

2025

Rapport Annuel



Conception et rédaction: Gespa – Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent, Erlachstrasse 12, 3012 Berne

Traduction: Ceci-cela communication, Chemin des Carrières 26f, 2072 St-Blaise

Design: Egger next, Rathausplatz 4, 3600 Thun

Impression: EGGER AG, Lindenmattstrasse 7, 3714 Frutigen

Photos: Mirjam Brändli Photography

Table des matières

Liste des abréviations	4
Préambule	5
Résumé	7
Rapport	10
1. Tâches de la Gespa	10
1.1 Surveillance des loteries et des paris sportifs	10
1.1.1 Autorisations	10
1.1.2 Protection sociale	11
1.1.3 Sécurité	13
1.1.4 Lutte contre le blanchiment d'argent	13
1.1.5 Inspections	14
1.2 Surveillance des jeux d'adresse	15
1.2.1 Autorisations et qualifications	15
1.2.2 Protection sociale et sécurité	16
1.2.3 Inspections et procédures de surveillance	16
1.3 Lutte contre les activités illégales	17
1.3.1 Distribution terrestre d'offres de jeux illégales	18
1.3.2 Prestataires en ligne étrangers	18
1.3.3 Jeux destinés à promouvoir des ventes	19
1.3.4 Lutte contre la manipulation des compétitions sportives	20
1.4 La Gespa, centre de compétence pour les jeux d'argent	21
1.4.1 Statistiques, études et rapports	21
1.4.2 Délimitation du marché	23
1.4.3 Perception des taxes	23
1.4.4 Collaboration avec les autorités	24
1.4.5 Mission d'information	25
2. Gouvernance et finances	26
2.1 Gouvernance	26
2.2 Finances	29
Annexe	30

Liste des abréviations

ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
BPD	Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne
CDCA	Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CJA	Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse
CSJA	Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
FIBA	Fédération Internationale de Basketball
FSC	Fédération suisse de courses de chevaux
FSES	Fondation suisse pour l'encouragement du sport
Gespa	Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent
GGL	Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder
ISGF	Institut suisse pour la recherche sur les addictions et la santé
ISP	Fournisseurs d'accès à Internet suisses
LJAr	Loi fédérale sur les jeux d'argent du 29 septembre 2017
LoRo	Loterie Romande (Société de la Loterie de la Suisse Romande)
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
NFT	Non-Fungible Token
OBA-DFJP	Ordonnance du DFJP concernant les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OJAr	Ordonnance sur les jeux d'argent
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
RBJ	Revenu brut des jeux
Secrétariat	Secrétariat permanent de l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent
Swisslos	SWISSLOS Coopérative de Loterie Intercantonale
Swissplay	Association de la branche suisse des automates de jeux
TF	Tribunal fédéral
TJAr	Tribunal des jeux d'argent
UEFA	Union des associations européennes de football

Préambule

Depuis 2007, la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) et l’Autorité intercantonale de surveillance des jeux d’argent (Gespa) analysent régulièrement, dans le cadre d’études scientifiques, l’utilisation de l’offre de jeux d’argent en Suisse et ses effets sur la population. Jusqu’ici, ces études reposaient sur les données de l’Enquête suisse sur la santé de l’Office fédéral de la statistique (OFS), qui répondaient à des exigences scientifiques élevées.

La réorientation de cette enquête, dans le cadre de laquelle aucune donnée relative aux jeux d’argent ne sera désormais plus relevée, a rendu nécessaire la mise en place d’une nouvelle solution. Au cours de l’année sous revue, la Gespa, la CFMJ et l’OFS ont élaboré une nouvelle solution : à l’avenir, l’OFS collectera des données sur le comportement de jeu dans le cadre d’une enquête « omnibus », lesquelles seront ensuite analysées par l’Institut suisse pour la recherche sur les addictions et la santé (ISGF). Les résultats seront vraisemblablement publiés à l’automne 2027. Ce nouveau format permettra d’approfondir certaines questions qui ne pouvaient pas être traitées de manière plus poussée jusqu’ici. Cette évolution est réjouissante.

Au cours de l’année sous revue, l’un des axes prioritaires de la surveillance exercée par la Gespa a de nouveau concerné les produits de paris sportifs distribués dans les points de vente et sur les appareils en libre-service, en particulier sous l’angle de la protection des mineurs. La Gespa a fait réaliser des contrôles dans les points de vente terrestres des deux sociétés de loterie afin de vérifier l’application des mesures de protection des mineurs en matière de paris sportifs. Les résultats des achats-tests n’ont été disponibles que peu avant la fin de l’année et ont été soumis aux deux sociétés de loterie au début de l’année 2026 pour prise de position. Dans le cadre de leur prise de position sur la publication envisagée des résultats par la Gespa, tant la Loterie Romande que Swisslos ont demandé qu’une décision sujette à

recours soit prononcée. La question de savoir si les résultats des achats-tests seront publiés ultérieurement dépendra de l’issue de cette procédure.

Les NFT – crypto-actifs uniques et non divisibles fondés sur la technologie blockchain – occupent désormais une place croissante dans l’activité de surveillance. Les fournisseurs les créent sous des formes très diverses, par exemple des courtes vidéos ou des cartes à collectionner numériques. À l’automne 2025, la Gespa a déposé une plainte pénale contre la plateforme NFT FIFA Collect basée sur la blockchain. Lors de l’achat de NFT sur cette plateforme, des gains pécuniaires pouvaient être envisagés à certaines conditions, raison pour laquelle la Gespa a qualifié cette offre de jeu d’argent non autorisé. À la suite du dépôt de cette plainte pénale et dans le contexte de la menace de mesures administratives de la part de la Gespa, les exploitants ont bloqué l’accès à la plateforme depuis la Suisse.

Parallèlement, un arrêt du Tribunal fédéral ([ATF 2C_62/2025 du 18 novembre 2025](#)) confirme la pratique de surveillance de la Gespa en matière de plateformes de fantasy sports. En octobre 2021, la Gespa avait bloqué l’accès à une plateforme étrangère de fantasy football sur laquelle des cartes de joueurs pouvaient être achetées sous forme de NFT puis utilisées pour composer des équipes. Là aussi, des prix appréciables en argent pouvaient être obtenus en fonction des performances réelles des athlètes représentés. Le Tribunal fédéral a partagé l’appréciation de la Gespa selon laquelle il s’agit de jeux d’argent non autorisés, et ainsi confirmé la légalité du blocage d’accès ordonné. Cet arrêt apporte une sécurité juridique dans le domaine des jeux-concours fondés sur des NFT et confirme la pratique consistant à donner une interprétation extensive de la notion de jeu d’argent.

La progression de la criminalité organisée dans le domaine des jeux d’argent demeure un défi majeur.

La fragmentation des compétences entrave la lutte contre les jeux d'argent illégaux : la répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons entraîne des régimes procéduraux différents ainsi que des conflits de compétences. Les compétences limitées de la CFMJ constituent un obstacle supplémentaire. En effet, le droit pénal administratif en vigueur ne lui permet pas de recourir à des mesures de surveillance secrètes – des instruments pourtant essentiels à une lutte efficace contre la criminalité organisée. Cela met en évidence le besoin urgent de moderniser le droit pénal administratif et de l'harmoniser avec le code de procédure pénale.

Pour terminer, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a décidé, le 25 avril 2022, de procéder à une évaluation de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJA). Pour réaliser cette évaluation, l'Office

fédéral de la justice (OFJ) a mandaté un bureau d'évaluation externe et nommé un groupe d'experts pour l'accompagner. La Gespa est représentée au sein de ce groupe d'accompagnement depuis le début des travaux. L'adoption du rapport d'évaluation par le Conseil fédéral est prévue au premier semestre 2027. En tant qu'autorité d'exécution, la Gespa suit avec intérêt la manière dont les instances compétentes de la Confédération et des cantons apprécieront les résultats de cette évaluation et les conclusions qui en seront tirées.

Nous tenons enfin à remercier l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du Secrétariat pour leur engagement permanent. Nos remerciements s'adressent également aux membres du Conseil de surveillance, qui se sont tous portés candidats et ont été réélus pour une nouvelle période de mandat.

Berne, mai 2026



Jean-Michel Cina
Président



Manuel Richard
Directeur

Résumé

Tâches

Surveillance des loteries et des paris sportifs

Durant l'exercice écoulé, la Gespa a autorisé un total de 62 nouveaux jeux proposés par les deux sociétés suisses de loterie. Swisslos a obtenu 20 autorisations et la Loterie Romande (LoRo) 42. Par ailleurs, la Gespa a approuvé, dans 59 cas, des modifications ultérieures apportées à des offres de loteries et de paris sportifs déjà autorisées, et a approuvé, dans 32 cas, l'organisation de jeux gratuits ou à l'octroi de crédits de jeu gratuits.

En septembre 2025, la LoRo a déposé une demande d'autorisation pour le premier billet virtuel, qui devrait être proposé au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2028 sur les nouveaux appareils de la Loterie électronique. Le nouveau système offrira des fonctions de protection renforcées : la nouvelle Loterie électronique utilisera un système basé sur une application permettant de contrôler l'exclusion des mineurs et des joueurs interdits de jeu. Via cette application, les joueurs pourront à l'avenir également définir leurs limites personnelles de pertes et ainsi réguler leur comportement de jeu de manière autonome – à l'instar du domaine en ligne et dans le respect de plafonds prédéfinis.

