



Lotterie- und Wettkommission
Commission des loteries et paris
Commissione delle lotterie e delle scommesse
Swiss Lottery and Betting Board
Aarberggasse 29

CH-3011 Bern
T +41 31 313 13 03
F +41 31 313 13 00

info@comlot.ch
www.comlot.ch

Rapport d'activité 2008

1. Introduction

La Commission des loteries et paris (Comlot) a maintenant deux années complètes de fonctionnement opérationnel derrière elle. Elle a consolidé son rôle d'autorité générale d'homologation et de surveillance des loteries et paris en Suisse. Au cours de 2009, elle entend se renforcer dans le domaine de la lutte contre le jeu illégal et s'affirmer comme le centre de compétences en Suisse dans le domaine des loteries et paris.

L'environnement politique et juridique de la Comlot est complexe et il change rapidement. L'autorité de régulation des loteries et paris se trouve ainsi confrontée à des intérêts forts et parfois divergents. Les sociétés de loterie veulent exister et se développer en offrant des jeux attractifs, sur des supports modernes. Les cantons, réunis au sein de la Conférence spécialisée des Conseillers d'Etat en charge des loteries (FDKL), ont aussi des intérêts propres et s'attachent à préserver leurs compétences, notamment en ce qui concerne la redistribution des bénéfices des loteries et paris. La Confédération, par son Office de la Justice (OFJ), exerce de cas en cas son droit de recours contre les décisions de la Comlot. En Europe, la législation évolue au gré de vents contraires, allant parfois de la libéralisation des jeux de hasard en général et du secteur des paris sportifs en particulier, à une consolidation du monopole des loteries d'Etat. Enfin, le marché illégal exerce une pression toujours plus importante ; la prise de paris sur internet bat déjà son plein, même si cette activité demeure illégale en Suisse si elle n'est pas offerte par Swisslos ou par la Loterie Romande.

N'achète-t-on pas du rêve lorsqu'on acquiert un billet de loterie ? La Comlot s'attache à ce que les joueurs puissent continuer à rêver et parfois gagner, aussi en situation de crise économique, en toute sécurité et en établissant et faisant respecter des conditions-cadre permettant la meilleure régulation possible du marché.

2. Faits importants

2.1 Commission des loteries et paris

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 de l'université de Lausanne, ancien recteur de l'université de Lausanne, VD

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

Secrétariat

Me Alain Jeanmonod, avocat, directeur

Me Manuel Richard, avocat, juriste

Mme Caroline Blaser, assistante

2.2 Séances de la Comlot

Au cours de l'année sous revue, la Comlot s'est réunie à 9 reprises, dont une séance décentralisée de deux jours à Herisau (AR) en septembre. A cette dernière occasion, une rencontre a eu lieu avec le Conseiller d'Etat Hans Diem, en charge des loteries et paris pour son canton.

3. Missions de la Comlot

3.1 Homologation des nouveaux jeux

En 2008, la Comlot a autorisé 44 nouveaux jeux proposés par la LoRo et par Swisslos. Toutes les requêtes, dont le traitement par la Comlot dure au maximum 1,5 mois, ont pu être satisfaites. Au 31 décembre, aucune requête n'était pendante.

Les décisions principales prises par la Comlot au cours de l'année sous revue, dans le cadre de son activité centrale, portent sur l'homologation de nouveaux jeux exploités par Swisslos et par la LoRo. Outre de nombreux nouveaux billets à gratter ou à détacher, on peut mentionner les jeux « Plus » et « Totogoal », qui concernent les deux sociétés de loterie. Le premier est un jeu additionnel au jeu Swiss Loto, destiné à rendre celui-ci plus attractif. Le second est appelé à remplacer le pari sportif « Toto R », qui a décliné au cours de ces dernières années. Les nouveaux jeux de Swisslos « Tresor » et « Topf voll Gold », qui sont deux billets d'une série de six, exploités à partir de mai 2009 sur internet, sont également un exemple à mentionner. Ces « billets virtuels » constituent une première en Suisse et illustrent la nécessité pour les sociétés de loterie d'offrir leurs jeux sur des supports en phase avec notre manière de vivre actuelle.

