



comlot

Lotterie- und Wettkommission
Commission des loteries et paris
Commissione delle lotterie e delle scommesse
Swiss Lottery and Betting Board

RAPPORT ANNUEL 2013



TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	2
PREAMBULE	4
COMPOSITION DE LA COMMISSION ET DU SECRETARIAT	5
RESUME	6
RAPPORT	7
1. Missions de la Comlot	7
1.1 Traitement des demandes d'homologation	7
1.2 Surveillance du marché des loteries et paris	11
1.2.1 Lutte contre le marché illégal des jeux de hasard	11
1.2.2 Surveillance institutionnelle	15
1.2.3 Surveillance de l'exploitation des loteries et paris autorisés	16
1.2.4 Utilisation des fonds par les cantons	16
1.2.5 Procédures de qualification	18
1.3 Information et conseil	19
1.3.1 Participation à des groupes de travail et à des comités similaires	19
1.3.2 Relations nationales	20
1.3.3 Relations internationales	21
1.3.4 Médias	22
1.3.5 Particuliers	22
2. Ressources	23
2.1 Personnel	23
2.2 Finances	23
3. Evolution	24
4. Conclusions et perspectives	24
ANNEXE	26

LISTE DES ABREVIATIONS

ADEC	Association pour le développement de l'élevage et des courses
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CDCM	Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur les loteries
CDCT	Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CILP	Convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse
CIO	Comité International Olympique
CJH	Commission des jeux de hasard de Belgique
Comlot	Commission des loteries et paris
DFJP	Département fédéral de justice et police
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
GRAF	Gaming Regulators European Forum
IAGR	International Association of Gaming Regulators
LCD	Loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale
LLP	Loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels
LoRo	Société de la Loterie de la Suisse Romande
OFJ	Office fédéral de la justice
OLLP	Ordonnance du 27 mai 1924 relative à la loi fédérale sur les loteries et paris professionnels
PMUR	Pari Mutuel Urbain Romand
POL	Groupe de niveau politique
RBJ	Revenu brut des jeux
Rekolot	Commission de recours de la Convention intercantonale sur les loteries et paris
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
Secrétariat	Secrétariat permanent de la Commission des loteries et paris

SGS	Société Générale de Surveillance SA
SQS	Association Suisse pour Systèmes de Qualité et de Management
SST	Société du Sport-Toto
Swisslos	SWISSLOS Coopérative de Loterie Intercantonale
TF	Tribunal fédéral
UEFA	Union des Associations Européennes de Football
WLA-SCS	Standards de contrôle de sécurité de la World Lottery Association

PREAMBULE

De par leur nature, les offres de jeux d'argent comportent des risques que l'Etat ne peut contenir qu'au moyen d'une réglementation qui entrave la liberté économique. Le législateur et les autorités de régulation ont en priorité la lutte contre les risques liés aux jeux d'argent, à savoir le jeu excessif, la manipulation des jeux et le blanchiment d'argent. En même temps, il s'agit de garantir que les recettes générées par les loteries et les paris sportifs soient affectées à des buts d'utilité publique.

Le législateur et les autorités de régulation peuvent remplir ces objectifs au premier chef en autorisant une offre contrôlée et attrayante de jeux et en combattant en parallèle les offres de jeux illégales (canalisation de l'offre). Cette démarche prévient non seulement la participation des joueurs suisses à des jeux non autorisés qui n'offrent pas de protection, mais aussi la fuite des bénéfices des organisateurs dans l'illégalité ou à l'étranger.

Une révision complète de la législation sur les jeux d'argent a été lancée il y a plusieurs années. Elle modifiera la loi sur les loteries et les paris professionnels, la loi sur les maisons de jeu, les ordonnances y afférentes, la Convention intercantonale ainsi que les législations cantonales. Elle place le législateur face à un défi de taille. Elle lui donne dans le même temps l'opportunité de prendre dûment en considération les risques inhérents aux jeux d'argent grâce à une nouvelle réglementation, et de garantir à l'avenir également l'attribution des recettes considérables des jeux d'argent au financement de l'AVS (maisons de jeu) et à des buts d'utilité publique (loteries et paris sportifs). Ces deux objectifs ne seront réalisables qu'à la faveur d'une réglementation cohérente de l'ensemble du secteur des jeux d'argent. Les règles applicables à ces derniers doivent être similaires indépendamment de l'autorité chargée de leur surveillance (Confédération ou cantons). Ceci est particulièrement important dans le domaine de la prévention du jeu excessif.

La Commission intercantonale des loteries et paris (Comlot) a pour mission de veiller à ce que la population suisse puisse jouer à des jeux de loterie et à des paris sportifs en toute sécurité. Pour mener à bien cette mission complexe, la Comlot doit impérativement pouvoir s'appuyer sur un cadre légal fédéral et des dispositions intercantionales appropriés. Elle continuera ces prochaines années à mettre ses connaissances et son expérience à la disposition du législateur pour permettre l'élaboration d'une législation sur les jeux d'argent moderne, transparente et cohérente.

Berne, mai 2014

Jean-François Roth
Président

Manuel Richard
Directeur

COMPOSITION DE LA COMMISSION ET DU SECRETARIAT

Commission

Président

M. Jean-François Roth, avocat, ancien ministre, JU

Vice-président

M. Werner Niederer, juriste, ancien conseiller d'Etat, AR

Membres

M. Bruno Erni, directeur de la fondation Santé bernoise, BE

M. Jean-Marc Rapp, professeur de droit, directeur du Centre du droit de l'entreprise (CEDIDAC) de l'Université de Lausanne, ancien recteur de l'Université de Lausanne, VD

M. Christian Vitta, économiste, député au Grand Conseil, TI

Période de fonction

La deuxième période de fonction des membres de la Commission s'est achevée à fin 2013. La CDCM a réélu tous les membres pour une troisième période de fonction.

Séances de la Commission

En 2013, la Comlot s'est réunie en séance à sept occasions sous la direction de son président et/ou de son vice-président.

Secrétariat

Direction du secrétariat

M. Manuel Richard, avocat, directeur

Homologation et surveillance Suisse romande

M. Pascal Philipona, avocat, directeur adjoint, responsable de la Suisse romande

M. Fabien Rouiller, juriste, MLaw

Homologation et surveillance Suisse alémanique

M. Sascha Giuffredi, MLaw, responsable de la Suisse alémanique

M. David Keller, MLaw, inspecteur

M^{me} Jasmine Walker, juriste, MLaw

Prévention du jeu excessif

M. Patrick Moser, lic. phil, responsable de la prévention du jeu excessif

Administration

M^{me} Caroline Blaser, assistante

M. Quentin Métral, apprenti

RESUME

Missions de la Comlot

Homologuer

En 2013, la Comlot a homologué 38 nouveaux jeux proposés par la LoRo et 49 par Swisslos. Afin de simplifier les procédures et d'alléger la charge administrative, la Comlot a accordé à la LoRo et à Swisslos des homologations générales pour la famille de produits de loterie de type loteries promotionnelles. De plus, elle a octroyé à Swisslos une homologation générale pour la famille de produits des billets virtuels. Les procédures d'homologation évoquées ici ont notamment permis de définir de façon plus claire les exigences afférentes aux mesures de prévention du jeu excessif.

Surveiller

La lutte contre le marché illégal et la surveillance des sociétés de loterie, en particulier le contrôle de l'exploitation de leurs loteries et paris, ont à nouveau constitué la tâche principale de la Comlot dans le domaine de la surveillance en 2013. Celle-ci a ouvert un total de 110 dossiers pour infraction supposée à la législation sur les loteries et les paris professionnels. Elle a déposé une dénonciation pénale auprès des autorités de poursuite pénale cantonales compétentes dans 38 cas. En outre, l'inspectorat a accompagné la police dans 38 opérations policières au total (dont 35 perquisitions) en 2013.

Conseiller et informer

En tant que centre de compétence des cantons pour les questions de jeux d'argent, la Comlot a de nouveau mis à profit ses connaissances spécialisées en 2013 dans le cadre de différents groupes de travail et commissions, au niveau national et international. Durant la période objet du présent rapport, le processus législatif au niveau fédéral figurait une fois de plus au premier plan.

Ressources

Personnel

Le secrétariat de la Comlot a engagé un apprenti de commerce à raison de 60% au cours de l'été 2013. Elle soutient ainsi la filière sport-études commerciales de l'institut Feusi de Berne, qui répond aux besoins des sportifs d'élite.

Au 31 décembre 2013, le secrétariat occupait 8,2 équivalents plein temps au total, répartis entre neuf personnes.

Finances

Le montant des taxes en faveur de la Comlot en 2013 s'est monté à CHF 1'629'000.00. L'exercice 2013 s'est clos sur un excédent de recettes de CHF 28'739.00.

1. Missions de la Comlot

La Comlot assume trois missions-clés distinctes : le traitement des demandes d'homologation (cf. chiffre 1.1) ; la surveillance du marché des loteries et des paris (cf. chiffre 1.2) ainsi que l'information et le conseil (cf. chiffre 1.3).