Au second semestre, la Gespa a fait procéder à des contrôles dans les points de vente terrestres des deux sociétés de loterie afin de vérifier la mise en œuvre des mesures de protection des mineurs dans le domaine des paris sportifs. Les résultats des achats-tests n'ont été disponibles que peu avant la fin de l'année.

Surveillance des jeux d'adresse

Durant l'année écoulée, la Gespa a effectué des inspections dans les points de vente de différents cantons. Tous les exploitants autorisés ayant exploité des automates au cours de l'année sous revue ont été contrôlés. Pour chacun d'entre eux, au moins une analyse du matériel et des logiciels utilisés a été réalisée. La fréquence et l'intensité des contrôles sont restées comparables à celles des deux années précédentes. Plusieurs de ces contrôles et analyses ont permis de mettre en évidence certaines irrégularités majeures. Au cours de l'année sous revue par exemple, la Gespa a retiré définitivement les autorisations à un exploitant à la suite d'une inspection ayant établi que celui-ci avait sciemment et délibérément exploité des jeux d'argent sans disposer des autorisations nécessaires. En fin d'année, cinq procédures de surveillance étaient toujours en cours, lesquelles pourraient encore éventuellement déboucher sur des mesures administratives.

Lutte contre les activités illégales

La lutte contre les offres illégales de jeux d'argent exige une vigilance constante. Les réseaux criminels sont organisés de manière complexe et adaptent en permanence leurs méthodes. Au cours de l'année sous revue, la Gespa a examiné 42 décisions pénales cantonales et a soutenu 25 enquêtes pénales. Dans ce cadre, elle a accompagné des perquisitions, réalisé des analyses informatiques forensiques et établi des rapports techniques utilisés comme moyens de preuve devant les juridictions pénales.

En 2025, la Gespa a publié cinq listes de blocage visant des noms de domaine d'exploitants étrangers de jeux d'argent illégaux. Aucune n'a fait l'objet d'une opposition. Fin 2025, sa liste de blocage comptait 671 noms de domaine. La conformité au droit de ces mesures de blocage d'accès a été confirmée par la plus haute instance judiciaire en 2022. Certains prestataires continuent toutefois de recourir à la pratique du domain hopping, laquelle consiste à activer sans cesse de nouveaux noms de domaine afin de contourner les blocages DNS. Cette méthode limite l'efficacité de l'instrument légal du blocage d'accès, ce qui est regrettable en particulier dans l'optique de la protection des joueurs.

La Gespa poursuit par ailleurs son engagement dans la lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Elle assume les tâches de la plateforme nationale conformément à la Convention de Macolin du Conseil de l'Europe et participe aux travaux du comité de suivi ainsi qu'au groupe d'experts « Group of Copenhagen » au sein de la délégation suisse. Elle contribue ainsi activement à la coopération internationale.

La Gespa, centre de compétence pour les jeux d'argent

Parallèlement au présent rapport annuel, la Gespa publie la statistique 2025 des jeux de grande envergure et des jeux de petite envergure, disponible en téléchargement sur son site internet (www.gespa.ch). En octobre 2025, la Gespa a également publié sur son site internet son rapport annuel de transparence relatif à l'utilisation des bénéfices nets des deux sociétés de loterie pour l'exercice 2024.

La Gespa exerce la fonction de haute surveillance sur les jeux d'argent de petite envergure et examine la conformité au droit fédéral des autorisations reçues. En 2025, le nombre d'autorisations transmises ainsi que les demandes des cantons se sont stabilisés à un niveau élevé. Les échanges entre les cantons et la Gespa se déroulent de manière constructive et dans un climat de confiance.

Les procédures de consultation entre la CFMJ et la Gespa prévues par le législateur fédéral fonctionnent de manière fluide. Les deux autorités échangent de manière transparente et efficace. Au cours de l'année sous revue, elles ont procédé à 61 consultations réciproques portant sur plus de 3'000 jeux sans qu'aucune divergence n'apparaisse.

La Gespa est responsable du calcul et de la perception annuels de l'ensemble des taxes prévues par le Concordat sur les jeux d'argent (CJA). Aucun recours n'a été déposé contre les décisions de taxation rendues à l'été 2025. En fin d'année, toutes étaient définitives et exécutoires.

Gouvernance et finances

Gouvernance

La Gespa est un établissement de droit public autonome doté de sa propre personnalité juridique. Ses organes légaux sont le conseil de surveillance, le secrétariat et l'organe de révision.

Le conseil de surveillance se compose de cinq personnes. Jean-Michel Cina, ancien conseiller d'État du canton du Valais, exerce la présidence.

Fin 2025, le secrétariat employait 19 collaboratrices et collaborateurs (16,1 équivalents plein temps)

L'organe de révision pour la période 2022–2026 est la société Eigertreuhand AG, Weltpoststrasse 5, 3005 Berne. Depuis le 1^{er} janvier 2021, le Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne (BPD) est l'autorité indépendante de surveillance de la protection des données.

Finances

L'exercice 2025 s'est clos sur un résultat équilibré, conformément au budget. Les charges d'exploitation et le produit d'exploitation de la Gespa se sont montés à CHF 3'441'815. La dissolution des réserves ayant été achevée l'année précédente, l'art. 61, al. 3, CJA a été appliqué pour la première fois au cours de l'année sous revue.



Rapport

1. Tâches de la Gespa

1.1 Surveillance des loteries et des paris sportifs

1.1.1 Autorisations

En 2025, la Gespa a autorisé 42 loteries de la LoRo et 20 de Swisslos (soit 62 jeux au total, cf. diagramme 1). Les jeux autorisés consistent majoritairement en des billets physiques et virtuels. En fin d'année, sept demandes d'autorisation de jeu étaient en cours.

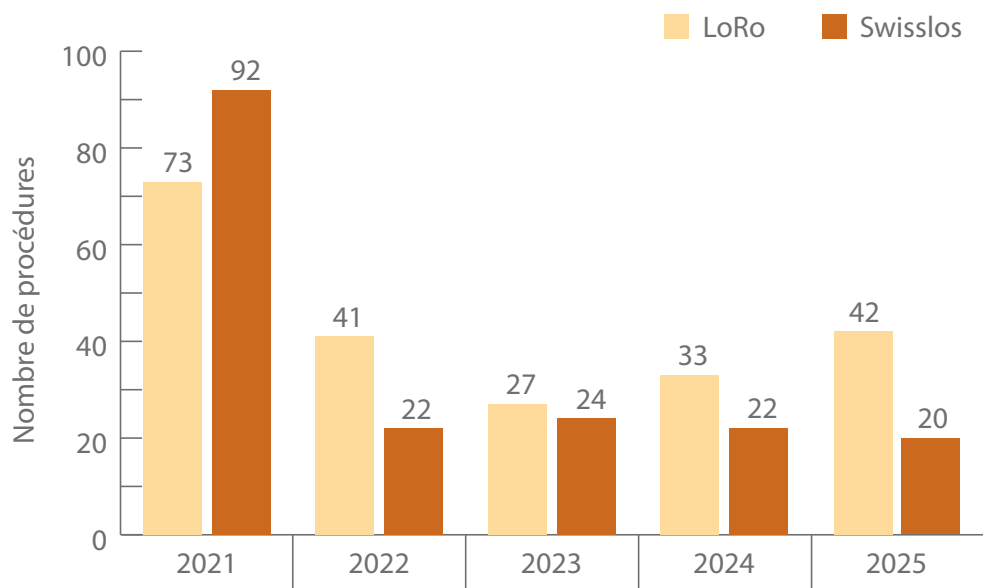


Diagramme 1

Procédures d'autorisation de jeu par société de loterie

En vertu de l'art. 34 de l'Ordonnance sur les jeux d'argent (OJA), les exploitants sont tenus d'annoncer à la Gespa toute modification apportée à des jeux déjà autorisés. Au cours de l'année sous revue, onze modifications de jeu ont été approuvées pour Swisslos et 48 pour la LoRo. En fin d'année, deux procédures d'approbation étaient encore en cours.

Loterie électronique

Compte tenu du risque élevé que présente cette offre, la Gespa avait déjà imposé à la LoRo, en 2021, d'étendre l'exclusion des joueurs frappés d'une interdiction de jeu ne pouvant toutefois pas être mise en œuvre de manière efficace avec le parc actuel d'appareils. Par décisions du 21 mars 2024, la Gespa a dès lors ordonné que la Loterie électronique ne pourrait plus être proposée sous sa forme actuelle que jusqu'au 31 décembre 2027. En septembre 2025, la LoRo a déposé une demande d'autorisation pour le premier billet virtuel, qui devrait être proposé au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2028 sur les nouveaux appareils de Loterie électronique. La nouvelle Loterie électronique utilisera un système basé sur une application permettant de contrôler l'exclusion des mineurs et des personnes interdites de jeu. Via cette application, les joueurs pourront également définir leurs limites personnelles de pertes et ainsi réguler leur comportement de jeu de manière

autonome, dans le respect de plafonds prédéfinis, à l'instar du domaine en ligne. Ils pourront en outre demander à tout moment leur exclusion ou leur retrait temporaire de la Loterie électronique.

La nouvelle génération d'appareils de Loterie électronique devrait être introduite progressivement à partir de l'été 2027.

1.1.2 Protection sociale

Mesures de protection des joueurs

Les exploitants de jeux d'argent sont tenus de prendre des mesures appropriées pour protéger les joueurs contre la dépendance au jeu (art. 71 LJA). À cet égard, les mineurs doivent faire l'objet d'une protection particulière.