La Comlot doit, parmi ses missions, veiller à ce que les jeux de loteries et paris offerts en Suisse ne soient pas générateurs d'addiction. Cette vérification est faite par la Comlot lors de chaque nouvelle homologation, au moyen de critères établis par des scientifiques reconnus sur le plan international.

3.2 Surveillance des loteries et paris

Le thème de la surveillance des sociétés de loterie a également occupé la Comlot au cours de l'année sous revue. Des réflexions ont été menées dans trois domaines principaux, qui seront poursuivies et concrétisées en 2009. Ces domaines sont la sécurité de l'information, la publicité, ainsi que la gestion financière. Pour prendre un exemple, le thème de la publicité est particulièrement intéressant : l'article 19 du concordat stipule que « la publicité pour des loteries ou paris doit être mesurée. La mention de l'organisatrice doit y apparaître clairement ». Le défi que doit relever la Comlot est donc d'édicter des lignes directrices suffisamment précises pour que l'article 19 du concordat puisse être respecté dans son esprit, mais en laissant assez de liberté aux sociétés de loteries, pour que ces dernières ne soient pas traitées différemment que les casinos, qui doivent respecter une règle identique en vertu de la LMJ.

D'autres dossiers de surveillance sont ouverts et toujours pendants, dans les domaines de la protection de la jeunesse et de la prévention générale du jeu excessif. Sur ce dernier thème, il faut relever que la Comlot a aussi la mission d'évaluer de façon permanente, dans le cadre de sa mission de surveillance, le potentiel d'addiction des jeux. Dans ce but, pour donner un exemple concret, elle avait mandaté en 2007 une expertise du jeu de loterie « Tactilo » auprès du Professeur Alex Blaszczynski, de l'Université de Sydney en Australie. Le rapport, daté de janvier 2009, sort formellement du cadre temporel du présent rapport

d'activité, mais il vaut toutefois la peine d'en dire déjà quelques mots. En résumé, les modérateurs installés par la LoRo ont été jugés positivement. L'expert recommande en outre l'installation de modérateurs supplémentaires, ce à quoi la LoRo s'est engagée. Une recommandation concrète est de faire apparaître des messages sur l'écran, pour sensibiliser le joueur au temps que celui-ci a déjà consacré au jeu. La Comlot veillera au suivi de ces mesures.

3.3 Surveillance du marché et du jeu illégal

La lutte contre le jeu illégal a été identifiée très tôt comme une priorité de la Comlot. Ainsi, ce secteur d'activité a été exploré dès le début 2007, une fois le secrétariat pleinement opérationnel. La Comlot a ouvert de nombreux dossiers concernant des activités illégales, notamment des loteries ou des paris étrangers offerts sur internet. Le domaine des concours fait aussi l'objet d'une surveillance particulière. Ainsi la Comlot est particulièrement attentive à la possibilité de participation gratuite aux concours.

S'agissant des chiffres, 28 dossiers concernant des activités de jeu illégal ont été ouverts en 2008, dont 18 étaient encore pendants au 31 décembre. A ce chiffre s'ajoutent 9 dossiers ouverts en 2007 et encore pendants au 31 décembre. Les dossiers pendants concernent des affaires que le secrétariat de la Comlot estime utile d'observer sur une certaine durée. Le secrétariat est intervenu en 2008 dans une vingtaine de cas avec succès, notamment par des dénonciations pénales, qui ont été adressées aux autorités de poursuite pénale compétentes dans les cantons. Les autres dossiers, qui ne sont plus en suspens et qui n'ont pas donné lieu à une dénonciation pénale, sont clos, faute d'éléments suffisants justifiant une dénonciation. Le secrétariat adresse aussi souvent un avertissement avant d'envisager une dénonciation pénale. Dans la majorité des cas, cela est suffisant pour rétablir une situation conforme à la loi.