1.1 Traitement des demandes d'homologation

Les produits de loterie et de paris soumis à homologation ont tous été systématiquement examinés à la lumière des critères de la législation actuelle et de la jurisprudence relative aux loteries et aux paris. Parmi ses autres mandats légaux, la Comlot doit en outre examiner le potentiel addictif des produits de loterie et des paris sportifs avant d'octroyer une homologation et ordonner les mesures nécessaires de prévention de la dépendance au jeu et de protection de la jeunesse. A cet effet, elle utilise l'instrument développé par le « Wissenschaftliches Forum Glücksspiel », qui permet de mesurer et d'évaluer le potentiel de danger des produits de jeu de hasard. Les mesures de protection de la société et de la jeunesse varient selon les produits et les canaux de distribution.

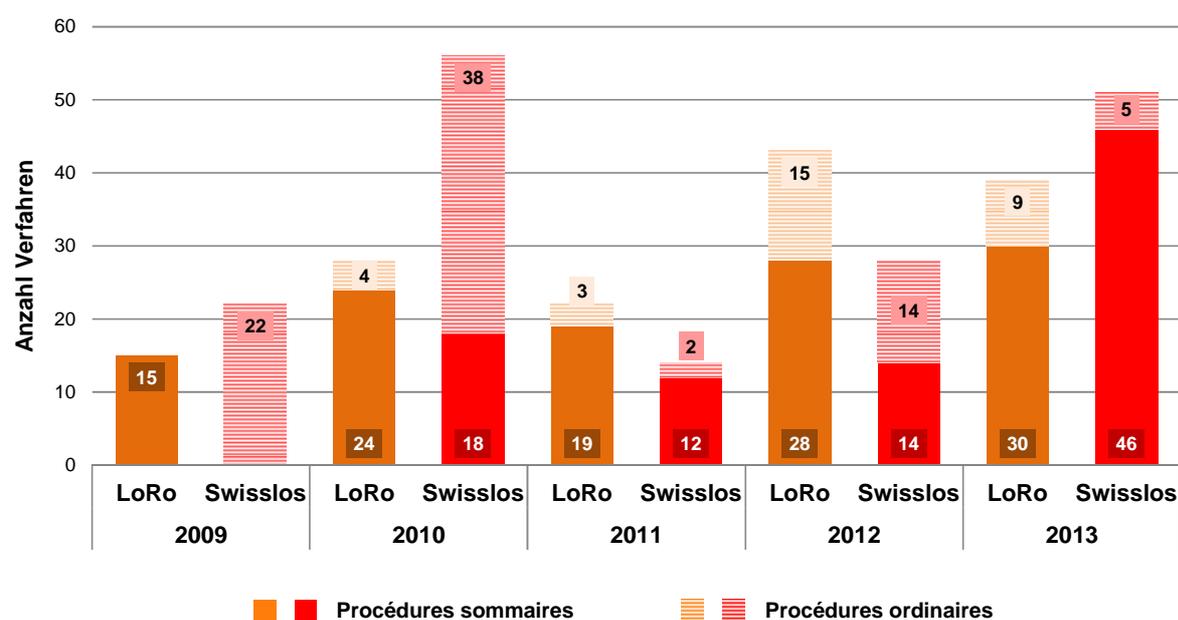
Nombre de procédures d'homologation

En 2013, la Comlot a homologué 38 nouveaux jeux proposés par la LoRo et 49 par Swisslos. L'annexe I à ce rapport présente un résumé des principaux indicateurs annuels relatifs au marché des loteries.

L'exercice 2013 s'est révélé l'un des plus chargés de ces cinq dernières années en termes de procédures d'homologation effectuées (cf. diagramme 1).

Diagramme 1

Nombre de procédures effectuées pour les deux sociétés de loterie, par année et par type de procédure (ordinaire ou sommaire).



En général, le traitement des demandes a nécessité au plus un mois et demi. En majorité, les nouveaux jeux homologués en 2013 sont des billets physiques ou virtuels à pré tirage qui ont principalement été traités via la procédure sommaire d'homologation.

Parmi les jeux ou famille de produits homologués pour la première fois en 2013, certains méritent des explications supplémentaires.

Homologations générales pour la famille de produits des loteries promotionnelles

En octobre 2013, la Comlot a accordé à Swisslos et à la LoRo des homologations générales pour la famille de produits des loteries promotionnelles. Ces homologations générales ne portent pas sur un produit particulier, mais fixent les conditions-cadres applicables à des familles de produits de loterie. S'ils remplissent les conditions-cadres en question, lesdits produits ne doivent pas faire l'objet d'une procédure d'homologation ordinaire pour chaque produit distinct (octroi d'une homologation par la Comlot, octroi d'autorisations d'exploitation par les cantons), mais uniquement d'une procédure sommaire. Cette démarche allège d'une part la charge administrative et raccourcit d'autre part la durée des procédures d'homologation pour les nouveaux produits de ce genre.

Les loteries promotionnelles sont des jeux qui servent à promouvoir des produits de loterie préalablement homologués. Pour y prendre part, le joueur doit avoir joué auparavant à une ou plusieurs loteries ou opérations analogues à une loterie homologuées déterminées et n'a pas besoin de fournir d'enjeu supplémentaire.

Homologation générale pour la famille des produits de loterie des billets virtuels à pré tirage de Swisslos

En juin 2013, la Comlot a également accordé à Swisslos une homologation générale pour la famille de produits des billets virtuels à pré tirage. Ceux-ci pourront donc désormais être traités en procédure sommaire, ce qui réduira le travail administratif de la Comlot dans ce domaine également. La Comlot a profité de cette procédure d'homologation pour définir de façon plus claire les exigences relatives aux mesures de prévention du jeu excessif. Elle a notamment assujéti l'homologation générale des billets virtuels à la mise en œuvre des obligations ci-après en matière de lutte contre le jeu excessif :

- **restrictions d'accès et protection de la jeunesse**

Conditions pour créer un compte de joueur: enregistrement, âge minimal de 18 ans et vérification de l'identité ; un seul compte par joueur au maximum ; possibilité pour le joueur de bloquer lui-même son accès aux billets virtuels et/ou à d'autres jeux ; possibilité pour des tiers de bloquer cet accès ; impossibilité de jouer à crédit (achat de billets virtuels uniquement si le compte du joueur présente un solde suffisant).

- **design du jeu**

Réduction de la fréquence des événements (achat individuel de billets ; durée minimale de 15 secondes entre l'achat et la possibilité d'effacer la confirmation de gain par un clic) ; fonction de démonstration «Play for Fun» avec scénarios et taux de versement identiques aux vrais billets virtuels ; versement des gains supérieurs à CHF 1000.00 sur un compte postal ou bancaire après expiration d'un délai de trois jours ouvrables (prévention du réinvestissement immédiat des gros gains) ; définition obligatoire de limites d'enjeux par jour, semaine ou mois en tant que condition à l'achat de billets virtuels ; entrée en vigueur d'une augmentation des limites d'enjeux uniquement après un *délai de réflexion* de 72 heures.

- **informations pour le joueur**

Affichage permanent de l'avoir sur le compte du joueur ; historique des jeux ; informations sur le « Jeu responsable » ; possibilité de tester sa propension au jeu excessif et promotion d'une assistance téléphonique sur les possibilités de conseil et de traitement sur le site Internet de Swisslos ; avertissement du joueur (« messages d'alerte ») au moment où il atteint les limites d'enjeux définies.

- **monitoring / controlling**

Collecte et analyse des données pertinentes permettant par la suite d'étudier et de mettre en œuvre d'autres mesures sur une base objective.

Jeux de la Loterie électronique « Podium » et « Super Océano » de la LoRo

Depuis 1999, la LoRo propose des jeux approuvés par les cantons sur des terminaux tactiles automatiques. En avril 2013, la Comlot a autorisé pour la première fois la LoRo à exploiter deux produits de loterie virtuels à pré tirage (« Podium » et « Super Océano ») via les terminaux tactiles de la Loterie électronique (auparavant appelée « Tactilo »). La LoRo les exploite depuis juillet 2013. La Comlot a également profité de cette procédure d'homologation pour consolider les bases des outils qu'elle utilise pour la surveillance de l'exploitation des jeux.

Du point de vue du problème de l'addiction au jeu, les billets virtuels vendus sur les terminaux tactiles sont considérés comme plus dangereux que les jeux à gratter ou à déchirer traditionnels (sous forme physique). Le système de mesure et d'évaluation indique en effet qu'ils présentent un potentiel addictif accru. Par conséquent, la Comlot a conditionné l'homologation de ces deux billets virtuels à un concept de protection sociale qui comporte toute une série d'obligations pour lutter contre ce potentiel de dangerosité accru. Parmi ces obligations, on peut citer les suivantes:

- **protection de la jeunesse**

Age minimum fixé à 18 ans.

- **informations pour le joueur**

Mise à disposition d'une brochure explicative qui présente les principes du « Jeu responsable » et des adresses des organes de conseil et de traitement ; mention de l'assistance téléphonique de conseil 0800 801 831 (SOS JEU) ; possibilité d'imprimer l'historique des jeux ; affichage des recommandations pour un « Jeu responsable » à proximité immédiate des terminaux ; affichage à l'écran de messages de prévention pendant le jeu selon une succession aléatoire.

- **design du jeu**

Limitation de la fréquence des événements ; insertion de mesures de ralentissement du déroulement du jeu ; interruption des périodes de jeu lorsque le crédit du joueur dépasse CHF 50.00 ; paiement centralisé obligatoire auprès de la LoRo pour les gains dépassant CHF 50.00 ; affichage permanent d'une horloge sur l'écran tactile afin d'augmenter le contrôle du jeu ; réduction du confort de jeu (p. ex. pas de paiement en billets ou par carte, mais uniquement en pièces de monnaie).