Pour prévenir le jeu excessif, les sociétés de loterie Swisslos et LoRo mettent en œuvre un programme global de mesures sociales. Conformément à l'art. 84 LJA, les exploitants de jeux de grande envergure doivent remettre chaque année à la Gespa un rapport sur l'efficacité de leurs mesures de protection.

Les rapports des deux sociétés de loterie constituent un instrument précieux pour évaluer la protection des joueurs et identifier les éventuels besoins d'action. La Gespa analyse ces rapports chaque année et publie un rapport d'évaluation. Au cours de l'année sous

revue, une thématique s'est imposée au premier plan : le conflit de rôles du personnel des points de vente. À l'heure actuelle, les exploitants de points de vente peuvent en principe eux-mêmes participer à des loteries et à des paris sportifs dans leur propre point de vente. Du point de vue de la Gespa, cette situation n'est pas sans poser problème. Ces personnes constituent en effet une pièce maîtresse dans la protection des joueurs. Quand elles jouent elles-mêmes, cela génère un conflit de rôles. La Gespa estime dès lors qu'il serait approprié d'interdire aux exploitants de points de vente ainsi qu'à leurs auxiliaires de participer à des jeux au moyen de l'infrastructure de leur propre point de vente. La LoRo applique déjà cette règle dans le domaine de la Loterie électronique. Le rapport d'évaluation 2025 (concernant l'exercice 2024) est disponible sur le site Internet de la Gespa. Par cette publication, la Gespa instaure, dans ce domaine sensible, un degré de transparence qui excède les exigences légales.

Protection des mineurs

Au cours de l'année sous revue, la Gespa a de nouveau accordé une attention particulière à la distribution des paris sportifs dans les points de vente. Au second semestre, elle a fait procéder à des contrôles dans les points de vente de Swisslos et de la LoRo afin de vérifier la mise en œuvre des mesures de protection des mineurs en matière de paris sportifs. Les résultats des achats-tests n'ont été disponibles que peu avant la fin de l'année. Pour chaque nouveau produit soumis à autorisation, la Gespa détermine le potentiel de danger du jeu concerné. L'analyse repose sur une procédure en deux étapes.

Dans un premier temps, la Gespa utilise l'instrument de mesure et d'évaluation développé par le « Wissenschaftliches Forum Glücksspiel » afin de déterminer le potentiel de risque des produits de jeux d'argent. Dans un second temps, elle vérifie et valide cette analyse à l'aide :

- de critères supplémentaires qui ne sont pas pris en compte dans cet instrument, mais que la recherche considère comme pertinents pour le potentiel addictif ;
- de l'expérience acquise par la Gespa avec des produits comparables ;
- des enseignements tirés de la pratique.

Sur cette base, la catégorie de risque déterminée au moyen de l'instrument de mesure est confirmée ou adaptée. Les mesures de protection qui en découlent varient selon le produit et le canal de distribution. Elles encadrent concrètement l'offre de jeu.

Communication marketing

La promotion responsable par les prestataires de loteries et de paris sportifs autorisés en Suisse joue un rôle central dans le succès de la réglementation des jeux d'argent. Elle oriente en effet les consommateurs vers des possibilités de jeu autorisées et encadrées par des mesures adéquates de protection des consommateurs en les détournant des offres illégales non contrôlées assorties d'un potentiel de dommage important. Les exploitants de loteries et de paris sportifs intercantonaux autorisés en Suisse doivent respecter les principes de publicité responsable afin d'éviter que leurs opérations publicitaires n'enfreignent les objectifs et les prescriptions du législateur.

La LJAr encadre la publicité autorisée : celle-ci ne doit notamment être ni trompeuse ni intrusive. Au cours de l'année écoulée, la Gespa a procédé par sondage à un examen proactif de deux mesures de communication marketing de chacune des sociétés de loterie, Swisslos et la LoRo, afin d'en vérifier la conformité avec les bases légales. À cette fin, elle a demandé et analysé les concepts ainsi que les plans d'action correspondants. Aucune violation n'a été constatée. En revanche, la Gespa a qualifié d'intrusive une manifestation publicitaire fermée dont elle avait eu connaissance. Elle est ensuite intervenue auprès de l'exploitant responsable.

Par ailleurs, deux signalements externes relatifs à de possibles mesures de communication marketing irrégulières sont parvenus à la Gespa l'an dernier. Leur examen n'a toutefois révélé aucun indice de violation des prescriptions applicables.

Promotions (art. 75 LJAr)

L'octroi de jeux ou de crédits de jeu gratuits est soumis à l'autorisation préalable de la Gespa.

En 2025, la Gespa a délivré 24 approbations à la LoRo et 8 à Swisslos pour l'organisation de jeux gratuits ou l'octroi de crédits de jeu gratuits. De nature très diverse, ces promotions ont été proposées aussi bien sur les plateformes de jeu en ligne que dans les points de vente terrestres.

1.1.3 Sécurité

Programmes de mesures de sécurité et incidents relevant de la sécurité

Au cours de l'année sous revue, les sociétés de loterie ont présenté par écrit un rapport sur la mise en œuvre de leurs programmes de sécurité durant l'exercice 2024. Ces programmes décrivent les mesures instaurées par les exploitants pour garantir une exploitation sûre et transparente des jeux ainsi que pour lutter contre la criminalité et le blanchiment d'argent.

Au-delà de ce rapport annuel, les exploitants de jeux de grande envergure sont tenus de communiquer à la Gespa tout événement important susceptible de mettre en péril la sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux (art. 43 LJAr). La portée de cette obligation d'annonce n'est pas toujours facile à délimiter au regard du libellé de la disposition légale. Il existe par ailleurs des situations dans lesquelles une communication se justifie objectivement, alors même que ni la loi ni des injonctions individuelles concrètes adressées à un exploitant ne prévoient expressément une telle obligation.

Vers la fin de l'exercice écoulé, la Gespa et les sociétés de loterie ont engagé des échanges sur cette question. Indépendamment de la formulation de l'art. 43 LJAr, il importe que les besoins d'information de l'autorité de surveillance soient couverts de manière adéquate.

Limitation de l'offre de paris sportifs

Les paris sportifs ne peuvent pas porter sur des événements présentant un risque accru de manipulation. La Gespa tient une liste qui limite l'offre de paris sportifs autorisée en Suisse en fonction des types de paris et des événements sportifs. Elle publie cette liste en anglais sur son site Internet depuis fin 2018. Elle la révisé au moins une fois par an, soit à la demande des sociétés de loterie, soit d'office. Celles-ci peuvent demander des ajouts. Si des risques de manipulation se concrétisent, certaines compétitions peuvent en être retirées. Il s'agit d'un processus dynamique.

La liste remplit un double objectif: d'une part, elle met en œuvre les exigences de la Convention de Macolin en matière de protection de l'intégrité du sport. D'autre part, elle contribue à rendre l'offre de jeu plus sûre pour les consommateurs: les compétitions sportives réputées particulièrement exposées au risque de manipulation ne figurent pas dans l'offre de paris des sociétés de loterie.

Au cours de l'année sous revue, le respect des limites fixées à l'offre de paris sportifs a fait l'objet de contrôles par sondage. Deux de ces contrôles ont donné lieu à des remarques mineures.

1.1.4 Lutte contre le blanchiment d'argent

En tant qu'intermédiaires financiers, les deux sociétés de loterie sont soumises à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) et doivent respecter les obligations de diligence prévues par l'ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent (OBA-DFJP).

Mise en œuvre des programmes de mesures de sécurité

Swisslos et la LoRo rendent chaque année compte de leurs activités en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et évaluent les risques de blanchiment sur le marché suisse des jeux de grande envergure. Les deux sociétés ont remis en mai 2025 leurs rapports portant sur l'exercice 2024. Dans le cadre de son examen approfondi, la Gespa a requis 17 dossiers auprès de Swisslos et 60 auprès de la LoRo. À l'issue des contrôles, aucune précision complémentaire ne s'est avérée nécessaire. Toutefois, la jurisprudence récente du Tribunal fédéral (TF 2C_175/2024 du 30 avril 2025) relative aux obligations de clarification prévues par la législation sur le blanchiment d'argent devrait entraîner des adaptations des processus internes des deux exploitants.

Obligations de communiquer

Les intermédiaires financiers doivent informer sans délai le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) lorsqu'il existe un soupçon fondé quant à un état de fait pertinent au regard du droit du blanchiment d'argent (art. 9 LBA). Le seuil de communication est bas: un simple doute quant à l'origine licite de valeurs patrimoniales suffit. Dans les cas où il n'est pas clairement établi si les conditions de l'obligation de communiquer sont réunies, l'intermédiaire financier a néanmoins le droit de communiquer au MROS (droit de communication selon l'art. 305ter, al. 2, CP). Au cours de la période sous revue, Swisslos et la LoRo ont chacune adressé une communication au MROS. Dans un cas, la Gespa s'est acquittée de son obligation subsidiaire de communiquer (art. 16 LBA).

Évolutions réglementaires

À l'été 2025, Swisslos a pris l'initiative d'un échange entre l'OFJ, la Gespa et les sociétés de loterie sur la question de la distribution terrestre des paris sportifs. À cette occasion, la Gespa a attiré l'attention sur certaines évolutions du marché qui font apparaître de nouveaux risques dans le contexte de la réglementation actuelle en matière de blanchiment d'argent. Dans le cadre de l'évaluation de la loi, l'OFJ examine la question de savoir si le dispositif réglementaire actuel est suffisant.

