément.

Le type de jeu d'argent n'aura aucune importance (jeux de grande envergure, jeux de casino en ligne, etc.). Certains gains provenant de la participation à des jeux d'argent autorisés par la LJAr sont exonérés de l'impôt jusqu'à concurrence d'un certain montant (art. 7, al. 4, let. l à m). La part du gain jusqu'à concurrence de la franchise applicable n'est pas imposable. Seule la part qui dépasse ce montant est imposée. Les franchises resteront inchangées, si ce n'est l'harmonisation entre la LIFD et la LHID (voir les explications concernant l'art. 7, al. 4, let. ^{bis}). L'exonération totale des gains provenant des jeux de casino autorisés par la LJAr, pour autant que ces gains ne soient pas issus d'une activité lucrative indépendante, continuera aussi de s'appliquer (art. 7, al. 4, let. l, LHID).

Le montant à partir duquel l'imposition séparée s'appliquera correspondra à celui de la franchise prévue pour les gains unitaires provenant de la participation à un jeu de grande envergure autorisé par la LJAr et de la participation en ligne à des jeux de casino autorisés par la LJAr. Ces gains seront donc toujours imposés séparément lorsqu'ils excèdent le montant exonéré.

Afin de garantir que le même montant s'applique selon la LIFD et selon la LHID, et que cela reste le cas même s'il est adapté au renchérissement, le montant ne figure pas directement à l'art. 11, al. 3^{bis}. La disposition renvoie à la LIFD. L'imposition séparée ne s'applique que si un gain *unitaire* dépasse le montant fixé.

Les gains provenant de jeux d'argent imposés séparément seront traités sur une base unitaire. Cela signifie que si plusieurs gains provenant de jeux d'argent sont réalisés durant la même période fiscale, ils ne seront pas additionnés pour l'imposition. Cette règle vaudra également pour les contribuables mariés qui vivent en ménage commun et qui sont soumis au régime de l'imposition commune. Autrement dit, si chaque conjoint réalise un gain provenant de jeux d'argent au cours de la même période fiscale, les gains ne devront pas être additionnés. Il n'y aura pas non plus d'addition avec les éventuelles prestations en capital issues de la prévoyance versées durant la même période fiscale. L'imposition des gains unitaires doit permettre de procéder efficacement à la taxation.

Les mises pour les gains de loterie ou d'opérations analogues continueront d'être déductibles des gains unitaires imposables en vertu de l'art. 9, al. 2, let. n.

Les gains dont le montant est inférieur au seuil fixé d'environ un million de francs ne seront pas concernés par cette disposition. Ils seront soit exonérés de l'impôt (art. 7, al. 4, let. ^{bis}, LHID), soit imposés dans le canton de domicile au 31 décembre de l'année du gain (gains issus de jeux dont l'organisateur a son siège à l'étranger, notamment).

Art. 33a, al. 1, let. b

Les personnes domiciliées en Suisse qui n'ont pas la nationalité suisse ou ne sont pas au bénéfice d'un permis d'établissement et qui ne vivent pas en ménage commun avec une personne suisse ou au bénéfice d'un permis d'établissement sont assujetties à un impôt perçu à la source sur le revenu de leur activité lucrative dépendante (art. 32). L'art. 33a prévoit que les personnes imposées à la source sont soumises à une taxation ordinaire ultérieure si elles réalisent en particulier des revenus qui ne sont pas soumis à l'impôt à la source. En font partie tous les revenus à l'exception de celui tiré de l'activité lucrative dépendante, et donc aussi les prestations en capital provenant de la prévoyance ou les gains imposables provenant de jeux d'argent. Pour qu'il soit bien clair que tant les prestations en capital provenant de la prévoyance visées à l'art. 11, al. 3, que les gains provenant de jeux d'argent visés à l'art. 11, al. 3^{bis}, des personnes imposées à la source doivent être imposés séparément et non dans le cadre d'une taxation ordinaire ultérieure obligatoire, il y a lieu d'ajouter une réserve dans ce sens à l'art. 33a, al. 1, let. b.