- **formation des employés**

Formation de base des collaborateurs des points de vente de la Loterie électronique sur les thèmes de l'addiction aux jeux d'argent et du « Jeu responsable » ; cours

annuels de répétition avec accent sur les mesures de détection et d'intervention précoces (p. ex. prise de contact avec les personnes reconnues comme joueurs à problèmes).

- **environnement de jeu**

Limitation à 700 du nombre de terminaux de Loterie électronique et à au plus deux appareils par point de vente ; interdiction d'installer des surfaces pour poser les boissons à portée des appareils ; interdiction de fumer dans les locaux comportant des terminaux de Loterie électronique ; interdiction de s'asseoir pendant le jeu; interdiction d'installer un échangeur de monnaie dans le local ; affichage des règles de comportement enseignées lors de la formation pour les collaborateurs des points de vente (p. ex. interdiction de jouer aux appareils); campagnes de *mystery shopping* afin de vérifier l'observation des règles par les collaborateurs des points de vente.

1.2 Surveillance du marché des loteries et paris

En marge de son activité d'homologation, la Comlot assume des tâches de surveillance. Celles-ci comportent plusieurs volets : la lutte contre le marché illégal des jeux de hasard (cf. chiffre 1.2.1), la surveillance institutionnelle (cf. chiffre 1.2.2), la surveillance de l'exploitation des loteries et paris autorisés. (cf. chiffre 1.2.3), la surveillance de l'utilisation des fonds par les cantons (cf. chiffre 1.2.4) et la procédure de qualification (cf. chiffre 1.2.5).

1.2.1 Lutte contre le marché illégal des jeux de hasard

Les opérateurs de produits de loterie et paris illégaux restent très actifs et inventifs. Ils utilisent tous les canaux de distribution usuels pour diffuser leurs offres illégales et en faire la promotion.

Observation du marché

L'observation permanente et attentive du marché et de ses évolutions constitue la base de toutes les mesures de lutte contre les offres illégales. La Comlot doit se tenir informée des évolutions techniques les plus récentes afin de pouvoir planifier et mettre en œuvre des mesures appropriées.

La Comlot se concentre sur les loteries et les paris sportifs étrangers proposés via Internet, sur les terminaux de paris sportifs installés dans des établissements du secteur de l'hôtellerie et de la restauration ainsi que sur les concours illégaux. Le domaine des concours fait régulièrement l'objet d'enquêtes et d'interventions. Depuis peu, de grandes enseignes suisses du commerce de détail et des médias en particulier essaient, d'une manière toujours plus agressive, d'exploiter en leur faveur les (parfois prétendues) lacunes dans la législation sur les jeux d'argent et de générer des recettes considérables en profitant de l'attrait du jeu sur leurs clients. L'organisation de tels concours par des entreprises privées est dangereuse dans la mesure où elle échappe à tout contrôle, ne s'accompagne d'aucune mesure préventive et contourne de ce fait les buts de la loi sur les loteries. Dans ce domaine, de nombreuses plaintes pénales de la Comlot ont abouti à des condamnations exécutoires au cours de l'exercice écoulé.

De nouveaux phénomènes font sans cesse leur apparition sur le marché des jeux d'argent ou dans son environnement. Les régulateurs et organisateurs de jeux d'argent discutent depuis environ deux ans des jeux dits sociaux (*social games*) dans le cadre de congrès et de séminaires nationaux et internationaux. Il existe toutes sortes de jeux sociaux. Ils se caractérisent par le fait qu'ils se jouent sur des réseaux sociaux existants, sont obligatoirement liés aux comptes des utilisateurs – qu'ils utilisent également pour leur promotion – et font appel, pour leur déroulement et leur publicité, aux relations sociales des utilisateurs. Si leur accès est en principe gratuit, certaines offres de jeu étendues ou contenus « premium » sont en revanche payants. Pour distinguer les jeux sociaux des offres de jeux d'argent, il faut appliquer les critères, relativement uniformes au niveau international, des jeux d'argent et de hasard (enjeu, tirage aléatoire, gain), mais cette distinction peut aussi s'avérer problématique dans certains cas. Dans la mesure où les jeux sociaux peuvent présenter des risques similaires aux jeux d'argent (comportement de jeu problématique, fraude, etc.), le législateur devra notamment répondre ces prochaines années à la question de savoir s'il faut réglementer les jeux sociaux, même lorsqu'ils ne remplissent pas l'ensemble des critères des jeux d'argent.

Pour la première fois l'an dernier, le secrétariat de la Comlot et le SECO ont échangé de manière informelle des idées sur le phénomène des jeux sociaux.

Nombre de dossiers et d'interventions

En 2013, la Comlot a ouvert un total de 110 dossiers pour infraction supposée à la législation sur les loteries et les paris professionnels. A titre de comparaison, 85 nouveaux dossiers avaient été ouverts l'année précédente. Dans 38 cas (contre 42 en 2012), la Comlot a déposé une plainte pénale auprès des autorités de poursuite pénale cantonales compétentes. Fin 2013, 110 dossiers étaient encore en suspens, dont 75 qui ont été ouverts en 2013.

S'il le juge opportun, le secrétariat adresse, dans un premier temps, un simple avertissement écrit. En général, un tel avertissement suffit à rétablir une situation conforme à la loi ou à prévenir une situation illicite.

En ce qui concerne les délits liés à des terminaux de paris sportifs, la Comlot accompagne souvent des mesures policières, telles que perquisitions ou auditions, puisque ces opérations requièrent des connaissances spécifiques (cf. également « Collaboration avec les autorités de poursuite pénale » ci-après). En 2013, la Comlot a dû rédiger un rapport officiel à la demande des autorités pénales.

Les détails des catégories de jeu concernées et des types d'intervention figurent dans le tableau ci-après.

Tableau 1

Nombre d'interventions de la Comlot pour offres illégales de loteries et paris en 2013, par catégorie de jeu et type d'intervention.

mesure	dossiers ouverts	avertissements	dénonciations pénales	accompagnement des perquisitions
catégorie de jeux				
concours (loteries/opérations analogues à des loteries)	33	4	6	0
terminaux de paris sportifs	66	0	32	37
opérateurs étrangers de jeux de hasard en ligne	4	1	0	0
divers	7	2	0	1
total	110	7	38	38

Cas particulier : manipulations de compétitions sportives

On parle souvent de manipulations ou de trucages de compétitions sportives. Concrètement, il s'agit d'accords portant sur la modification illicite du déroulement ou du résultat d'une compétition sportive (match, course, etc.) impliquant des joueurs ou des arbitres, notamment

à l'instigation de tiers. Grâce à de telles opérations, des initiés gomment tout ou partie du caractère incertain propre au sport. Les cas de trucage de rencontres sportives se sont malheureusement multipliés ces dernières années en Suisse également.

Les manipulations de compétitions sportives sapent les fondements mêmes du sport (fairplay, victoire remportée grâce à une meilleure performance, etc.). Elles menacent également l'existence même du secteur des paris sportifs légaux. Aujourd'hui, on parie dans le monde entier sur un nombre incalculable de compétitions et d'événements sportifs. Les manipulations de rencontres sont généralement motivées par la perspective de gagner de grosses sommes d'argent en plaçant des paris sur des compétitions truquées. Cette évolution inquiète au plus haut point les autorités de régulation responsables des paris sportifs à travers le monde. Lorsque les manipulations affectent les paris sportifs, l'Etat doit intervenir sans délai afin de régler le secteur.

Pour lutter efficacement contre les matchs truqués, il faut engager des mesures préventives, répressives et organisationnelles à différents niveaux. La seule autorégulation des organismes sportifs ne suffit pas. Les autorités (de justice, de régulation en matière de sport et de paris sportifs), les organisations sportives et les organisateurs de paris doivent collaborer au niveau national et international. En tant que siège de nombreuses organisations sportives, la Suisse est appelée à jouer un rôle central. Il s'agit de garantir un échange permanent, efficace et dynamique d'informations importantes entre les acteurs. Il convient par ailleurs de doter les autorités de régulation des jeux d'argent et les autorités pénales des instruments répressifs suffisants pour leur permettre à l'avenir de sanctionner les manipulations de compétitions sportives de manière adéquate.

La manipulation de compétitions sportives peut être favorisée par une offre de paris non régulée. Du fait de leurs caractéristiques (palette d'offres restreinte, gains soumis à l'impôt anticipé, limites d'enjeu, etc.), les paris sportifs proposés actuellement par les sociétés suisses de loterie ne sont pas de nature à favoriser la manipulation des compétitions sportives. La Comlot a pour tâche permanente de veiller à ce que l'offre légale de paris sportifs ne favorise pas les manipulations en Suisse. En ce sens, elle doit lutter efficacement contre les offres illégales de paris sportifs et réguler adéquatement les offres légales.

Les initiatives en vue d'une meilleure régulation de ce domaine se multiplient au niveau national et international. La Comlot participe aux principaux comités et se réjouit de pouvoir mettre ses connaissances spécialisées au service du processus politique (cf. également chiffre 1.3.1 ci-après). L'avenir dira dans quelle mesure la Comlot, en sa qualité d'autorité de régulation des paris sportifs de l'Etat hôte de nombreuses organisations sportives internationales, pourra assumer une fonction-clé dans l'échange international d'informations entre les acteurs concernés par les manipulations de compétitions sportives. Cette évolution dépendra en grande partie de la nouvelle législation sur les jeux d'argent.