Les instruments légaux à disposition de la Comlot sont malheureusement très limités pour lui permettre d'agir efficacement dans ce domaine. Une fois la dénonciation envoyée à l'autorité pénale compétente, la Comlot est dessaisie du dossier. Elle n'a que la position de dénonciateur, sans accès au dossier ni droit de recours. La Comlot doit ainsi s'en remettre soit aux ministères publics des cantons, soit à l'OFJ, qui dispose d'un droit de recours mais qui n'en fait pratiquement jamais usage contre les décisions des autorités pénales cantonales en matière de loteries et paris.

La Comlot n'a pas, en l'état actuel du droit, de possibilité de mener de véritables instructions et de prononcer des sanctions, comme c'est le cas pour la CFMJ. De plus, parmi les différents problèmes juridiques auxquels elle se trouve confrontée, celui de la constitution d'un for juridique en Suisse n'est pas des moindres. En effet, les opérateurs illégaux agissent très souvent depuis l'étranger, sans aucun point de rattachement avec le droit suisse, ce qui signifie qu'il est impossible de poursuivre les auteurs en vertu du droit pénal suisse.

3.4 Surveillance des cantons

Cette surveillance s'est exercée dans trois domaines principaux :

- la redistribution des bénéfices en général : lors de la séance de la FDKL du 18 janvier 2008, la Comlot a présenté les résultats de l'enquête menée par elle en 2007 sur le thème de l'affectation transparente des bénéfices des loteries et paris dans les cantons. Elle a également livré des recommandations aux cantons, dont la plupart ont été adoptées par la FDKL et adressées aux cantons. Ce thème constituera à nouveau un dossier important dès 2009 pour la Comlot, puisqu'elle a été chargée par la présidente de la FDKL de lancer une nouvelle enquête pour déterminer comment les recommandations ont été transposées dans la réalité ;
- la redistribution des bénéfices dans des cas concrets : le secrétariat a ouvert des dossiers concernant l'affectation des fonds de loteries à des objets paraissant sortir du périmètre prévu par la législation sur les loteries ;
- taxe pour la prévention du jeu excessif : ce dossier a été transmis à la Comlot par la FDKL à fin 2008. La Comlot évaluera s'il apparaît nécessaire d'adopter des directives à ce sujet, afin d'aider les cantons à utiliser les sommes en question de manière efficace et concertée.

3.5 La Comlot, centre de compétences pour les cantons

De nombreuses séances ont été organisées dans les bureaux de la Comlot, pour traiter de la surveillance du marché et du jeu illégal. Le traitement du poker a particulièrement retenu l'attention de la Comlot. Un groupe de travail a été dédié à cette problématique. Les tournois de poker de cartes « Texas hold'em » ont été qualifiés de jeux d'adresse par la CFMJ et donc, cas échéant, autorisables par les cantons. Dès lors, il s'est agi de coordonner l'action des cantons, tant pour l'autorisation des tournois que pour la lutte contre les formes de poker qui sont restées prohibées hors casinos. Au cours de 2008, cette action a été menée de façon concertée par le secrétariat de la FDKL et par celui de la Comlot.

Le secrétariat de la Comlot a pris aussi une part active dans le groupe de travail intitulé « jeux d'argent sur internet », chargé de rédiger un rapport sur ce thème. Cette mission est menée dans le but d'apporter la vision des cantons dans le débat concernant la libéralisation des jeux d'argent sur internet, car la CFMJ livrera également un rapport à ce sujet au Conseil fédéral.

3.6 Renseignements d'ordre général et site internet

Une grande quantité de renseignements téléphoniques et de contacts avec les médias ont également eu lieu. Le secrétariat s'attache à répondre à chaque demande, même si cela sort parfois du cadre défini. Par exemple, il reçoit souvent des demandes de renseignements de la part de personnes privées, par téléphone ou par écrit, auxquelles il répond de la façon la plus adéquate possible. Le site internet de la Comlot contient aussi les réponses aux questions les plus fréquemment

posées. Il est à noter que l'intérêt du public pour le site a été particulièrement important en 2008, avec plus de 5800 visites.