4.3 Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA)

Art. 29, al. 3

La demande de remboursement de l'impôt anticipé peut en règle générale être présentée au plus tôt après l'expiration de l'année civile au cours de laquelle la prestation imposable est échue (art. 29, al. 2, LIA). Selon le droit en vigueur, elle peut toutefois être présentée auparavant lorsqu'il existe de justes motifs ou que des conséquences particulièrement rigoureuses le justifient (art. 29, al. 3, LIA).

Si le projet est accepté, il deviendra possible de présenter la demande en remboursement de manière anticipée pour les gains provenant de jeux d'argent imposés séparément selon l'art. 38a LIFD. L'al. 3 est donc modifié dans ce sens. Étant donné que certains gains provenant de jeux d'argent seront imposés séparément pour les impôts cantonaux et communaux comme pour l'impôt fédéral direct, il paraît logique que les contribuables qui réalisent un tel gain soumis à l'impôt anticipé puissent déposer immédiatement leur demande de remboursement. Il est opportun d'offrir une telle possibilité au moment de la déclaration du gain afin de garantir que tous les aspects fiscaux relatifs à ce gain puissent être réglés rapidement. Le canton de domicile à ce moment-là sera chargé tout à la fois de recevoir la demande et de procéder au remboursement (voir le ch. 3.2). Le dépôt anticipé de la demande en remboursement ne pourra porter que sur l'impôt anticipé versé pour le gain provenant d'un jeu d'argent en question. Les contribuables devront toujours faire valoir leurs

autres droits au remboursement de l'impôt anticipé selon l'art. 29, al. 2, en relation avec l'art. 30, al. 1, LIA.

L'al. 3 est aussi remanié du point de vue rédactionnel à l'occasion de l'ajout des gains provenant de jeux d'argent en tant que juste motif pour le dépôt anticipé de la demande de remboursement. Il ne résulte de ce remaniement aucune autre modification d'ordre matériel.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour les personnes assujetties à l'impôt

Les conséquences que l'imposition séparée au taux maximal pourra avoir pour l'impôt fédéral direct dû par les gagnants d'un jeu d'argent dépendent de leur situation individuelle. Le gain provenant d'un jeu d'argent est toujours imposé au taux maximal, ce qui conduit à une charge fiscale plus lourde en fonction du montant de la part imposable du gain. Par contre, les autres revenus seront imposés à un taux plus bas s'ils n'atteignent pas déjà un niveau suffisamment élevé pour être imposés au taux maximal.

Pour ce qui est des impôts cantonaux sur le revenu, les contribuables ne pourront plus éviter de payer les impôts dus sur un gain important par un déménagement. Les conséquences financières concrètes dépendront du barème appliqué aux gains provenant de jeux d'argent imposés séparément dans le canton de domicile du contribuable.

Les personnes qui réalisent un gain provenant de jeux d'argent important devront le déclarer dans leur canton de domicile au moment de l'obtention du résultat. Cette obligation de déclarer vient s'ajouter à la déclaration d'impôt à compléter après la fin de la période fiscale.

5.2 Conséquences pour la Confédération

L'imposition séparée au taux maximal devrait aboutir à une hausse des recettes fiscales issues de l'imposition des gros gains provenant de jeux d'argent. En contrepartie, les autres revenus seront dans la plupart des cas plus faiblement imposés qu'aujourd'hui. L'effet dominant dépendra de la situation personnelle du contribuable concerné. L'effet sur les recettes fiscales devrait toutefois rester négligeable dans l'ensemble. Le projet n'a aucune conséquence pour le personnel de la Confédération.

5.3 Conséquences pour les cantons

5.3.1 Conséquences financières pour les cantons

Les conséquences financières pour les cantons dépendront de leurs barèmes respectifs pour les gains provenant de jeux d'argent, ainsi que des choix d'optimisation fiscale des personnes ayant réalisé de tels gains. Comme il ne sera plus possible à l'avenir d'optimiser sa situation fiscale en déménageant l'année du gain, certaines

communes (et certains cantons) de domicile à taux d'imposition plus élevé en profiteront, tandis que les communes (et cantons) à faible taux d'imposition n'en tireront aucun avantage, faute d'accueillir de nouveaux arrivants. Les effets sont toutefois marginaux, et l'augmentation globale des recettes fiscales sera négligeable.