1.1.5 Inspections

Les inspections menées au cours de l'année sous revue dans les points de vente terrestres proposant des produits de loterie et de paris sportifs dressent un bilan global positif. Les constatations formulées par la Gespa ont été réglées directement avec les exploitants concernés.



1.2 Surveillance des jeux d'adresse

Swissplay, l'association de la branche suisse des automates de jeu, représente les intérêts des exploitants et fabricants de jeux d'adresse. En sa qualité d'interlocuteur important de la Gespa, Swissplay contribue de manière significative à la coordination efficace des questions intéressant l'ensemble de la branche. Cela permet de réduire aussi bien la charge administrative de ses membres que la charge de surveillance de la Gespa.

1.2.1 Autorisations et qualifications

En fin d'année, 16 exploitants détenaient une autorisation d'exploitant. Deux demandes étaient pendantes, dont celle d'un nouvel acteur souhaitant proposer des jeux d'adresse en ligne. La Gespa a octroyé quatre autorisations de jeu, portant principalement sur des automates de jeux d'adresse déjà qualifiés. À la fin de l'année sous revue, treize demandes de qualification et d'autorisation de jeu étaient encore en cours.

La qualification des jeux d'adresse est nettement plus complexe et plus exigeante que celle des loteries et des paris sportifs. Cette réalité se traduit par une durée et par des taxes de procédures d'autorisation et de qualification plus élevées.

En vertu de l'art. 34 de l'ordonnance sur les jeux d'argent (OJA), les exploitants sont tenus d'annoncer à la Gespa toute modification apportée à des jeux déjà autorisés. L'an dernier, la Gespa a approuvé 15 modifications mineures apportées à des automates de jeux d'adresse. La Gespa publie sur son site Internet une liste continuellement mise à jour de tous les automates de jeux d'adresse autorisés, avec indication du nom et de la version des jeux.

1.2.2 Protection sociale et sécurité

Dans leur demande d'autorisation d'exploitant déjà, tous les exploitants de jeux d'adresse automatisés ont démontré qu'ils disposent de programmes de mesures de sécurité et de protection sociale. Ceux-ci définissent des mesures adaptées au potentiel de danger ainsi qu'aux caractéristiques du canal de distribution et satisfont aux exigences légales. La mise en œuvre et l'efficacité de ces mesures sont évaluées chaque année conformément aux art. 47 et 84 LJAr.

La Gespa a reçu les rapports de mise en œuvre à partir du deuxième trimestre et les a examinés en intégralité avant la fin de l'année.

Selon l'art. 43 LJAr, les exploitants de jeux de grande envergure communiquent à l'autorité d'exécution compétente tout événement important susceptible de mettre en péril la sécurité et transparence de l'exploitation des jeux. En 2025, la Gespa a reçu une telle communication de la part des exploitants de jeux d'adresse.

1.2.3 Inspections et procédures de surveillance

L'an dernier, la Gespa a effectué des inspections dans les points de vente de différents cantons. Tous les exploitants autorisés qui avaient installé des automates ont été soumis à ces contrôles. Pour chacun d'eux, le matériel et les logiciels utilisés ont été analysés au moins une fois. La fréquence et l'intensité des inspections sont demeurées inchangées par rapport aux deux années précédentes. Plusieurs contrôles et analyses ont mis en évidence des irrégularités, parfois importantes.

Durant l'année sous revue, la Gespa a retiré définitivement les autorisations d'un exploitant. Celui-ci avait sciemment et délibérément exploité des jeux d'argent sans les autorisations requises et ne remplissait dès lors plus les conditions d'autorisation relatives à la bonne réputation et à une direction irréprochable.

Un exploitant qui ne disposait plus de moyens financiers suffisants a pu conserver son autorisation d'exploitant après avoir mis en œuvre des mesures d'assainissement avec succès.

En fin d'année, cinq procédures de surveillance étaient toujours en cours, dont deux étaient suspendues, et pourraient encore déboucher sur des mesures administratives.



1.3 Lutte contre les activités illégales

Mission et défis

Outre la surveillance des loteries, des paris sportifs et des jeux d'adresse autorisés, la lutte contre les activités illégales constitue l'une des missions légales de la Gespa et l'une de ses priorités. Sur le marché autorisé, l'exploitation des jeux est encadrée par des prescriptions claires, dont le respect est contrôlé par l'autorité de surveillance. Sur le marché illégal, en revanche, les joueurs sont généralement exposés aux risques liés aux jeux d'argent sans bénéficier de la moindre protection.

Au-delà des jeux d'argent illégaux au sens strict, la Gespa garde également dans son champ d'attention d'autres activités illicites telles que le blanchiment d'argent ou la manipulation de compétitions sportives.

La lutte contre les offres illégales de jeux d'argent exige une vigilance constante. Les réseaux criminels disposent de structures complexes et adaptent leurs méthodes en permanence. En 2025, la Gespa a suivi ces évolutions en continu et poursuivi le développement de son expertise.

Plaintes pénales et décisions pénales cantonales

Dans quatre cas, la Gespa a déposé une plainte pénale auprès de ministères publics cantonaux pour violation de la loi sur les jeux d'argent. Trois de ces cas concernaient l'exploitation de jeux d'argent illégaux, par exemple le jeu-concours NFT FIFA Collect mentionné dans le préambule. Dans un autre cas, il s'agissait de la promotion de jeux de grande envergure non autorisés en Suisse. Par ailleurs, 42 décisions pénales cantonales ont été soumises à la Gespa durant l'année sous revue :

- 22 ordonnances pénales ;
- 3 jugements de première instance ;
- 13 ordonnances de classement ;
- 4 ordonnances de non-entrée en matière.

Dans ces procédures, la Gespa dispose de droits de partie clairement définis en vertu de la loi sur les jeux d'argent. La Gespa a formé recours contre une ordonnance de non-entrée en matière.

1.3.1 Distribution terrestre d'offres de jeux illégales

Les réseaux criminels qui exploitent des jeux d'argent illégaux en Suisse opèrent de manière professionnelle et au-delà des frontières cantonales et nationales. Leur répression exige une action coordonnée à tous les niveaux.

En sa qualité de centre de coordination intercantonal, la Gespa établit des passerelles entre les autorités cantonales de poursuite pénale, les services fédéraux et les partenaires internationaux. Durant l'année sous revue, elle a accordé une attention particulière à la Suisse romande et au Tessin, où elle a noué de nouveaux contacts et dispensé des formations dans le domaine de la lutte contre les jeux d'argent illégaux. Elle a par ailleurs entretenu et étendu son réseau international, notamment en participant à des comités d'Europol et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDDC).

La Gespa se conçoit comme une partenaire fiable des autorités cantonales de poursuite pénale. La division Lutte contre les jeux d'argent illégaux met ses ressources à disposition de manière souple, y compris pour des interventions de police organisées à brève échéance en dehors des horaires de travail ordinaires. En 2025, les spécialistes ont été sollicités pour appuyer 25 enquêtes pénales. Dans ce cadre, ils ont accompagné des perquisitions, réalisé des analyses informatiques forensiques et établi des rapports techniques utilisés comme moyens de preuve devant les juridictions pénales.

1.3.2 Prestataires en ligne étrangers

Listes de blocage durant l'année sous revue

En 2025, la Gespa a publié cinq listes de blocage comprenant au total 181 nouveaux noms de domaine à bloquer. En fin d'année, 671 noms de domaine d'exploitants de jeux d'argent illégaux figuraient sur cette liste. Aucun recours n'a été déposé contre les décisions générales. Un nom de domaine a été retiré de la liste à la suite d'une demande, les conditions de blocage n'étant plus remplies.

Conformément à l'art. 92, al. 1, LJAr, les fournisseurs suisses d'accès à Internet (ISP) sont indemnisés pour les frais effectifs de mise en œuvre des blocages. Les autorités de surveillance, la Gespa et la CFMJ, publient

tous les ans le montant total des indemnités versées à ce titre (art. 95, al. 2, OJAR). En 2025, ce montant s'est élevé à CHF 2756,55 pour la Gespa.

En janvier 2025, un recours a été déposé auprès du Tribunal fédéral contre l'arrêt du Tribunal des jeux d'argent (TJAR) du 9 décembre 2024, qui confirmait une décision de blocage de la Gespa (procédure d'opposition datant de 2022). Par arrêt 2C_62/2025 du 18 novembre 2025, le Tribunal fédéral a donné raison à la Gespa et rejeté le recours de l'exploitant comme infondé.

Limites d'efficacité liées au domain hopping

La pratique dite du domain hopping met en évidence les limites d'efficacité des blocages d'accès : ce sont les noms de domaine qui sont bloqués, et non les exploitants. Les exploitants illégaux, tels qu'Interwetten ou Bet-at-Home, réagissent systématiquement aux blocages en mettant en ligne de nouveaux noms de domaine – souvent en l'espace de quelques heures – afin de maintenir leur offre en Suisse.

Une augmentation de la fréquence des blocages ne permettrait pas de rompre ce mécanisme. Elle entraînerait uniquement une surcharge administrative sans pour autant entraver de manière substantielle l'accès aux offres illégales. Des mesures d'accompagnement telles que des interventions auprès des prestataires de services de paiement ou l'entraide judiciaire internationale en matière pénale pourraient être plus efficaces. Toutefois, ces instruments ne sont pas disponibles, faute de bases légales ou en raison de difficultés d'exécution.