Collaboration avec les autorités de poursuite pénale

En tant que centre de compétence des cantons en matière de jeux d'argent, la Comlot collabore étroitement avec les autorités cantonales de poursuite pénale. A cet effet, le secrétariat s'est doté en 2010 d'un inspectorat dont le rôle consiste à sensibiliser les autorités de poursuite pénale à la problématique des offres illégales de loteries et paris et à soutenir les instances policières cantonales dans leurs enquêtes. L'inspectorat apporte un soutien à la police lors de la planification des enquêtes, lors des opérations (en particulier des perquisitions) et lors du suivi ultérieur de ces dernières (analyse des preuves, rédaction

de rapports officiels, etc.), mettant ainsi les connaissances spécialisées de la Comlot au service de la poursuite pénale. La Comlot fournit notamment à la police des fiches servant d'outils d'aide au questionnement pour l'audition de personnes appelées à donner des renseignements et de personnes prévenues de violation de la législation sur les loteries et paris. Ces fiches sont régulièrement mises à jour. En 2013, l'inspectorat de la Comlot a accompagné 38 mesures policières. Abstraction faite de la collaboration étroite avec les instances policières, la Comlot a sensiblement intensifié ses échanges avec les autorités pénales cantonales en matière de contraventions.

L'an dernier, l'inspectorat a de nouveau participé à de nombreuses perquisitions dans des lieux ou locaux dont on soupçonnait qu'ils abritaient des offres illégales. La plupart des perquisitions, initiées en majorité à l'instigation de l'inspectorat, était liée à des paris sportifs proposés illégalement par des établissements d'hôtellerie et de restauration. Les terminaux de jeu (ordinateurs ou automates à paris connectés à Internet) qui servaient à enregistrer les paris illégaux étaient installés dans des lieux publics les plus divers : restaurants, bars, buvettes, cafés Internet et locaux associatifs. Lors des perquisitions auxquelles l'inspectorat a pris part, de nombreux éléments de preuve ont été saisis (cartes de paris, imprimantes thermiques, scanners, quittances de confirmation de jeu et programmes indiquant paris et cotes), divers appareils ont été confisqués pour être détruits, d'importantes sommes d'argent saisies et des créances compensatrices considérables prononcées. Au total, l'inspectorat a participé à 35 perquisitions en 2013, un nombre en forte progression par rapport à 2012. Ses interventions ont permis de mettre la main sur un grand nombre de terminaux de paris et d'enrichir les connaissances de la Comlot dans ce domaine.

Le marché des paris sportifs illégaux évolue sans cesse. Très bien organisés, les exploitants illégaux s'attachent à compliquer la lutte contre leurs offres en modifiant sans cesse leurs procédures techniques. Pour suivre les astucieuses évolutions techniques des offres, il faut adapter en permanence les documents de sensibilisation à l'intention des autorités pénales et policières. De même, il a fallu modifier les méthodes d'administration des preuves. La Comlot propose sur son site Internet www.comlot.ch un portail de dénonciation anonyme des opérations de loteries ou paris dont la légalité paraît douteuse. Cet outil a de nouveau été fréquemment utilisé en 2013 et s'avère très précieux.

En 2014, la Comlot essaiera d'accompagner les mesures policières engagées contre les loteries et les paris illégaux dans la plupart des cantons dans le but non seulement d'étoffer son expérience, mais aussi d'intensifier le transfert de ses connaissances aux autorités cantonales de poursuite pénale. Elle entend étendre ses activités dans ce domaine.

Bases légales lacunaires

La Comlot exploite les moyens juridiques dont elle dispose actuellement pour lutter contre les pratiques illégales en matière de loteries et de paris. Contrairement à la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ), la Comlot n'a pas la compétence pour mener de véritables instructions pénales ou prononcer des sanctions. Elle peut uniquement déposer une dénonciation pénale, à l'instar de tout un chacun dans notre pays. Une fois la dénonciation envoyée à l'autorité pénale compétente, la Comlot est dessaisie du dossier et ne dispose pas même des droits des parties dans la procédure pénale. En fin d'année, la question de savoir si, en l'état actuel du droit, la Comlot est autorisée à procéder à des enquêtes sur des offres de loterie et paris qu'elle soupçonne d'être illégales, moyennant des procédures de droit administratif, était encore pendante devant le Tribunal fédéral (cf. chiffre 1.2.5).

Une révision de la législation est nécessaire pour lutter plus efficacement contre l'offre de produits de loteries et paris illégaux. Il s'agit d'édicter des dispositions pénales plus strictes et de doter la Comlot de moyens pénaux et administratifs spécifiques pour combattre le marché illégal. Il est crucial qu'elle puisse agir en qualité de partie, avec tous les droits y afférents, dans les procédures pénales qui portent sur des délits en matière de loteries et de paris. Les nouvelles dispositions légales doivent également garantir l'échange d'informations sur des instructions pénales concrètes entre les autorités pénales et l'autorité intercantonale d'exécution ainsi que la possibilité pour cette dernière de mettre à profit de manière appropriée ses connaissances spécialisées dans les enquêtes pénales cantonales.

A l'heure actuelle, la lutte contre le marché illégal se heurte encore au fait que les exploitants de jeux en ligne illégaux opèrent depuis l'étranger. Cette composante internationale complique le travail des autorités, dans la mesure où il est impossible de poursuivre les auteurs en vertu du droit pénal suisse puisque leurs activités n'ont pas de lien suffisant avec la Suisse. La nouvelle législation doit prévoir des mesures afin de bloquer l'accès aux offres en ligne illégales.

1.2.2 Surveillance institutionnelle

En plus de la surveillance de l'exploitation des jeux (surveillance des produits, cf. chiffre 1.2.3), la Comlot doit également surveiller les sociétés de loterie en tant qu'organismes (surveillance institutionnelle) dans certains domaines.

Systemes de gestion de la sécurité

En vertu des dispositions légales pertinentes, l'autorisation d'exploiter une loterie ou un pari n'est accordée que si l'entreprise offre aux acquéreurs de billets des garanties suffisantes du point de vue de la sécurité et de la protection de leurs droits.

Selon la pratique de la Comlot, les deux sociétés suisses de loterie doivent utiliser des systèmes de gestion de la sécurité qui garantissent la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des informations et, partant, la sécurité des méthodes de traitement en lien avec l'exploitation des jeux. Les systèmes en question comportent en outre un volet de gestion des risques. Swisslos et la LoRo sont certifiées WLA-SCS. Elles satisfont ainsi aux normes générales de sécurité ISO 27001 ainsi qu'aux standards édités spécifiquement pour les loteries par l'association des loteries mondiales, la « World Lottery Association » (WLA). Ces normes sont particulièrement exigeantes en ce qui concerne la gestion de la sécurité. La certification a été effectuée par les sociétés de révision SQS (Swisslos) et SGS (LoRo).

En 2013, la Comlot s'est documentée de façon détaillée sur les systèmes de gestion de la sécurité pour se faire une image actuelle des instruments utilisés par les deux sociétés de loterie suisses.

Politique « Jeu responsable »

Indépendamment du potentiel addictif des jeux, Swisslos et la LoRo doivent offrir des conditions-cadres générales qui garantissent une offre de jeux socialement responsable. Ces conditions sont en partie prescrites par les bases et dispositions légales, mais elles découlent également des politiques mis en place par les deux sociétés dans ce domaine. Swisslos et la LoRo ont en effet adopté des directives de « Jeu responsable » qui comportent des mesures concrètes de prévention et de lutte contre le jeu excessif ainsi que de protection de la jeunesse. Les programmes de Swisslos et de la LoRo prévoient des

mesures préventives qui sont en général suffisantes pour les jeux qui ont été jugés comme présentant un potentiel de danger faible dans le cadre de la procédure d'homologation. L'an dernier, la Comlot a cependant dû également vérifier si les deux sociétés appliquaient les directives de manière systématique.

Utilisation des revenus

La loi réserve les exceptions à la prohibition d'exploiter des loteries aux opérations visant un but d'utilité publique ou de bienfaisance ; l'autorité d'homologation doit vérifier l'utilisation des revenus générés par les jeux de loterie. De par les dispositions légales, c'est à la Comlot qu'il incombe de surveiller l'utilisation des revenus des sociétés de loterie. En 2012, celles-ci avaient assuré à la Comlot qu'elles établiraient leurs comptes annuels selon les normes Swiss GAAP RPC à compter respectivement de janvier 2013 et de janvier 2014. Le but de ce changement est d'améliorer la transparence des rapports d'activité et de faciliter la comparaison entre les comptes des deux sociétés.

1.2.3 Surveillance de l'exploitation des loteries et paris autorisés

Dans le cadre de la procédure d'homologation, la Comlot examine si les produits de loterie et paris sont conformes à la loi. Si nécessaire, elle subordonne l'octroi de l'autorisation à des conditions et des obligations. Après l'homologation d'un jeu, la Comlot est tenue, en vertu des prescriptions légales déterminantes, de surveiller ou faire surveiller l'exploitation en bonne et due forme de celui-ci.