5.3.2 Conséquences administratives pour les cantons

20 cantons seront dans l'obligation d'adapter leur législation fiscale pour tenir compte de l'imposition séparée de certains gains provenant de jeux d'argent. Les cantons devront ensuite mettre en œuvre cette imposition séparée. Comme les gains concernés en Suisse se limitent à quelques cas par an, il serait possible de les traiter manuellement. Les cantons risquent ainsi de subir un surcroît de charges de personnel.

5.4 Conséquences économiques

Le projet n'a pas de conséquences notables pour l'économie.

5.5 Conséquences sociales

Le projet n'a pas de conséquences notables sur la société.

5.6 Conséquences environnementales

Le projet n'a pas de conséquences notables sur l'environnement.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

L'art. 127, al. 2, Cst. prévoit que l'imposition doit respecter le principe de la capacité économique des sujets fiscaux. L'imposition séparée de certains gains provenant de jeux d'argent ne doit pas aboutir à un traitement fiscal plus avantageux que l'imposition avec les autres revenus. Les gains provenant de la participation à un jeu de grande envergure et de la participation en ligne à des jeux de casino sont exonérés de l'impôt jusqu'à un montant d'environ un million de francs (voir plus haut, ch. 1.1). Ce montant dépasse les tranches de revenu les plus élevées fixées à l'art. 36, al. 1 et 2, LIFD. Ainsi l'imposition au taux maximal de 11,5 % prévu par la Constitution semble tenir compte de la capacité économique des gagnants, même si la part imposable du gain peut s'avérer en fin de compte faible.

La franchise de l'ordre d'un million de francs instaurée pour les gains provenant de jeux d'argent sur sol suisse poursuit l'objectif extrafiscal de prévenir le transfert de l'activité de jeu à l'étranger et promouvoir les jeux d'argent suisses réglementés et associés aux mesures de protection sociale nécessaires, ceci dans le but de générer des recettes affectées à des buts d'utilité publique (art. 106 Cst.)²². La réforme proposée ne

²² Message concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent, FF **2015** 7627, 7766

compromettra pas cet objectif, puisque l'exonération fiscale pour les gains réalisés en Suisse ne sera pas supprimée.

Conformément à l'art. 129 Cst., la Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. L'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale, mais ne s'applique pas aux barèmes, aux taux d'imposition et aux montants exonérés de l'impôt (art. 129, al. 2, 2^e phrase, Cst.). Or la littérature juridique n'indique pas clairement si l'exclusion de l'harmonisation des franchises consiste uniquement à laisser aux cantons la possibilité d'accorder des déductions sociales²³, ou si elle exclut encore de façon générale que le droit fédéral exonère de l'impôt certains flux de revenus jusqu'à un montant donné²⁴. La seconde interprétation pourrait être comprise comme une définition de l'objet fiscal admise par la législation sur l'harmonisation fiscale. En tout état de cause, il convient de noter que le législateur prévoit déjà aujourd'hui, à l'art. 7, al. 4, let. I^{bis}, LHID, une exonération de l'impôt jusqu'à concurrence d'un million de francs ou du montant supérieur fixé dans le droit cantonal. Le projet renvoie à la LIFD pour le montant minimal (et donc le montant à partir duquel le gain est imposé séparément) de façon à éviter que le montant de la franchise ne varie en fonction de la méthode de calcul adoptée pour la compensation des effets de la progression à froid. Ce changement apporte une simplification et fait en sorte que l'impôt anticipé garantisse entièrement la perception des impôts cantonaux sur le revenu, cette fonction de garantie constituant le but premier de cet impôt²⁵. Or si la franchise fixée en droit cantonal est inférieure à celle inscrite dans la LIFD, la part d'un gain provenant de jeux d'argent comprise entre ces deux montants n'est pas garantie par l'impôt anticipé, la LIA renvoyant à la LIFD pour le montant soumis à cet impôt. Au vu de la réglementation en vigueur et de la concordance pratique entre l'art. 129, al. 2, et l'art. 132, al. 2, Cst., il apparaît conforme à la Constitution d'aligner le montant exonéré de l'impôt dans la LHID pour les gains provenant de la participation à un jeu de grande envergure et de la participation en ligne à des jeux de casino sur le montant analogue dans la LIFD. Une harmonisation de la franchise, soit du montant jusqu'à concurrence duquel certains gains provenant de jeux d'argent sont exonérés de l'impôt, est par conséquent conforme à la Constitution. Le montant à partir duquel s'applique l'imposition séparée du gain sera également harmonisé et sera ainsi le même aux niveaux cantonal et fédéral. Il s'agit là de garantir l'efficacité de la procédure sur le plan pratique : si une imposition séparée du gain s'impose au niveau fédéral, ce sera aussi le cas au niveau cantonal. Si le montant différerait d'un canton à l'autre, un même gain pourrait être imposable séparément aux fins des impôts cantonaux, mais pas de l'impôt fédéral et inversement. Le montant correspondra à celui de la franchise fixée pour les gains provenant de la participation à un jeu de grande envergure et de la participation en ligne à des jeux de