Promotion via des sites d'affiliation

Les exploitants illégaux font la promotion ciblée de noms de domaine qui ne sont pas encore bloqués via des sites d'affiliation et de publiereportages. Au moyen de programmes de bonus, ils attirent de nouveaux joueurs de façon systématique. Ces pratiques nuisent gravement à la protection des joueurs et compromettent directement les mécanismes de protection prévus par la loi sur les jeux d'argent, lesquels sont pourtant essentiels précisément pour les personnes vulnérables.

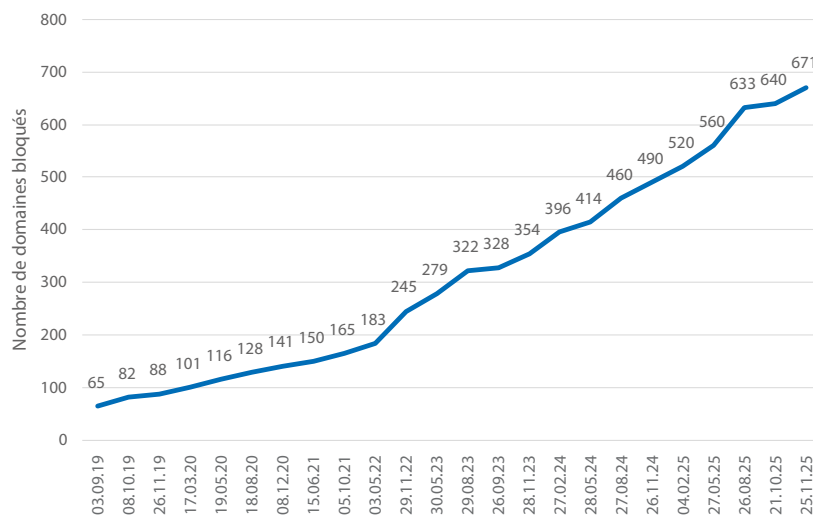


Diagramme 2

Évolution chronologique de la liste de blocage

1.3.3 Jeux destinés à promouvoir des ventes

L'art. 1, al. 2, let. d et e, LJAr, exclut les jeux destinés à promouvoir des ventes du champ d'application de la LJAr. Ils ne nécessitent donc pas d'autorisation.

Jeux classiques de promotion des ventes

Relèvent de cette catégorie les jeux d'adresse et les loteries destinés à promouvoir les ventes qui sont proposés pour une courte durée, qui ne présentent pas de risque de jeu excessif et auxquels la participation est exclusivement subordonnée à l'achat de produits ou de prestations de services dont les prix n'excèdent pas les prix maximaux du marché.

Ces jeux visent en général à stimuler les ventes de produits ou de prestations de services et/ou à divertir la clientèle afin de la fidéliser. L'enjeu nécessaire pour participer doit exclusivement consister en un prix (conforme au marché) pour les produits ou services proposés.

Concours gratuits proposés par des entreprises médiatiques

Relèvent de cette catégorie les loteries et les jeux d'adresse organisés pour une durée limitée par des entreprises médiatiques à des fins de promotion des ventes, qui ne présentent pas de risque de jeu excessif. Ils se caractérisent par le fait qu'une mise pécuniaire peut en principe être exigée, mais qu'une possibilité simple de participation gratuite doit être offerte à titre alternatif, garantissant des conditions d'accès et de participation équivalentes. Par le passé, la mise consistait souvent en une surtaxe pour la communication via des numéros dits « à valeur ajoutée » (p. ex. CHF 2.00 pour un SMS ou un appel passé pour donner la réponse à un concours).

L'an dernier, la Gespa a été confrontée à des demandes et à des cas d'application très variés en matière de jeux destinés à promouvoir des ventes. Le dernier rapport annuel faisait état d'une procédure dans laquelle une maison de jeu avait sollicité une décision en constatation concernant un jeu de promotion des ventes qu'elle prévoyait de lancer. La Gespa a constaté que ce jeu ne relevait pas de l'art. 1, al. 2, let. d, LJAr et qu'il n'était dès lors pas admissible. Elle a notamment retenu que la participation au jeu supposait la participa-

tion préalable à un jeu de casino et qu'il existait de ce fait un risque de jeu excessif. La décision est entre-temps entrée en force.

Une autre procédure reposant sur un état de fait comparable est en cours. Le demandeur étant identique à celui de la première procédure, la Gespa n'est pas entrée en matière sur la requête, faute d'un intérêt à agir. Le demandeur a contesté la décision de non-entrée en matière devant le Tribunal des jeux d'argent.

1.3.4 Lutte contre la manipulation des compétitions sportives

En adhérant à la Convention de Macolin, la Suisse s'est engagée envers ses partenaires internationaux à coopérer et à mettre en œuvre des mesures concrètes. Tandis que la coordination de la lutte contre la manipulation des compétitions sportives et d'autres aspects liés à la politique du sport relèvent de la compétence de l'Office fédéral du sport, la loi sur les jeux d'argent délègue à la Gespa la fonction de bureau de communication, en sa qualité de « plateforme nationale ».

En tant que telle, la Gespa assure la circulation des informations entre les parties prenantes (associations sportives, autorités de poursuite

pénale, bureaux de communication étrangers, exploitants de paris, etc.). Elle joue ainsi un rôle central dans le traitement des cas suspects.

Les organisations sportives ainsi que les deux sociétés de loterie ont l'obligation légale de signaler les cas suspects. En outre, la Gespa reçoit régulièrement des informations des autorités étrangères. Elle-même transmet des informations pertinentes, en fonction de la situation, à des plateformes étrangères et/ou aux autorités de poursuite pénale en Suisse. L'objectif est de lutter contre la manipulation de compétitions sportives grâce à un échange efficace d'informations aux niveaux national et international.

Durant l'exercice écoulé, plusieurs événements ont rappelé la nécessité de poursuivre les efforts dans ce domaine. Des scandales impliquant des acteurs du football turc, des enquêtes pour soupçons de manipulation dans la ligue nord-américaine de basketball (NBA) ainsi que des activités de paris illégaux dans le unihockey finlandais montrent que le sport et les marchés des paris restent exposés à des irrégularités et à des développements indésirables.

Collaboration internationale

En 2025, le comité chargé de la mise en œuvre de la Convention de Macolin a siégé à deux reprises. Un représentant de la Gespa continue de faire partie de la délégation suisse et a été élu vice-président du comité à la fin de l'année.

Le Groupe de Copenhague, soit le groupe d'experts du comité, demeure l'instrument central pour l'échange d'informations au niveau international. La Gespa assure les échanges techniques avec les autorités étrangères en participant aux réunions des représentants des pays.

Partenariats problématiques des organisations sportives

Le lien entre manipulation de compétitions sportives et jeux d'argent illégaux est régulièrement abordé au sein des instances de la Convention de Macolin. La nécessité d'une action résolue contre les offres non autorisées est rappelée.

Il est frappant de constater que certaines organisations sportives internationales, y compris celles ayant leur siège en Suisse, concluent des partenariats avec des opérateurs de paris sportifs controversés :

- UEFA et bet365 : l'UEFA est liée par un contrat de sponsoring en cours avec bet365. Cet opérateur propose en Suisse des jeux d'argent illégaux et figure sur la liste de blocage de la Gespa.
- FIBA et 1xbet : la FIBA a conclu un partenariat pluriannuel avec 1xbet. Cet opérateur est associé à des activités illégales dans plusieurs pays. Il lui est en outre reproché d'avoir proposé par le passé des paris sur des milliers de compétitions amateurs qu'il a lui-même organisées, dont certaines seraient fictives, impliquant des équipes composées en partie de mineurs.

La Gespa a expressément attiré l'attention de ces deux fédérations sur le fait que ces opérateurs ne peuvent pas faire l'objet d'une promotion en Suisse. Elle se félicite lorsque précisément les organisations sportives font preuve de diligence dans le choix de leurs partenaires commerciaux et accordent une priorité élevée à la lutte contre la manipulation de compétitions sportives et les jeux d'argent illégaux.



1.4 La Gespa, centre de compétence pour les jeux d'argent

1.4.1 Statistiques, études et rapports

Statistique des jeux de grande envergure et des jeux de petite envergure

La Gespa publie chaque année une statistique sur les jeux de grande envergure et les jeux de petite envergure. Les données nécessaires sont fournies par les exploitants de jeux de grande envergure d'une part et par les cantons d'autre part (pour le secteur des jeux de petite envergure). Cette statistique est publiée en même temps que le présent rapport annuel. Le document « Statistique des jeux de grande et petite envergures 2025 », qui contient les informations détaillées, peut être téléchargé sur le site www.gespa.ch.

Dans le domaine des jeux de grande envergure, les loteries et les paris sportifs exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne ont généré au cours de l'année sous revue un chiffre d'affaires de CHF 3,87 milliards (-2,4 % par rapport à l'année précédente), ainsi qu'un revenu brut des jeux (RBJ) de CHF 1,20 milliard (-3,7 % par rapport à 2024).