Une partie des contrôles est permanente et s'effectue selon des procédures normalisées (p. ex. vérification par la Comlot des procès-verbaux de tirage que les sociétés de loterie lui ont fait parvenir). Une autre partie consiste en des contrôles ponctuels planifiés sur l'ensemble de l'année (p. ex. obtention de rapports spécifiques ou réalisation de contrôles par sondage et de tests de fonctionnement). Sur la base de sa planification annuelle, la Comlot a essentiellement réalisé l'an dernier des contrôles surprise dans les points de vente « Subito! » et « PMU » sur le territoire contractuel de Swisslos, ainsi que des contrôles inopinés dans les points de vente de la Loterie électronique en Suisse romande. Ce faisant, elle a principalement vérifié le respect des obligations découlant des mesures de prévention et de protection de la jeunesse. Fin 2013, les sociétés de loterie ont été invitées à prendre position sur les résultats des contrôles. Les dossiers de surveillance seront poursuivis en 2014.

1.2.4 Utilisation des fonds par les cantons

Affectation des fonds à des buts d'utilité publique

Les grandes loteries sont uniquement autorisées si elles visent un but d'utilité publique ou de bienfaisance. La moitié au moins des revenus dégagés par les sociétés de loterie doit être redistribuée aux joueurs sous la forme de gains. Une part de 0,5% du revenu brut des jeux doit être versée distinctement aux cantons, lesquels doivent l'affecter à la prévention et à la lutte contre le jeu excessif. Le bénéfice net restant des sociétés de loterie doit être affecté à des buts d'utilité publique. Une partie du bénéfice sert à soutenir le sport national, via la Société du Sport-Toto (SST). Une autre sert à promouvoir l'élevage et les courses de chevaux. Via des fonds *ad hoc*, le bénéfice restant est versé aux cantons, qui doivent l'affecter à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance.

Les revenus étant générés par les sociétés de loterie, puis répartis par des organes suprarégionaux et cantonaux, la Comlot doit suivre de près à la fois l'activité des sociétés de loterie (cf. chiffre 1.2.2 ci-avant, utilisation des revenus) et celle des cantons. Elle n'a toutefois pas pour mission de surveiller l'utilisation des fonds par les cantons. D'ailleurs, elle ne disposerait pas des droits de disposition appropriés, ni d'aucun autre instrument (de contrainte) adaptés pour remplir de telles tâches. Elle s'attache néanmoins en permanence à faire en sorte que les cantons disposent de bases juridiques conformes au droit fédéral et attribuent les bénéfices en toute transparence. Ces dernières années, la Comlot a adressé diverses recommandations aux cantons à ce propos. Elle cherchait ainsi à garantir l'attribution des moyens générés par les grandes loteries à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance, conformément aux prescriptions de la loi sur les loteries et les paris professionnels.

Chaque année, les cantons doivent communiquer à la Comlot, sous forme de listes, les montants qu'ils versent pour soutenir des projets et des bénéficiaires. La Comlot n'examine que sommairement ces listes dans la mesure où elles portent sur plusieurs milliers de projets d'attribution. Lorsque l'un d'entre eux fait l'objet d'un débat public ou que l'examen des listes laisse apparaître des doutes quant à la légalité d'une décision cantonale d'attribution, la Comlot demande aux cantons concernés des précisions sur les circonstances concrètes et émet des recommandations, le cas échéant. La mise en œuvre de celles-ci dépend de la coopération des cantons.

Fin 2012, la Comlot avait été rendue attentive au fait que la fortune détenue par les fonds de loterie et du sport dans certains cantons dépassait largement, au 31 décembre 2011, les montants versés par Swisslos en 2011. Fin 2012 encore, la Comlot avait adressé un courrier aux cantons concernés afin d'obtenir une vue d'ensemble sur l'affaire. Dans le même temps, elle entreprenait des démarches auprès des cantons romands pour déterminer l'ampleur des réserves détenues dans leurs fonds. Après analyse des réponses des cantons, la Comlot a conseillé en 2013 à la CDCM d'émettre des recommandations à l'égard des cantons dans le but de prévenir la constitution de réserves excessives.

Au second semestre de l'exercice écoulé notamment, la Comlot a eu connaissance de plusieurs affectations douteuses de fonds par certains organes cantonaux d'attribution. Elle a entrepris des démarches auprès des gouvernements cantonaux concernés afin de déterminer dans quelle mesure les projets en question visaient effectivement des buts d'utilité publique et de bienfaisance et étaient compatibles plus spécifiquement avec l'art. 106 al. 6 Cst. et l'art. 5 LLP. Elle a ensuite adressé des recommandations aux cantons concernés.

Utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu

Conformément à l'art. 18 CILP, Swisslos et la LoRo versent aux cantons une taxe sur la dépendance au jeu. Celle-ci équivaut à 0,5% du revenu brut des jeux (RBJ) réalisé annuellement avec les offres de loterie et paris sportifs sur les territoires cantonaux. De leur côté, les cantons sont tenus d'utiliser le produit de cette taxe pour la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu. En 2012, la CDCM avait décidé de commander au bureau indépendant de recherche et d'évaluation INFRAS une étude sur l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu. Dans un premier temps, INFRAS s'est intéressé à l'utilisation de la taxe par les cantons et au travail de prévention au sein des cantons et entre ceux-ci. Cette phase est désormais achevée et le rapport final correspondant (« Evaluation de la taxe sur la dépendance au jeu – Inventaire ») est publié sur le site de la Comlot, à la rubrique

« Documentation ». Le principal résultat de cette étude est que les cantons utilisent et affectent les fonds de la taxe sur la dépendance au jeu correctement, que les structures de prévention cantonales et intercantionales ont bénéficié de cette taxe ces dernières années et ont pu ainsi développer le système de prévention. L'équipe d'évaluation conclut également qu'il existe encore un potentiel de développement dans les cantons, aux niveaux stratégique et conceptuel. Partant, la CDCM a décidé de préciser les règles d'affectation de ladite taxe et d'introduire une nouvelle procédure en matière de reporting sur l'utilisation de la taxe à compter de l'année de contribution 2014. Le groupe d'encadrement technique du projet d'évaluation, dans lequel la Comlot est représentée, aidera la CDCM en 2014 à préciser l'affectation et à développer les bases de reporting. La Comlot a été chargée de coordonner le reporting annuel et de rédiger les rapports correspondants à partir de 2015.

De plus, la CDCM a commandé la réalisation de la seconde partie de l'enquête, qui devrait prendre fin à l'automne 2014. Une étude qualitative intermédiaire approfondira l'inventaire dressé lors de la première partie et une analyse des mesures cantonales et intercantionales actuelles permettra de créer les bases en vue d'un développement stratégique de la taxe sur la dépendance au jeu. Le projet d'évaluation sera à nouveau encadré par un groupe composé de trois représentants de la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies (CDCT), d'un représentant de Swisslos et d'un de la LoRo ainsi que de deux représentants de la Comlot. Les chercheurs et les conseillers d'INFRAS chargés des travaux d'évaluation sont tous des spécialistes chevronnés et connaissent désormais parfaitement le système intercantonal de la prévention du jeu excessif.

1.2.5 Procédures de qualification

En 2012, la Comlot avait ouvert sur demande deux procédures administratives. Les procédures administratives se distinguaient des autres procédures habituellement menées par la Comlot en ce que les requérants ne sollicitaient pas une autorisation, mais une simple qualification de la part de la Comlot. Il s'agissait pour eux de savoir si les opérations qu'ils organisaient en tant que sociétés privées tombaient ou non sous le coup de la législation sur les loteries et les paris professionnels. Dans les deux cas, les décisions prononcées par la Comlot ont fait l'objet d'un recours auprès de la Rekolut. Cette dernière a pleinement soutenu la position juridique de la Comlot dans les deux cas. Elle a pu rendre une décision définitive dans l'une des procédures, tandis qu'un recours a été formé devant le Tribunal fédéral dans la seconde. Celui-ci doit maintenant déterminer si la Comlot est compétente ou non pour rendre notamment des décisions de qualification. L'issue de ce recours revêt une importance capitale pour la Comlot, qui doit avoir la compétence de lancer des enquêtes et de rendre des décisions dans le cadre de procédures administratives afin de pouvoir lutter efficacement contre le marché illégal.

1.3 Information et conseil

En tant que centre de compétence des cantons en matière de loteries et de paris, la Comlot assume également une mission de conseil et de communication. Des collaborateurs du secrétariat et de la commission représentent la Comlot et les cantons dans différents groupes de travail et comités (cf. ch. 1.3.1) La Comlot entretient des contacts avec des acteurs nationaux (cf. chiffre 1.3.2) et internationaux (cf. chiffre 1.3.3). Elle est l'interlocutrice permanente des médias et des particuliers (cf. chiffres 1.3.4 et 1.3.5).

1.3.1 Participation à des groupes de travail et à des comités similaires

Travaux liés à l'élaboration d'une nouvelle législation sur les jeux d'argent

En 2009, la Confédération et les cantons ont mis sur pied une organisation de projet consacrée aux jeux d'argent, dont les travaux se sont intensifiés à partir du 1^{er} trimestre 2010. L'organisation comprenait à l'origine un groupe de niveau politique (POL) et trois groupes de travail techniques : la commission d'étude, le groupe Jeux de hasard en ligne et le groupe Imposition des jeux d'argent). Le nouvel art. 106 de la Constitution fédérale élaboré par la commission d'étude a été approuvé à 87% des votants lors du scrutin populaire du 11 mars 2012. Les travaux relatifs à la législation d'exécution sont complexes et nécessitent beaucoup de temps. A la fin de l'exercice sous revue, la commission d'étude a adopté le projet de loi et le rapport explicatif à l'intention du POL. Les groupes de travail poursuivront leurs opérations en 2014.