4. Procédures de recours

Sur les 44 décisions d'homologation rendues par la Comlot en 2008, un seul recours a été déposé, hors délai et donc irrecevable, par l'OFJ contre l'homologation générale délivrée à la LoRo pour la famille des produits de loterie qui sont commercialisés au moyen de billets matériels et qui comportent un pré tirage.

Pour mémoire, dans sa séance du 10 septembre 2007, la Comlot avait délivré une homologation générale à Swisslos et une autre à la LoRo, pour la famille des produits de loterie commercialisés au moyen de billets matériels et comportant un pré tirage. Il s'agissait de simplifier les procédures, avec deux types d'homologation possibles : d'une part l'homologation ordinaire, pour les nouveaux jeux et, d'autre part, l'homologation générale, pour tous les billets à gratter et à déchirer s'inscrivant dans une même famille, et pour lesquels la Comlot s'était rendu compte qu'elle délivrait des homologations à chaque fois très semblables, sans grande valeur ajoutée. Les deux décisions d'homologation générale ont fait l'objet d'un recours de l'OFJ. Celui concernant la LoRo a donc été déclaré irrecevable par la ReKo. Celui concernant Swisslos, déposé en 2007, a été rejeté par la ReKo en décembre 2008. Il s'agit d'une étape importante pour la Comlot, qui est ainsi confortée dans sa pratique. Sous réserve de l'issue du recours engagé par l'OFJ au Tribunal fédéral en janvier 2009, les deux sociétés de loterie pourront désormais être traitées sur un pied d'égalité, puisque la LoRo est déjà au bénéfice d'une homologation générale entrée en force.

Outre l'homologation générale, l'OFJ avait déposé des recours en 2007 contre les homologations des jeux de Swisslos Keno et Wingo / Ecco, qui sont des jeux similaires. Actuellement, ces procédures de recours sont pendantes auprès de la ReKo, dont une suspendue. Il est à noter que ces recours portent sur des produits de loterie importants et qu'ils ont notamment pour objet des questions de délimitation juridique entre les jeux de casinos et ceux de loterie, qui ont trait à la notion de plan.

5. Qualité des procédures

La Comlot accorde une grande importance à ce que ses processus soient conformes aux standards modernes en matière de qualité. Elle envisage de recourir à un programme de certification dès que ses procédures seront consolidées. Au cours de l'année sous revue, elle a fait analyser son fonctionnement par un étudiant en fin de cycle de la FHS St-Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, dont le travail de diplôme a porté sur l'étude des processus de la Comlot. Certaines recommandations émanant de ce travail ont d'ores et déjà été mises en œuvre. La Comlot dispose désormais, grâce à cette étude, de procédures bien documentées.

6. Relations avec les autorités et autres organismes

6.1 Relations avec les autorités cantonales et fédérales

Le président de la Comlot a conduit une série d'entretiens avec l'ensemble des acteurs du domaine des loteries et paris. Des rencontres régulières ont aussi lieu avec la Présidente de la FDKL.

Le président de la Comlot, accompagné d'un ou de deux collaborateurs, participe également aux séances annuelles ordinaires de la FDKL.

Les présidents de la Comlot et de la CFMJ se sont rencontrés deux fois, au printemps et en automne, avec chacun une petite délégation, selon une habitude désormais bien établie. Les relations sont bonnes et les deux secrétariats collaborent directement, notamment dans le domaine du jeu illégal.

Le Président a aussi participé à deux séances organisées par la Cheffe du DFJP. Ces réunions, auxquelles participait une délégation de la FDKL et des représentants du DFJP, se sont déroulées en vue de la préparation de l'évaluation du système concordataire, d'ici 2010-2011, ainsi que des travaux engendrés par le traitement de l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun ». Il a été décidé de la création de deux groupes de travail : un groupe politique-stratégique et un groupe technique. Des représentants de la Comlot prendront part à chacun de ces groupes de travail.