La majeure partie du RBJ (environ 75 %) provient des catégories de produits que sont les loteries, ainsi que les billets. Parmi les loteries, on trouve notamment les produits très rentables que sont l'Euro Millions et le Swiss Loto. En fonction des jackpots de ces produits, les chiffres d'affaires de l'activité de loterie varient d'une année à l'autre, parfois de manière considérable. Le RBJ provenant des paris sportifs et du PMU (paris hippiques) s'est élevé à 250,5 millions de francs en 2025, en baisse de 5,3 % par rapport à l'année précédente. Après avoir enregistré des hausses extrêmement fortes du produit brut des jeux sur ce segment de marché (2019 : 90,3 millions; 2024 : 264,5 millions), une consolidation semble désormais s'opérer.

Dans le domaine des jeux d'adresse exploités de manière automatisée au niveau intercantonal ou en ligne, les 17 exploitants ont déclaré un RBJ de CHF 19,2 millions en 2025 (+2,3 % par rapport à une année plus tôt). Le nombre d'automates à la fin 2025 a légèrement diminué par rapport à l'année précédente et s'élève à 1'406 (2024 : 1'540). Le seul prestataire en ligne était Swisslos, avec ses produits Jass et son jeu Big21.

Le graphique ci-dessous présente le BSE réalisé en 2025 pour les différentes catégories de jeux de grande envergure.

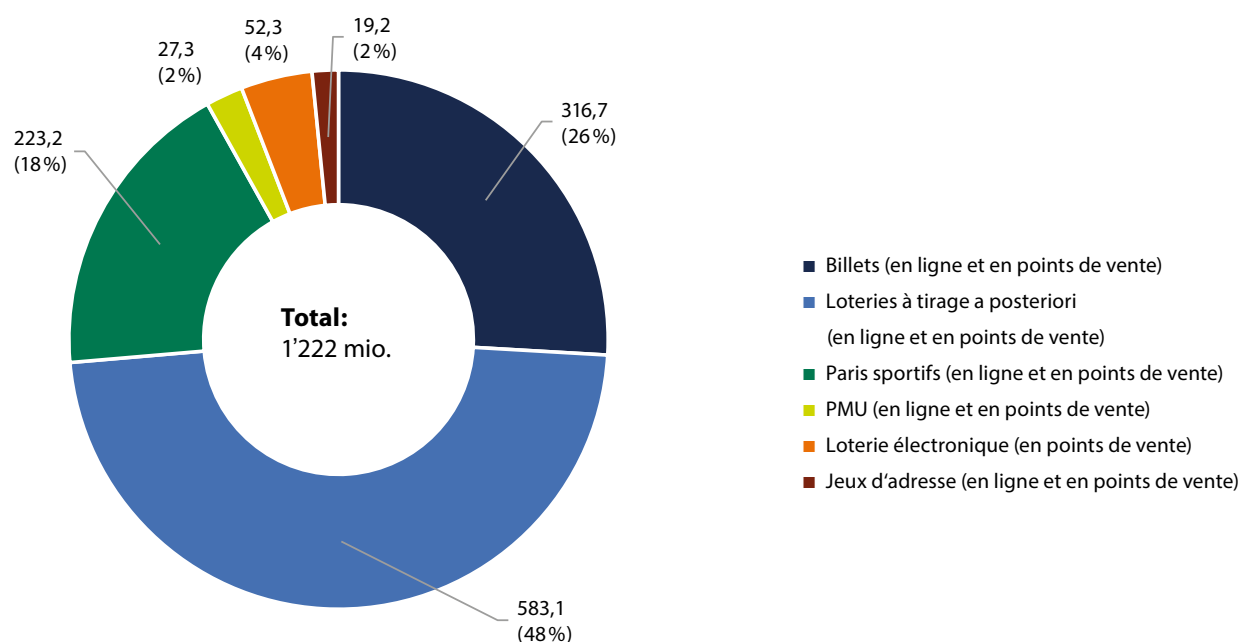


Diagramme 3

Revenu brut des jeux de grande envergure en 2025 (en mio. CHF)

Affectation des fonds à des buts d'utilité publique

Le bénéfice net généré par les sociétés de loterie doit être intégralement affecté à des buts d'utilité publique. Une partie de ces fonds permet à la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSSES) de soutenir le sport national. Via des fonds ad hoc, les fonds restants sont attribués aux cantons, qui doivent les affecter à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance. Des informations synthétiques relatives à la répartition des bénéfices nets réalisés en 2025 par les deux sociétés de loterie figurent en annexe.

Afin d'améliorer la transparence de l'utilisation des fonds, la Gespa rédige chaque année un rapport sur l'affectation de ceux-ci dans les cantons. La Gespa a publié ce rapport sur son site Internet en octobre 2025 (à propos de l'année 2024).

Dans le cadre de cette procédure de rapport, tous les cantons et la Principauté de Liechtenstein ont fourni à la Gespa les informations requises.

Perspectives : nouvelle étude sur le comportement de jeu

Sur mandat des autorités de surveillance – la CFMJ et la Gespa –, l'Office fédéral de la statistique collectera en 2026 des données sur le comportement de jeu de la population suisse. L'Institut suisse de recherche sur

les addictions et la santé (ISGF) sera chargé de l'analyse des données recueillies. Les résultats devraient être publiés sous la forme d'un rapport à l'automne 2027 sur les sites Internet des deux autorités.

Les enseignements relatifs à l'utilisation des différents types de jeux d'argent, aux caractéristiques de la participation ainsi qu'à la prévalence des comportements de jeu problématiques et pathologiques fourniront aux autorités de surveillance des bases importantes pour l'exercice de leurs activités.

Affectation de la part « prévention »

Une part de 0,5 % des revenus bruts des jeux des sociétés de loterie doit être versée séparément aux cantons, lesquels doivent l'affecter à la prévention et à la lutte contre le jeu excessif.

La Gespa a été chargée par la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA) de rédiger tous les quatre ans un rapport sur l'affectation de la part « prévention » de la redevance dans les cantons et de publier celui-ci sur son site Internet. Le prochain rapport devrait être établi en 2028.

La Gespa recueille chaque année auprès des cantons des données concernant l'utilisation de la taxe de prévention et publie les informations correspondantes sur son site Internet.

1.4.2 Délimitation du marché

Haute surveillance sur les jeux de petite envergure

L'exploitation des jeux de petite envergure est soumise à la compétence des autorités cantonales d'autorisation et de surveillance. La Gespa assume la haute surveillance: conformément au droit fédéral, les cantons doivent lui soumettre toutes leurs décisions d'autorisation des jeux de petite envergure. La Gespa en examine ensuite la conformité au droit fédéral.

Le contact entre la Gespa et les cantons demeure tout aussi important et largement apprécié, même si une pratique cohérente s'est déjà établie dans de nombreux cantons. De nouvelles questions se posent régulièrement dans le secteur des jeux de petite envergure, et les responsables cantonaux sollicitent souvent les conseils de la Gespa.

Des critiques sont parfois émises quant aux différences observées entre cantons dans la pratique relative aux tournois de poker de petite envergure. Ces critiques sont infondées. Le législateur a délibérément attribué aux cantons les compétences en matière de jeux de petite envergure – acceptant ainsi l'existence de divergences cantonales. Il a en outre expressément prévu, à l'art. 41, al. 1, LJA, que les cantons peuvent édicter des dispositions complémentaires dans ce domaine. Une harmonisation à l'échelle nationale du paysage des jeux de petite envergure n'était dès lors manifestement pas visée. Parallèlement, le contrôle exercé par la Gespa sur les autorisations cantonales garantit que les pratiques – bien que non uniformes – s'inscrivent dans le cadre du pouvoir d'appréciation conféré par le droit fédéral.

La procédure relative à la qualification en tant que paris de l'issue de courses de cochons est désormais close. La Gespa a considéré que de telles manifestations ne peuvent pas être autorisées en tant que paris sportifs, le législateur ayant entendu limiter les paris aux seuls événements sportifs au sens strict. L'étendue exacte de la compétence d'examen de la Gespa était également litigieuse. Le Tribunal fédéral a confirmé que la Gespa – contrairement à l'appréciation de l'instance précédente – peut examiner de manière complète la conformité des autorisations cantonales de jeux de petite envergure au droit fédéral (ATF 151 II 710). La Gespa salue cette décision, qui renforce la sécurité juridique. La pratique défendue par la Gespa s'étant entre-temps imposée, la procédure a été classée sans qu'un arrêt ne soit rendu sur ce point.

Consultations

Les procédures de consultation prévues par la loi entre la CFMJ et la Gespa (art. 20 et 27 LJA) fonctionnent de manière fluide. Les deux autorités échangent de manière transparente et efficace. Au cours de l'année sous revue, 61 consultations réciproques portant sur plus de 3'000 jeux n'ont donné lieu à aucun désaccord.

1.4.3 Perception des taxes

La Gespa est responsable du calcul annuel et du prélèvement des taxes définies par le CJA. Le modèle de financement est complexe et les calculs qu'il implique sont exigeants.

La taxe de surveillance couvre les charges de la Gespa non couvertes par les émoluments pour actes individuels. Tous les titulaires d'une autorisation d'exploitant sont soumis au paiement de cette taxe. Ils supportent la taxe de surveillance proportionnellement à leur revenu brut des jeux.

La redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs est uniquement supportée par les deux sociétés de loterie, proportionnellement au revenu brut des jeux qu'elles réalisent. Elle comprend deux composantes:

une part «surveillance»: couvre les charges de l'institution intercantonale;

une part «prévention»: permet aux cantons de mettre en œuvre les mesures de prévention et de proposer des offres de traitement et de conseil aux personnes dépendantes au jeu et à leur entourage.