Dans une perspective de modernisation des bases légales, il s'agira dorénavant d'élaborer les dispositions d'exécution au niveau fédéral, après l'achèvement des travaux liés à la loi. La Comlot participera aussi activement que possible à ce processus, mais aussi aux travaux de la future révision totale de la CILP. La création de bases légales adéquates revêt une importance cruciale pour les activités quotidiennes d'homologation et de surveillance de la Comlot.

Commission Suisse pour la loyauté

La Comlot est représentée depuis 2010 dans la Commission Suisse pour la loyauté. 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 Comlot y tient un rôle d'experte, notamment en ce qui concerne les concours.

Accord Partiel élargi sur le Sport

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, et plus spécifiquement au sein de la structure de l'Accord Partiel élargi sur le Sport (APES), une convention internationale est en cours d'élaboration. Elle vise à lutter contre la manipulation de compétitions sportives (cf. également chiffre 1.2.1 ci-avant). Etant donné que les manipulations visées ne se limitent pas au continent européen, la signature de la convention sera ouverte aux Etats du monde entier. Participent également au processus les fédérations sportives internationales comme le CIO, la FIFA et l'UEFA, ainsi que des groupements d'intérêts qui réunissent les organisateurs privés de paris sportifs et les sociétés nationales de loterie.

En tant que membre de l'APES, la Suisse est donc impliquée dans le processus. Un groupe de rédaction a été instauré pour préparer concrètement la convention. Dans ce groupe, la Confédération dispose de deux représentants (Office fédéral de la justice pour les aspects

juridiques et Office fédéral du sport pour les aspects sportifs) et les cantons d'un délégué (Comlot pour la question de la régulation des paris sportifs). La représentante de l'OFJ a été élue vice-présidente du groupe de rédaction.

En 2013, ce groupe s'est réuni quatre fois dans le cadre d'assemblées plénières et trois fois en sous-groupes spécialisés restreints (questions juridiques, sportives, réglementaires). Une dernière assemblée plénière, prévue en janvier 2014, devrait permettre de mettre un point final à la convention. Celle-ci devrait être signée à Macolin en septembre 2014, à l'occasion d'une conférence des ministres des sports.

Les deux processus évoluant en parallèle, les travaux de cette convention ont largement été repris dans les travaux de la nouvelle législation suisse sur les jeux d'argent.

Lors de l'exercice sous revue, la Comlot a en outre participé à la première séance du réseau des autorités nationales de régulation du marché des paris sportifs instauré par l'APES. Il s'agit d'un organisme qui conseille les Etats et certaines instances internationales dans le domaine de la manipulation de compétitions sportives et vise à garantir un échange ciblé d'informations entre les autorités nationales de régulation.

1.3.2 Relations nationales

CDCM

Le président de la Comlot, accompagné du directeur, est invité à participer à certains points de l'ordre du jour des séances du comité directeur et des assemblées plénières de la CDCM. La Comlot et la CDCM assument leur rôle respectif en toute indépendance l'une de l'autre.

Autorités cantonales d'homologation

Le secrétariat est en contact régulier avec les collaborateurs des cantons en charge du dossier des loteries. De bons échanges informels assurent un déroulement harmonieux des procédures d'homologation et améliorent la collaboration en matière de lutte contre le marché illégal.

Instances policières cantonales

En matière de lutte contre le marché illégal, l'inspectorat entretient actuellement des contacts avec de nombreuses instances policières dans 19 cantons au total. Les activités de l'inspectorat ont permis d'intensifier les échanges dans ce domaine, non seulement entre la Comlot et les différentes instances policières, mais aussi entre ces dernières. En général, les autorités d'enquête cantonales se montrent tout à fait ouvertes à la coopération, ce qui garantit une bonne collaboration. En septembre 2013, le secrétariat de la Comlot a accueilli dans ses locaux une délégation du poste de police de Wetzikon, et lui a présenté son fonctionnement dans le cadre d'un échange consacré au marché des paris illégaux.

Département fédéral de justice et police (DFJP) / OFJ et CFMJ

La Comlot a collaboré avec le DFJP principalement dans le cadre de leur organisation de projet commune (cf. chiffre 1.3.1).

Les présidents de la Comlot et de la CFMJ se sont rencontrés une fois, en automne, accompagnés chacun d'une petite délégation pour un entretien. Les deux secrétariats s'échangent régulièrement des informations, notamment en vue de la lutte contre l'offre des jeux de hasard illégaux. Cette coopération est essentielle. Les organisateurs privés ne

doivent pas pouvoir profiter de la division de la surveillance du marché des jeux d'argent pour exploiter en toute discrétion des jeux illégaux à la limite entre les deux législations.

Sociétés de loterie

Les relations avec les sociétés de loterie sont bonnes. Ces dernières et le secrétariat de la Comlot veillent à échanger leurs informations préalablement à l'ouverture d'une procédure ou à l'introduction de mesures. Cet échange permet d'anticiper et de résoudre plus facilement les problèmes qui peuvent se poser. Malgré ces mesures, il est dans la nature des choses que des divergences d'opinion et des tensions apparaissent de temps à autre entre les exploitants et l'autorité de surveillance. En octobre 2013, la Comlot et la Communauté des loteries suisses (CLS) ont eu un entretien explicatif qui a permis d'apaiser ces tensions.

Acteurs en matière de prévention du jeu excessif

Le collaborateur du secrétariat en charge du domaine de la prévention du jeu excessif a pris part, en 2013, à différents séminaires et échanges avec des représentants des organismes cantonaux de la prévention et des centres de traitement (GAT-P, Zentrum für Spielsucht und andere Verhaltenssuchte, Centre du Jeu Excessif, Cliniques psychiatriques universitaires (UPK) de Bâle), ainsi qu'avec des acteurs intercantonaux du domaine de la prévention (Fachverband Sucht, GREA, Addiction Suisse et Perspektive Thurgau). Ces rencontres avaient pour but de permettre aux participants de présenter leurs fonctions et activités respectives, ainsi que de discuter des thèmes actuellement importants pour la prévention de la dépendance au jeu. Pour l'avenir, la Comlot va réfléchir à comment améliorer la coordination de la collaboration avec les acteurs du domaine de la prévention.

1.3.3 Relations internationales

Tout au long de l'exercice, la Comlot est demeurée attentive aux développements du secteur des jeux d'argent au niveau international. Elle a saisi toutes les occasions de partager des renseignements sur la situation actuelle du marché et de la régulation, tant avec les responsables des autorités de surveillance des jeux de hasard d'autres pays qu'avec d'autres groupes d'intérêts internationaux.

Séance de la Commission à Bruxelles (deux jours)

En 2013, la Commission a tenu sa séance de septembre sur deux jours pour la première fois à l'étranger. En marge de la séance ordinaire, elle a organisé une rencontre avec la Commission des jeux de hasard de Belgique (CJH), ainsi qu'avec les représentants de la Commission européenne chargés du dossier des jeux d'argent. A cette occasion, la CJH a présenté son concept d'homologation et de surveillance, tandis que les représentants de la Commission européenne ont principalement informé les participants de l'avancement de la mise en œuvre du plan d'action en matière de jeux de hasard en ligne adopté en décembre 2012. L'échange avec les acteurs présents à Bruxelles s'est révélé particulièrement enrichissant pour la Commission

Gaming Regulators European Forum (GREF)

Une petite délégation du secrétariat de la Comlot a participé en mai 2013 à la réunion annuelle du GREF. Cette rencontre, à laquelle ont également pris part des représentants de l'OFJ et de la CFMJ, constituait, comme chaque année, une bonne opportunité pour réaliser de fructueux échanges avec des homologues de toute l'Europe.

Lors de ce congrès, différentes interventions ont porté sur des thèmes qui occupent actuellement le secteur des jeux d'argent et ses acteurs et plus spécifiquement les questions des jeux sociaux, de la mise en œuvre du plan d'action de la Commission européenne en matière de jeux de hasard en ligne, des compétitions sportives arrangées et de la formation des inspecteurs.

Projet Interreg IV

Une séance spécialisée a eu lieu en mars 2013 sur le thème « Jeu de hasard sans/avec frontières – Jeu de hasard entre marché et régulation » dans le cadre du projet européen Interreg IV à Friedrichshafen (D). Le directeur de la Comlot a profité de cette occasion pour présenter le cadre juridique des jeux d'argent en Suisse.

Symposium Glücksspiel

Un représentant du secrétariat a pris part au symposium Glücksspiel (jeux de hasard) à Hohenheim, qui s'est tenu en mars 2013 également. Cette rencontre de deux jours s'est intéressée principalement aux potentiels d'addiction, de fraude et de criminalité inhérents aux jeux de hasard. Lors du congrès, des représentants des autorités de régulation, des organisateurs et des acteurs de la prévention ont donné des exposés captivants sur la dépendance au jeu.

Congrès de la European Lotteries (EL) à Tel-Aviv

European Lotteries, l'association des sociétés européennes de loterie, a organisé en juin 2013 à Tel-Aviv un congrès auquel les représentants des autorités de régulation étaient également admis. La Comlot y était représentée par un membre de la Commission. Ce congrès a donné des perspectives intéressantes sur les thèmes qui occupent actuellement les sociétés de loterie.