²³ Voir MERET CAJACOB/KAROLINA YUAN, Die Steuerharmonisierung in der Rechtsetzung, in : Archives du droit fiscal suisse 88 (2019-2020), pp. 681-714, p. 707 s. ; dans le même sens, voir aussi MARKUS REICH/JULIA VON AH/STEPHANIE BRAWAND, in : Zweifel/Beusch (éd.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, StHG, 4^e éd., 2022, art. 9 N 58.

²⁴ Voir passim MARCO GRETER/ALEXANDER GRETER, in : Zweifel/Beusch (éd.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, DBG, art. 66a N 11 avec renvoi à DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES, Rapport explicatif du 10 avril 2013 concernant la loi fédérale sur l'exonération des personnes morales poursuivant des buts idéaux (https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6012/37/cons_1/doc_2/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6012-37-cons_1-doc_2-fr-pdf-a.pdf), consulté le 16 juillet 2025.

²⁵ Voir, parmi d'autres : MADELEINE SIMONEK, in : Waldmann/Belser/Epiney (éd.), Commentaire bâlois de la Constitution, 2015, art. 132 N 23.

casino. De cette manière, ces gains seront toujours imposés séparément, pour autant qu'ils soient imposables. Ces modalités permettent de limiter la complexité accrue de l'imposition des gains provenant de jeux d'argent induite par le projet. Afin de garantir que le montant minimal pour une imposition séparée soit identique dans tous les cantons et qu'il corresponde au montant de la franchise pour les gains provenant de la participation à un jeu de grande envergure et de la participation en ligne à des jeux de casino, il est nécessaire d'opérer un renvoi à la LIFD. Si l'on fixait un montant en francs dans la LHID, les deux montants finiraient par différer en raison de la compensation des effets de la progression à froid opérée dans la LIFD.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les modifications proposées sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse. En particulier, elles ne contreviennent pas à l'accord du 21 juin 1999 entre la Suisse et l'Union européenne sur la libre circulation des personnes²⁶. Quand une distinction est faite entre les gains réalisés en Suisse ou à l'étranger, le critère de délimitation est le lieu du gain et non la nationalité du gagnant ou son lieu de domicile.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des dispositions importantes fixant des règles de droit qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. La révision de la LIA, de la LHID et de la LIFD a donc lieu dans le cadre de la procédure législative normale. Le projet prévoit l'imposition de certains gains provenant de jeux d'argent au lieu où le contribuable a son domicile au regard du droit fiscal au moment de l'obtention du résultat. Afin que la réforme s'applique aux niveaux cantonal et fédéral, la LIFD et la LHID doivent toutes deux être modifiées. La LIA est aussi modifiée afin de garantir que l'imposition séparée des gains puisse être traitée efficacement au regard du droit de l'impôt anticipé. Un acte modificateur unique s'impose donc pour la modification des trois actes. L'unité de la matière est respectée, car toutes les modifications sont étroitement liées à l'imposition au domicile au regard du droit fiscal au moment de l'obtention du résultat ou à l'imposition séparée des gains qui l'accompagne.