Aucun recours n'a été formé contre les décisions de taxation rendues durant l'été de l'année sous revue. Toutes les décisions étaient entrées en vigueur en fin d'année.

1.4.4 Collaboration avec les autorités

Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA)

La CSJA est l'organe suprême de l'institution intercantonale en matière de jeux d'argent et assure la surveillance administrative de la Gespa. Depuis le 5 mai 2025, la conseillère d'État Laura Dittli, directrice de la sécurité du canton de Zoug, assume la présidence de la CSJA. Le président et le directeur de la Gespa ont pris part en qualité d'invités aux séances du Comité et aux conférences. Des échanges ont en outre eu lieu au printemps et à l'automne avec la présidence et la direction de la CSJA.

En juin 2024, la CSJA a institué un groupe de travail réunissant des représentants de la CSJA, de la CDCA et de la Gespa. Elle l'a chargé de réviser les recommandations de la CSJA relatives à l'utilisation de la taxe de prévention. Les travaux ont été achevés en 2025 et les nouvelles recommandations ont été adoptées lors de l'assemblée plénière de la CSJA du 16 juin 2025.

Surveillance des jeux d'argent au niveau fédéral

La Gespa entretient de bons rapports avec les principales autorités fédérales compétentes pour les jeux d'argent. La coopération avec la CFMJ et l'OFJ a bien fonctionné et s'est avérée efficace durant l'année écoulée également.

En octobre 2025, les présidents et les directeurs de la Gespa et de la CFMJ se sont réunis dans le cadre de leur échange bilatéral annuel. La séance ordinaire de l'organe de coordination s'est également tenue durant ce mois (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/wirtschaft/geldspiele/koordinationsorgan.html>).

Dans le domaine de la manipulation de compétitions sportives, la Gespa collabore avec la division Coordination de fedpol, qui fait office d'interface avec les autorités cantonales de poursuite pénale. Elle assure ainsi une utilisation efficace des ressources et des processus existants, ainsi qu'une transmission rapide des informations de la Gespa aux autorités compétentes de poursuite pénale.

Evaluation de la LJAr

En 2022, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a décidé de procéder à une évaluation de la loi fédérale sur les jeux d'argent. Il a chargé l'OFJ de conduire cette évaluation. Celui-ci a mis en place un groupe d'accompagnement auquel participe également le directeur de la Gespa. L'évaluation a été confiée fin 2024 à un bureau d'évaluation externe. Au cours de l'année sous revue, le groupe d'accompagnement a discuté des résultats intermédiaires lors de deux séances. Le Conseil fédéral devrait approuver le rapport d'évaluation au premier semestre 2027.

Surveillance des jeux d'argent dans les cantons

En 2025, la Gespa a été en contact avec de nombreux services administratifs cantonaux compétents pour les jeux de petite envergure. Cet échange informel contribue à garantir la conformité des autorisations au droit fédéral et à réduire autant que possible la nécessité, pour la Gespa, de former recours.

Depuis 2022, la Gespa adresse semestriellement une lettre d'information aux collaboratrices et collaborateurs des administrations cantonales ayant des liens avec le domaine des jeux d'argent. Cette lettre d'information porte sur différents thèmes et développements dans le domaine des jeux d'argent. La Gespa a envoyé deux newsletters en 2025.

L'an dernier, elle a soutenu les autorités cantonales de poursuite notamment en matière de perquisitions, d'analyses de supports de données et dans le cadre de formations continues (cf. ch. 1.3.1 ci-avant pour plus d'informations).

Prévention des addictions

En novembre 2025, une nouvelle rencontre de la plateforme d'échange informelle de protection contre le jeu excessif a eu lieu. Des représentants des autorités ainsi que des spécialistes de la prévention et des addictions y ont échangé sur des thèmes actuels liés aux jeux d'argent. La Gespa a également pris part à cette manifestation.

Commission Suisse pour la Loyauté

La Gespa est représentée dans la Commission Suisse pour la Loyauté depuis 2010. Celle-ci lutte entre autres contre la communication commerciale déloyale (toutes les formes de publicité, méthodes de vente agressives, indications des prix trompeuses, etc.). La représentante de la Gespa y assume la fonction d'experte, notamment en matière de concours.

Collaboration internationale

La Gespa a suivi activement les évolutions du secteur international des jeux d'argent et a entretenu des échanges avec les autorités de surveillance des jeux d'argent ainsi qu'avec des parties prenantes internationales au sujet de la situation actuelle du marché et du cadre réglementaire.

L'essentiel de ces activités a porté sur la lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Les échanges au sein du Groupe de Copenhague se sont poursuivis. Le comité de suivi de la Convention de Macolin a poursuivi son travail avec la participation d'un représentant de la Gespa. Les développements liés à la Convention ont été dynamiques au cours de l'année écoulée: à ce jour, 15 États l'ont ratifiée et plus de 25 autres l'ont signée.

En octobre 2025, le GGL, Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, a organisé à Halle-sur-Saale la rencontre DACHL des autorités germanophones de surveillance des jeux de hasard (Allemagne, Autriche, Suisse et Liechtenstein). Avec la CFMJ, la Gespa y a présenté ses expériences en matière de mise en œuvre des blocages DNS.

1.4.5 Mission d'information

Site web et renseignements juridiques

Durant l'exercice écoulé, le secrétariat a fourni plusieurs centaines de renseignements sur les jeux d'argent par téléphone et par écrit dans son domaine de compétence.

Le site Internet www.gespa.ch est le principal outil de communication de l'autorité. Il fournit des informations sur de nombreuses thématiques relatives aux jeux d'argent ainsi que sur l'organisation et les activités de la Gespa.

Loi sur la transparence

Selon le libellé du CJA, les dossiers officiels relatifs aux activités d'autorisation et de surveillance de la Gespa ne sont pas accessibles. Par décision du 15 avril 2024, le Tribunal des jeux d'argent (TJAr) a toutefois remis partiellement en question ce principe découlant du texte du CJA. Les détails de cette affaire peuvent être consultés dans l'arrêt 52.23 publié sur le site Internet du TJAr. La procédure correspondante était encore pendante devant le Tribunal fédéral à la fin de l'année 2025. La question juridique de savoir si la restriction du principe de la publicité revêt, au regard du libellé du CJA, un caractère absolu demeure ouverte. Plusieurs demandes d'accès adressées à la Gespa restent dès lors suspendues jusqu'à nouvel ordre.

2. Gouvernance et finances

2.1 Gouvernance

Organisation et compliance

La Gespa est un établissement intercantonal de droit public doté de sa propre personnalité juridique. Conformément aux dispositions légales, elle se finance et s'organise de manière autonome et indépendante et tient sa propre comptabilité. Son règlement d'organisation et son règlement sur les émoluments sont publiés sur son site Internet.

La Gespa dispose de systèmes de planification et de contrôle adaptés à ses structures, comprenant une répartition claire des responsabilités, une gestion des risques et un système de contrôle interne.

Les organes légaux de la Gespa sont le conseil de surveillance, le secrétariat et l'organe de révision.

Conseil de surveillance

Le conseil de surveillance est l'organe suprême de la Gespa. Il se compose de cinq membres, dont au moins deux issus de la Suisse romande, deux de la Suisse alémanique et un de la Suisse italienne. Un membre au moins doit disposer de connaissances spécifiques en matière de prévention des addictions.

Le président et les membres du conseil de surveillance sont élus par la CSJA pour une durée de quatre ans. À la fin de l'année 2025, l'ensemble des membres du conseil de surveillance a été reconduit dans ses fonctions pour une nouvelle période de quatre ans.

Le conseil de surveillance se compose comme suit:



Président

M. Jean-Michel Cina, avocat,
ancien conseiller d'Etat, VS



Vice-présidente

M^{me} Kathrin Hilber, lic. phil., conseillère indépendante
et médiatrice, ancienne conseillère d'Etat, SG



Membre

M^{me} Valeria Canova Masina, lic. iur,
conseillère juridique, médiatrice et coach, TI



Membre

M. Pascal Mahon, professeur émérite de droit
constitutionnel suisse et comparé à la Faculté
de droit de l'Université de Neuchâtel, VD



Membre

M^{me} Mirjam Lämmle, MSc/EMBA,
CEO Ligue suisse contre le cancer, BE

En 2025, six séances ordinaires se sont tenues à Berne. En septembre, une séance supplémentaire a conduit le conseil de surveillance à Strasbourg, où celui-ci s'est informé sur les deux organes du Conseil de l'Europe chargés de surveiller la mise en œuvre de la Convention contre la manipulation de compétitions sportives (Convention de Macolin).

La rémunération totale du conseil de surveillance (forfaits d'honoraires et indemnités journalières) s'est élevée à CHF 142'500 en 2025. La liste mise à jour des liens d'intérêt des membres du conseil de surveillance est publiée sur le site Internet de la Gespa.

Le tableau suivant donne un aperçu des indemnités versées en 2025 aux membres du conseil de surveillance (chiffres bruts, en CHF).