International Gaming Regulators Forum (IAGR)

En septembre 2013, un représentant du secrétariat de la Comlot a assisté à la conférence de l'IAGR à Oslo. A cette occasion, des présentations et des tables rondes ont permis d'aborder les sujets centraux auxquels sont actuellement confrontés les autorités de régulation des jeux d'argent à travers le monde.

1.3.4 Médias

Les médias s'intéressent de près à certains sujets que traite la Comlot (concours illégaux, scandales des compétitions sportives truquées liées à des paris, offres légales de sociétés de loterie, etc.). Un thème spécifique suscite les critiques répétées des médias : la répartition des bénéfices générés par l'organisation de loteries (cf. également chiffre 1.2.4). Les médias d'actualité quotidienne, et surtout les émissions de protection des consommateurs ont manifesté un vif intérêt pour les sujets relevant du domaine de compétence de la Comlot. A maintes reprises l'an dernier, les collaborateurs du secrétariat ont donc dû fournir des informations aux médias.

1.3.5 Particuliers

Le site Internet www.comlot.ch est le premier point de contact pour les questions courantes. Il fournit des informations sur de nombreuses thématiques relatives aux loteries et paris, ainsi que sur l'organisation et les activités de la Comlot. Fin 2013, une révision totale des contenus et de la structure du site a été entamée et devrait s'achever à l'été 2014. La Comlot

disposera alors d'un site enrichi et mieux structuré. La fréquentation de celui-ci a enregistré une nouvelle augmentation en 2013 avec plus de 15'300 visites.

L'an dernier, le secrétariat a fourni une fois encore des centaines de renseignements par écrit et par téléphone. Il s'attache à répondre à chaque demande dans un délai opportun et de la façon la plus compétente et adéquate possible. La majorité des renseignements a suscité un volume de travail relativement moindre. En revanche, ceux impliquant l'évaluation juridique de la compatibilité de certains concepts de jeu avec les dispositions légales sur les loteries ont absorbé davantage de temps de travail.

2. Ressources

2.1 Personnel

Au 31 décembre 2013, la Comlot employait trois collaborateurs francophones et six germanophones. Le secrétariat occupe 8,2 équivalents plein temps au total, répartis entre neuf personnes, dont deux femmes. Le secrétariat de la Comlot a engagé un apprenti de commerce à raison de 60% au cours de l'été 2013. Elle soutient ainsi la filière sport-études commerciales de l'institut Feusi de Berne, qui répond aux besoins des sportifs d'élite.

2.2 Finances

L'exercice 2013 s'est clos sur un excédent de recettes de CHF 28'739.00. Le budget prévoyait un excédent de charges de CHF 150'000.00 qui devait être couvert par les réserves. Le budget a donc été respecté *de facto*, avec un excédent de CHF 178'739.00

Les comptes annuels de la Comlot ont été tenus avec le soutien de la fiduciaire BDO, puis révisés par PriceWaterhouseCoopers. Le rapport de révision est présenté à l'annexe (cf. annexe II). L'annexe au rapport annuel contient en outre une synthèse des comptes annuels et une comparaison des chiffres avec l'exercice précédent (cf. annexe III).

Bilan

Les fonds propres augmentent du montant de l'excédent de recettes, à savoir de CHF 28'739.00.

Compte de profits et pertes

Les charges de personnel représentent de loin le poste de dépenses le plus important. Elles ont progressé d'un peu moins de 2% par rapport à l'exercice précédent. Les autres charges d'exploitation ont par contre légèrement reculé en un an.

Le produit d'exploitation s'est lui aussi légèrement tassé par rapport à 2012, dans la mesure où la Comlot a pu facturer moins de taxes pour ses mandats alors que la taxe générale de surveillance restait identique à l'exercice précédent.

3. Evolution

Le budget et l'effectif sont restés stables par rapport à 2012. L'engagement d'un responsable de la prévention du jeu excessif dans l'optique de l'exercice 2013 a constitué une étape importante pour le développement de la Comlot. En fonction de l'issue d'un litige en cours devant le Tribunal fédéral, un juriste supplémentaire devra impérativement être engagé en 2014 afin de mener un grand nombre de procédures administratives supplémentaires dans le cadre de la lutte contre les offres illégales. Le déplacement progressif des activités de jeux de hasard vers des plates-formes de communication interactives nécessitera par ailleurs tôt ou tard l'engagement d'un spécialiste en informatique ou en réseaux afin de permettre à l'autorité de régulation de rester à la hauteur de sa tâche.

La Comlot prévoit de stabiliser le nombre de collaborateurs de son secrétariat à environ dix équivalents plein temps à moyen terme. Seule l'entrée en vigueur de la nouvelle législation devrait vraisemblablement justifier un développement supplémentaire. L'ampleur de celui-ci dépendra étroitement des tâches et des compétences que la nouvelle législation sur les jeux d'argent et la convention intercantonale révisée sur les loteries et les paris conféreront à la Comlot.

La Comlot dispose de structures adéquates qui simplifient la planification, la coordination et le pilotage de ses activités. La documentation détaillée de ses processus garantit la bonne exécution des activités de base, même en cas de croissance éventuelle ou de fluctuations.

4. Conclusion et perspectives

La Comlot s'est imposée comme un acteur important du secteur suisse des jeux d'argent. Compte tenu de la complexité du contexte économique, politique et juridique, elle doit et devra relever des défis de taille dans les années à venir.

Les sociétés de loterie doivent sans cesse moderniser leur offre de jeux et les possibilités de participer à ceux-ci. Elles doivent les adapter aux dernières évolutions technologiques afin de ne pas se laisser distancer par la concurrence. Dans ses activités de base, la Comlot devra continuer à trouver la juste mesure pour autoriser de façon contrôlée des jeux d'argent attrayants, dans la mesure où ils respectent les prescriptions légales.

Dans ce contexte, la prévention du jeu excessif occupe une place toujours plus importante. Les nouvelles technologies ne sont pas seulement synonymes de risques d'addiction accrus, mais offrent également des possibilités supplémentaires : les jeux sur Internet permettent d'enregistrer des données sur le comportement des joueurs ainsi que d'autres facteurs pertinents en matière de prévention relatifs aux individus, aux produits et aux systèmes. Le régulateur dispose ainsi de nouvelles possibilités pour évaluer l'efficacité des mesures et optimiser les approches existantes en matière de prévention.

Enfin, la lutte systématique contre l'offre illégale de jeux d'argent reste l'une des priorités de la Comlot, en particulier dans l'optique d'une prévention efficace du jeu excessif. Pour mettre en place une réglementation socialement acceptable des jeux d'argent, la Comlot n'a d'autre solution que de canaliser les joueurs vers une offre légale attractive, mais socialement responsable, et d'agir résolument en parallèle contre le jeu illégal.

A cet effet, la Comlot doit impérativement pouvoir s'appuyer sur un cadre légal fédéral et des dispositions intercantionales appropriés. Elle continuera à mettre ses connaissances et son expérience à la disposition du législateur pour permettre l'élaboration d'une législation sur les jeux d'argent moderne, ciblée et cohérente. Elle veut notamment assumer un rôle aussi actif que possible dans l'élaboration des dispositions d'exécution de la législation sur les loteries au niveau fédéral et dans la future révision totale de la CILP.

En optimisant ses processus et en mettant en place des structures adéquates, la Comlot jette des bases solides et durables sur lesquelles elle pourra poursuivre sa croissance, si nécessaire, et assumer les tâches qui lui incombent. La Comlot entend continuer à assumer pleinement ses responsabilités et accomplir sa mission de manière fiable et transparente, en mettant à profit ses vastes compétences techniques et sociales.

ANNEXE

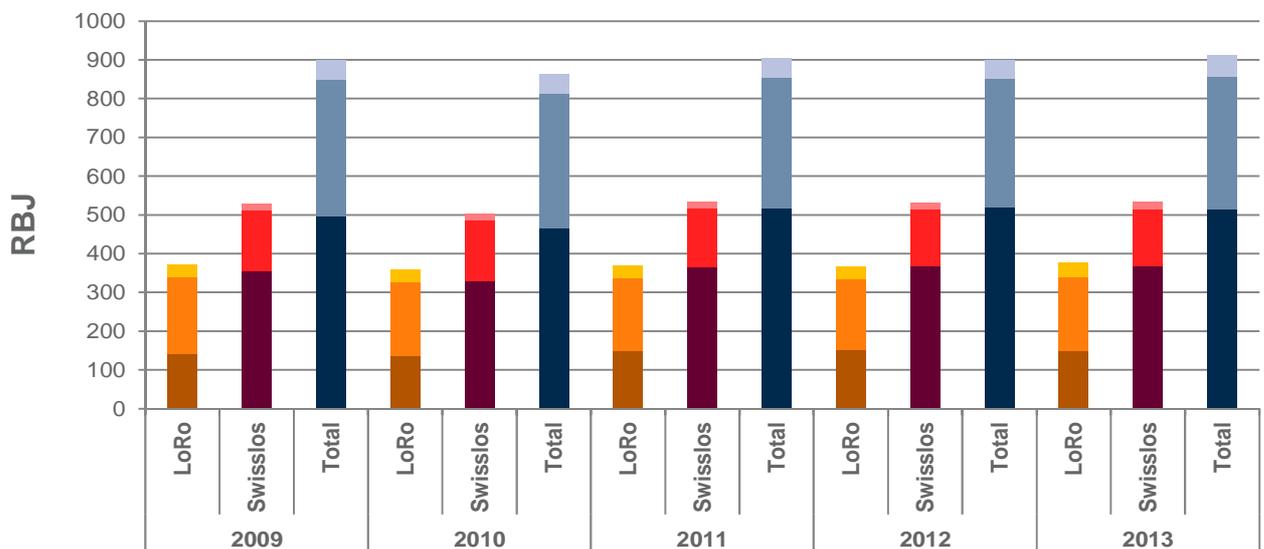
Annexe I: Résumé des principaux indicateurs annuels relatifs au marché des sociétés de loterie