Par ailleurs, le secrétariat est en contact étroit et permanent avec les collaborateurs des cantons en charge du dossier des loteries. Ces contacts directs permettent de mener efficacement les missions de surveillance du secteur des loteries et paris incombant à la Comlot et aux cantons.

En juin, un représentant du secrétariat a pris part à un séminaire sur le jeu excessif, organisé à l'Université de Lausanne. Il y a présenté l'organisation mise en place par les cantons et a participé à une table ronde sur le thème de la prévention et du traitement du jeu excessif.

6.2 Relations internationales et formation continue

En 2008, la Comlot a à nouveau saisi l'occasion d'échanger et de s'informer sur la situation actuelle du marché des loteries et paris, tant avec les professionnels des loteries et des fournisseurs de services, qu'avec d'autres représentants d'autorités de régulation européennes et du monde entier.

En juin, un représentant du secrétariat a pris part au congrès annuel du Gaming Regulators European Forum (GREF). Ce fut l'occasion d'échanges très fructueux avec des collègues de toute l'Europe, notamment sur le thème de l'offre de jeux illégaux par internet. Il est à noter que la rencontre du GREF de 2010 est d'ores et déjà agendée en Suisse. La Comlot y jouera un rôle important et participe déjà à la préparation de cet événement, aux côtés de l'OFJ et de la CFMJ.

En août et en septembre, des contacts ont eu lieu avec les autorités de régulation du Québec et de Suède, dans le cadre du développement souhaité de la Comlot. Ces échanges particulièrement fructueux ont permis de mieux définir le contour que doit revêtir la Comlot à l'horizon 2010-2011, afin qu'elle puisse pleinement jouer son rôle d'autorité moderne de régulation des loteries et paris. Concrètement, le thème de l'inspection et de la surveillance du marché illégal a été particulièrement exploré.

En septembre, un représentant du secrétariat a pris part au congrès annuel de l'International Association of Gaming Regulators (IAGR). Les thèmes principaux étaient la régulation du jeu sur internet, ainsi que le développement du « jeu mobile », à savoir principalement au moyen du téléphone portable. Il s'agit de questions cruciales, qui seront sans doute débattues encore dans le futur proche.

Enfin, en octobre, une délégation de deux personnes a représenté la Comlot à la convention annuelle de l'association mondiale des loteries (WLA). Lors de ce séminaire, plusieurs spécialistes de renommée mondiale ont tenu des exposés fort intéressants. Parmi eux, le conseil de l'association des loteries européennes (EL) a résumé les derniers développements du droit européen.

7. Ressources

7.1 Personnel

La Comlot employait 3 collaborateurs à plein temps en 2008. Depuis sa création, elle n'a pas enregistré de départ de personnel. Elle se réjouit de cette stabilité et de la fidélité de ses collaborateurs.

L'effectif compte 1 collaborateur francophone et 2 germanophones. Parmi eux, 1 est une femme.

Des entretiens d'évaluation ont lieu une fois par année et des objectifs sont fixés, selon les standards modernes ayant cours dans les administrations publiques.

7.2 Finances

Le budget 2008 a été respecté, avec un solde positif de CHF 7'072.74.

Dépenses

Les charges de personnel représentent la plus grande partie des dépenses. Pour le reste, il est à relever le montant important versé à la ReKo, pour lequel la Comlot n'a aucun contrôle, les sommes destinées à alimenter le budget de la ReKo ne faisant que transiter par ses comptes.

Recettes

L'émolument général de surveillance représente la part la plus importante des recettes de la Comlot. Les émoluments liés aux décisions représentent un montant plus élevé que prévu, étant donné la quantité importante de décisions rendues en 2008.