	Indemnités forfaitaires	Jetons de présence	Total
Jean-Michel Cina, Président	60'000	12'000	72'000
Kathrin Hilber, Vice-présidente	6'000	12'000	18'000
Pascal Mahon, Membre	6'000	10'500	16'500
Valeria Canova Masina, Membre	6'000	12'000	18'000
Mirjam Lämmle, Membre	6'000	12'000	18'000
Total	84'000	58'500	142'500

Secrétariat

Le secrétariat assiste le conseil de surveillance et assume la responsabilité des activités opérationnelles de la Gespa. Il est placé sous la conduite de Manuel Richard et se compose des divisions suivantes :

- Surveillance Suisse alémanique et Tessin, responsable: Cornelia Maurer et Mirjam Brändli
- Surveillance Suisse romande, responsable: Pascal Philipona
- Lutte contre les jeux d'argent illégaux, responsable: Thomas Chapellier
- Droit, protection sociale et surveillance générale du marché, responsable: Patrik Eichenberger, Directeur adjoint
- Services centraux, responsable: Sandro Zaugg

Au 31 décembre 2025, la Gespa employait 19 collaboratrices et collaborateurs – quatre francophones et quinze germanophones – représentant 16,1 équivalents plein temps. Le secrétariat se composait de huit femmes et de onze hommes.

Le personnel est engagé sous un régime de droit public et soumis par analogie au droit du personnel de la Confédération. Les collaboratrices et collaborateurs sont indépendants du secteur des jeux d'argent et se refusent en cas de conflit d'intérêts. Le modèle de classes salariales de la Gespa s'aligne sur celui du personnel de la Confédération et comporte onze classes de fonctions compte tenu de sa structure. La classifi-

cation du personnel s'effectue sur la base des fonctions de référence de l'administration fédérale et du guide de l'Office fédéral du personnel relatif à l'évaluation des fonctions.

Organe de révision

La fiduciaire Eigertreuhand AG, Weltpoststrasse 5, 3005 Berne, est l'organe de révision pour les années 2022–2026, et est chargée de la révision des comptes annuels 2021–2025.

Sécurité des informations et protection des données

Le Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne (BPD) a été désigné comme autorité indépendante de surveillance en matière de protection des données de la Gespa. Le BPD conseille les personnes concernées sur leurs droits et, lorsque cela se justifie, intervient comme intermédiaire entre celles-ci et la Gespa. En août, un échange consacré à la collaboration a eu lieu, permettant de préciser les modalités de la coopération future et de l'échange d'informations. Pour la Gespa, en tant que petite autorité indépendante, la sécurité de l'information et la protection des données demeurent un défi central et revêtent la plus haute priorité.

2.2 Finances

L'exercice 2025 s'est clos sur un résultat équilibré, conformément au budget.

Les charges d'exploitation de la Gespa se sont montées à CHF 3'441'815. L'an dernier également, les charges de personnel, à hauteur de CHF 2'867'217, ont représenté de loin le principal poste de dépenses (environ 83 %).

Totalisant CHF 3'441'815, le produit d'exploitation se composait de la taxe de surveillance, à hauteur de CHF 2'763'322 (soit environ 80 % des revenus) et des taxes facturées pour des mandats (en particulier des taxes d'autorisation) à hauteur de CHF 395'790 (environ 12 % des recettes) ainsi que d'une contribution de l'institution intercantonale à hauteur de CHF 282'703.

En 2024, la Gespa a achevé la dissolution de ses réserves conformément à l'article 27 CJA. C'est pour cette raison que l'art. 61, al. 3, CJA a été appliqué pour la première fois durant l'année sous revue; cette disposition prévoit que la taxe de surveillance ne peut pas dépasser 70 % des charges annuelles totales. Afin de pouvoir néanmoins présenter un résultat équilibré, la Gespa a reçu une contribution de l'institution intercantonale conformément à l'art. 28 CJA.

Les comptes annuels de la Gespa ont été révisés par la fiduciaire Eigertreuhand AG, organe de révision de la Gespa.

Le bilan et le compte de profits et pertes 2025 se présentent en résumé comme suit:

BILAN		Année 2025 / CHF
Actif		
Actif circulant		3'299'085.79
Actif immobilisé		17'500.00
ACTIF		3'316'585.79
Passif		
Fonds étrangers à court terme		750'327.68
Fonds étrangers à long terme		100'000.00
Fonds propres		2'466'258.11
PASSIF		3'316'585.79
Compte de profits et pertes		Année 2025 / CHF
Produit net des livraisons et prestations		
Produit net des livraisons et prestations		3'441'814.89
Dépenses directes		
Charges services		-38'717.10
RESULTAT BRUT 1		3'403'097.79
Charges de personnel		
Charges de personnel		-2'867'216.79
RESULTAT BRUT 2		-535'881.00
Autres charges d'exploitation		
Autres charges d'exploitation		-517'670.45
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT AMORTISSEMENTS ET PRODUIT FINANCIER		18'210.55
Amortissements		-17'637.30
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT PRODUIT FINANCIER		573.25
Total produit financier		-573.25
EXCEDENT DE RECETTES		0.00

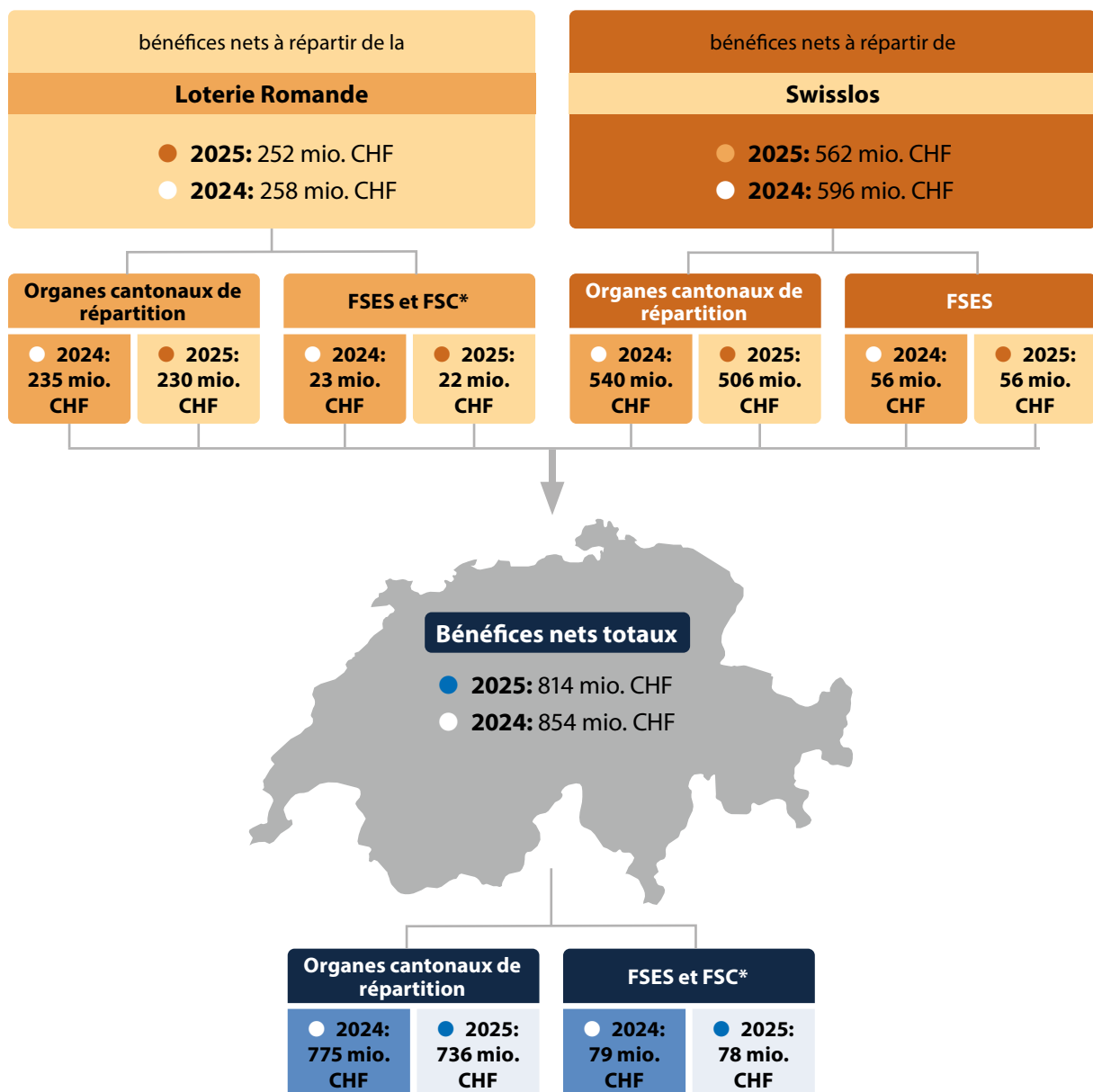
ANNEXE

Résumé des principaux indicateurs annuels relatifs au marché des loteries et des paris sportifs

Affectation des fonds à des buts d'utilité publique

Illustration 1

Répartition des bénéfices nets réalisés en 2025 par les deux sociétés de loterie:



* En 2025, la Loterie Romande a versé un montant de 2,9 mio. CHF à la Fédération suisse de courses de chevaux (FSC) afin de soutenir le sport hippique (en 2024: CHF 3,2 mio.).



Interkantonale Geldspielaufsicht
Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent
Autorità intercantonale di vigilanza sui giochi in denaro
Swiss Gambling Supervisory Authority

**Gespa – Autorité intercantonale
de surveillance des jeux d'argent**

Erlachstrasse 12

CH-3012 Berne

+41 31 313 13 03

info@gespa.ch

www.gespa.ch