Revenu brut des jeux (RBJ)

Diagramme 2

Revenu brut des jeux (RBJ) des deux sociétés de loterie entre 2009 et 2013 (Au total, par année et par catégorie de produit). Les montants sont arrondis.

x CHF 1'000'000



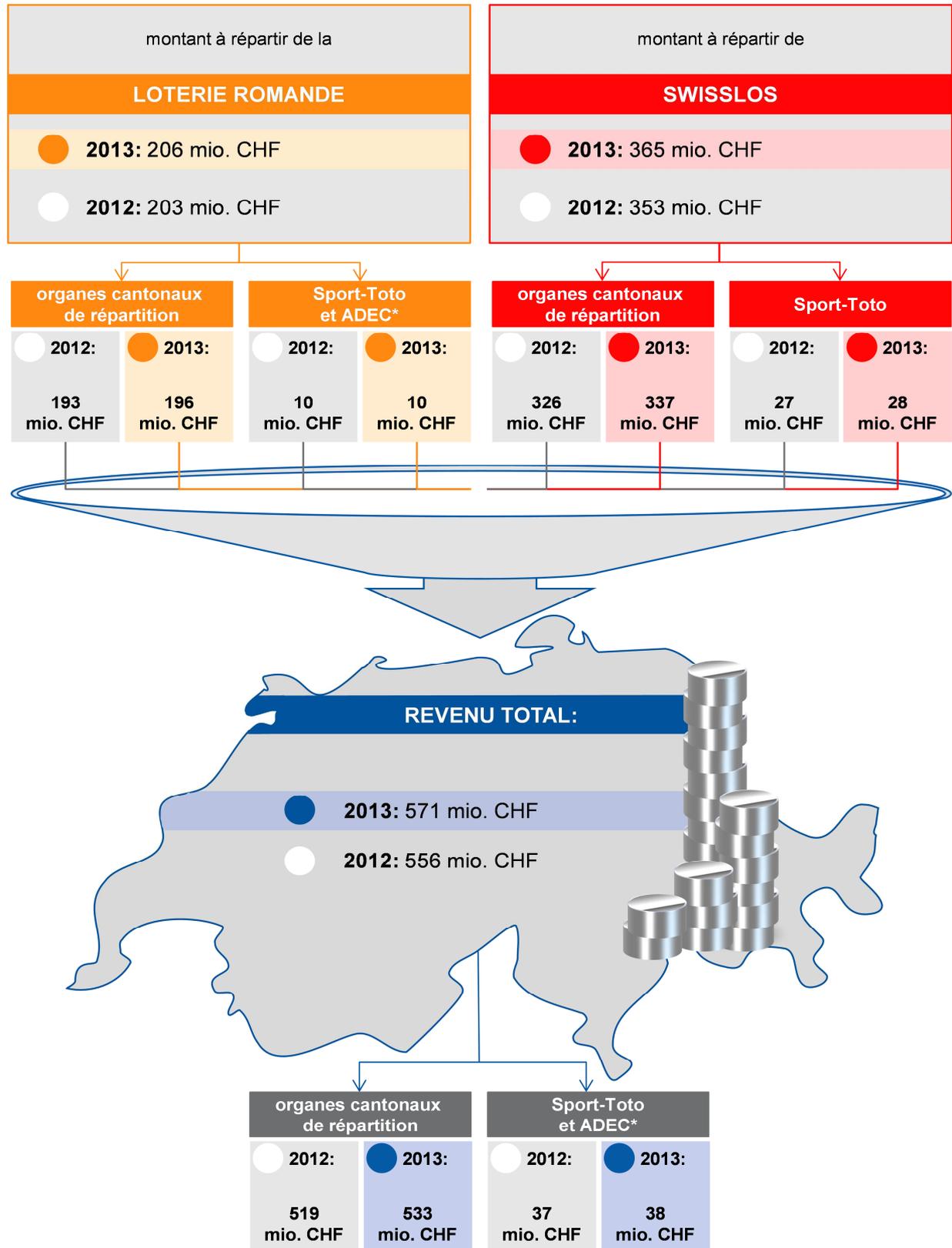
<i>Paris*</i>	33	18	51	32	17	49	32	17	49	31	16	47	38	18	56
<i>Billets *</i>	196	156	352	190	157	347	189	151	340	185	147	332	192	148	340
<i>Jeux de loteries*</i>	142	354	496	136	330	466	149	366	515	151	369	520	148	368	516
Total *	371	528	899	358	504	862	370	534	904	367	532	899	378	534	912

* Tous les montants doivent être lus en millions de CHF.

Répartition des gains

Illustration 1

Répartition des revenus générés en 2013 par les deux sociétés de loterie.



* En 2013 la Loterie Romande a versé un montant de 3.7 mio. CHF à l'ADEC (en 2012 : 3.1 mio. CHF).

Annexe II: Rapport de révision



Rapport du réviseur
à la Conférence spécialisée sur le marché
des loteries et la loi sur les loteries
Berne

Conformément au mandat que vous nous avons confié, nous avons contrôlé les comptes annuels ci-joints de Commission des loteries et paris, comprenant le bilan et le compte de profits et pertes pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2013.

Responsabilité de la Commission

La responsabilité de l'établissement des comptes annuels, conformément aux dispositions légales et au concordat du 7 janvier 2005, incombe à la Commission. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en place et le maintien d'un système de contrôle interne relatif à l'établissement et la présentation des comptes annuels afin que ceux-ci ne contiennent pas d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. En outre, la Commission est responsable du choix et de l'application de méthodes comptables appropriées, ainsi que des estimations comptables adéquates.

Responsabilité du réviseur

Notre responsabilité consiste, sur la base de notre audit, à exprimer une opinion sur les comptes annuels. Nous avons effectué notre audit conformément aux Normes d'audit suisses. Ces normes requièrent de planifier et réaliser l'audit pour obtenir une assurance raisonnable que les comptes annuels ne contiennent pas d'anomalies significatives.

Un audit inclut la mise en œuvre de procédures d'audit en vue de recueillir des éléments probants concernant les valeurs et les informations fournies dans les comptes annuels. Le choix des procédures d'audit relève du jugement de l'auditeur, de même que l'évaluation des risques que les comptes annuels puissent contenir des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Lors de l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en compte le système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels, pour définir les procédures d'audit adaptées aux circonstances, et non pas dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité de celui-ci. Un audit comprend, en outre, une évaluation de l'adéquation des méthodes comptables appliquées, du caractère plausible des estimations comptables effectuées ainsi qu'une appréciation de la présentation des comptes annuels dans leur ensemble. Nous estimons que les éléments probants recueillis constituent une base suffisante et adéquate pour former notre opinion d'audit.

PricewaterhouseCoopers SA, Bahnhofplatz 10, Postfach, 3001 Bern
Téléphone: +41 58 792 75 00, Téléfax: +41 58 792 75 10, www.pwc.ch

PricewaterhouseCoopers SA est membre d'un réseau mondial de sociétés juridiquement autonomes et indépendantes les unes des autres.



Opinion d'audit

Selon notre appréciation, les comptes annuels pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2013 sont conformes à la loi suisse et au concordat du 7 janvier 2005.

PricewaterhouseCoopers SA

			
Hans-Rudolf Burkhard		Hans Peter Linder	
Expert-réviseur		Expert-réviseur	

Berne, le 13 mars 2014

Annexe:

- Comptes annuels (bilan et compte de profits)

Annexe III: Résumé des comptes annuels 2013 et comparaison avec l'exercice précédent

BILAN	Année 2013	Année 2012
	CHF	CHF
ACTIF		
Actif circulant	717'386	710'604
Actif immobilisé	3	3
ACTIF	717'389	710'607
PASSIF		
Fonds étrangers à court terme	40'380	62'336
Fonds étrangers à long terme	120'000	120'000
Fonds propres	557'010	528'270
PASSIF	717'389	710'607
COMPTE DE PROFITS ET PERTES	Année 2013	Année 2012
	CHF	CHF
PRODUIT D'EXPLOITATION		
Produit d'exploitation	1'629'000	1'642'000
RESULTAT BRUT 1	1'629'000	1'642'000
CHARGES DE PERSONNEL		
Charges de personnel	-1'355'951	-1'329'806
RESULTAT BRUT 2	273'049	312'194
AUTRES CHARGES D'EXPLOITATION		
Autres charges d'exploitation	-239'795	-284'671
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT RESULTAT FINANCIER	33'254	27'523
Total produit financier	446	684
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT AMORTISSEMENTS	33'699	28'208
Amortissements	-4'960	-31'581
Evénements imprévus	0	0
EXCEDENT DE RECETTES	28'739	-3'373