BILAN	31.12.2008	Année préc.
	CHF	CHF
ACTIF		
Actif circulant	410'599.93	264'404.54
Actif immobilisé	2.00	2.00
ACTIF	410'601.93	264'406.54
PASSIF		
Fonds étrangers à court terme	38'541.00	29'418.65
Fonds étrangers à long terme	180'000.00	50'000.00
Fonds propres	192'060.93	184'987.89
PASSIF	410'601.93	264'406.54
COMPTE DE PROFITS ET PERTES	31.12.2008	Année préc.
	CHF	CHF
Chiffre d'affaires résultant des ventes et des prestations	1'130'000.00	837'800.00
Charges directes	-96'220.00	-70'177.60
RESULTAT BRUT 1	1'033'780.00	767'622.40
Charges personnel	-745'841.75	-576'668.56
RESULTAT BRUT 2	287'938.25	190'953.84
Autres charges d'exploitation	-246'518.35	-126'243.05
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT RESULTAT FINANCIER	41'419.90	64'710.79
Total produit financier	653.14	653.45
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT AMORTISSEMENTS	42'073.04	65'364.24
Amortissements	0.00	-42'486.25

Evénements imprévus	-35'000.00	0.00
EXEDENT DE RECETTES	7'073.04	22'877.99

8. Données financières du marché des loteries et paris

Les comptes 2008 des sociétés de loterie ne seront disponibles qu'à fin mai 2009. Les chiffres suivants concernent dès lors l'exercice 2007. Les montants sont arrondis.

Revenu brut des jeux

	RBJ de loto	RBJ des billets	RBJ des paris	RBJ total
Swisslos	351 Mio. CHF	158 Mio. CHF	23 Mio. CHF	532 Mio. CHF
LoRo	130 Mio. CHF	189 Mio. CHF y compris Tactilo	35 Mio. CHF y compris PMU	354 Mio. CHF
Total	481 Mio. CHF	347 Mio. CHF	58 Mio. CHF	886 Mio. CHF

Répartition des gains

	Montant à répartir	Attribution aux organes cantonaux de répartition	Attribution au Sport-Toto
Swisslos	347 Mio. CHF	321 Mio. CHF	26 Mio. CHF
LoRo	174 Mio. CHF	165 Mio. CHF	9 Mio. CHF (y compris contribution à l'ADEC)
Total	521 Mio. CHF	486 Mio. CHF	35 Mio. CHF

9. Conclusion et perspectives

Au cours de l'année écoulée, une tendance s'est nettement dégagée : celle du positionnement toujours plus fort de la Comlot comme le centre de compétences en Suisse dans le domaine des loteries et paris, et aussi dans celui des jeux d'argent d'adresse. Parmi les nombreuses facettes que revêt cette position, il est à relever un appui juridique et une fonction de conseil à la FDKL. Ainsi, plusieurs projets de règlements ont été retravaillés par le secrétariat pour le compte de la FDKL. Plusieurs dossiers ont aussi été transférés à la Comlot, dont celui du poker et des lignes directrices à établir en matière de prévention du jeu excessif. Le secrétariat est également fréquemment utilisé pour des séances de groupes de travail, dont l'animation lui incombe et dans lesquelles elle s'implique fortement.

Au cours de 2009, la Comlot entend se développer, afin de jouer un rôle plus actif dans le domaine de l'inspection et de la surveillance du marché illégal. Elle s'attachera aussi à prendre une part active aux travaux liés au traitement de l'initiative populaire « pour des jeux d'argent au service du bien commun », ainsi qu'à l'évaluation du système concordataire.

10. Liste des abréviations

ADEC	Association pour le développement de l'élevage et des courses de chevaux
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
Comlot	Commission des loteries et paris
Convention	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
DFJP	Département fédéral de justice et police
EL	European Lotteries
FDKL	Conférence des Conseillers d'Etat en charge des loteries
GRAF	Gaming Regulators European Forum
IAGR	International Association of Gaming Regulators
LLP	Loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels

LMJ	Loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu
LoRo	Loterie Romande
OFJ	Office fédéral de la Justice
RBJ	Produit brut des jeux
ReKo	Commission de recours en matière de loteries et paris
Secrétariat	Secrétariat permanent de la Commission des loteries et paris
WLA	World Lottery Association

Commission des loteries et paris

Jean-François Roth
Président

Alain Jeanmonod
Directeur

Berne, le 12 mars 2009