



comlot

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

RAPPORT ANNUEL 2012



TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	2
PREAMBULE	4
COMPOSITION DE LA COMMISSION ET DU SECRETARIAT	6
RESUME	7
RAPPORT	8
1. Missions de la Comlot	8
1.1. Traitement des demandes d'homologation	8
1.2. Surveillance du marché des loteries et paris	13
1.2.1. Lutte contre le marché illégal des jeux de hasard	13
1.2.2. Surveillance institutionnelle	16
1.2.3. Surveillance de l'exploitation des loteries et paris autorisés	17
1.2.4. Utilisation des fonds par les cantons	18
1.2.5. Procédure de qualification	19
1.3. Information et conseil	20
1.3.1. Participation à des groupes de travail et à des comités similaires	20
1.3.2. Relations nationales	22
1.3.3. Relations internationales	23
1.3.4. Médias	23
1.3.5. Particuliers	24
2. Ressources	24
2.1 Personnel	24
2.2 Finances	24
3. Evolution	25
4. Conclusions et perspectives	26
ANNEXES	29

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
Comlot	Commission des loteries et paris
DFJP	Département fédéral de justice et police
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
GREF	Gaming Regulators European Forum
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
SAV	Schweizer Arbeitsverein
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

Depuis le début de ses activités d'homologation et de surveillance en 2006, la Commission intercantonale des loteries et paris (Comlot) veille à ce que la population puisse jouer en Suisse aux jeux de loterie et aux paris sportifs en toute sécurité. En six ans, elle s'est imposée comme un acteur majeur du secteur des jeux d'argent. En autorisant une offre attrayante contrôlée, tout en luttant contre les offres illégales de jeux de hasard, elle vise à canaliser les jeux de hasard et à atténuer les risques liés aux loteries et aux paris (addiction, manipulations de jeux). En sa qualité d'autorité indépendante de surveillance, la Comlot veille au respect de l'environnement légal et à une régulation proportionnée et proche de la pratique.

Le 11 mars 2012, le peuple suisse a approuvé à une très nette majorité de 87% le nouvel article constitutionnel sur les jeux d'argent. Il s'est ainsi clairement prononcé en faveur du maintien des compétences des cantons en matière de jeux d'argent. La Comlot restera donc compétente pour l'homologation et la surveillance des jeux de loterie et les paris sportifs.

Le nouvel article constitutionnel forme la base pour la révision de la législation sur les jeux d'argent. Cette révision 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 lois 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 et à des buts d'utilité publique. Ces deux objectifs ne seront réalisables qu'au moyen 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 la perspective de la prévention du jeu excessif.

Durant l'actuel processus législatif, le législateur entend également s'intéresser à la manipulation d'événements sportifs liés à des paris. Un nombre inquiétant de nouveaux cas de résultats truqués a été révélé en Suisse en 2012. Il est urgent de déterminer par quelles mesures il est possible de lutter contre de telles manipulations au niveau national et international. Des structures appropriées doivent être mises sur pied dans le cadre de la coopération internationale et l'échange d'informations doit être amélioré. En marge du travail de prévention auprès des joueurs et des associations sportives, ainsi que de la création d'une nouvelle norme pénale dite de « fraude sportive », il s'agit de veiller au niveau national à ce que, de par leur conception, les offres de paris sportifs proposées par des organisateurs suisses ne favorisent pas la manipulation des compétitions sportives. Mais dans ce domaine également, les restrictions d'offres n'ont de sens que si une lutte efficace peut être menée simultanément contre les paris illégaux.

Pour mener à bien sa mission, la Comlot doit impérativement pouvoir s'appuyer sur un cadre légal fédéral ciblé et des dispositions intercantoniales adaptées. Elle continuera donc 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, ciblée et cohérente.

Berne, mai 2013



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 de l'Université de Lausanne (CEDIDAC), ancien recteur de l'Université de Lausanne, VD

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

Période de fonction

Le président, le vice-président et les membres ont entamé en 2010 leur deuxième période de fonction de quatre ans.

Séances de la Commission

En 2012, la Comlot s'est réunie en séance à sept occasions sous la direction de son 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

RESUME

Missions de la Comlot

Homologuer

En 2012, la Comlot a homologué 43 nouveaux jeux proposés par la LoRo et 28 par Swisslos, dont notamment les nouveaux produits de loterie Swiss Loto et Joker qui sont proposés conjointement par les deux sociétés de loterie. Pour la première fois, la Comlot a autorisé la LoRo à exploiter des billets virtuels et Swisslos des paris hippiques. Avant l'octroi d'une homologation, le potentiel addictif des produits de loterie et de paris est examiné à l'aide d'un instrument de mesure spécifique. Les mesures accompagnatrices de prévention de la dépendance au jeu et de protection la jeunesse que la Comlot impose aux organisateurs à la suite de cet examen varient selon les produits considérés et les canaux de vente utilisés.

Surveiller

Le point essentiel de cette mission est la surveillance de l'exploitation des loteries et paris homologués offerts par les deux sociétés de loterie. A côté de cela, la Comlot a ouvert, en 2012, un total de 85 dossiers pour infraction supposée à la législation sur les loteries et les paris professionnels. Dans 42 cas, elle a déposé une plainte pénale auprès des autorités de poursuite pénale cantonales compétentes. De surcroît, l'inspectorat a apporté son appui à ces autorités en participant à douze perquisitions en 2012.

Conseiller

En tant que centre de compétence des cantons en matière de jeux d'argent, la Comlot a mis à profit ses connaissances spécialisées 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 au premier plan.

Ressources

Personnel

M^e Manuel Richard a été nommé directeur du secrétariat de la Comlot au 1^{er} juillet 2012. A la même date, la Comlot a engagé M^e Pascal Philipona en qualité de directeur adjoint du secrétariat. Elle a en outre créé un poste à 70% de responsable de la prévention du jeu excessif au 1^{er} décembre 2012.

Au 31 décembre 2012, le secrétariat occupait 7,5 équivalents plein temps au total, répartis entre huit personnes.

Finances

Le montant des taxes en faveur de la Comlot en 2012 s'est monté à CHF 1'642'000.00. L'exercice 2012 s'est clos sur un excédent de charges de CHF 3'373.00.

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. L'élément essentiel réside dans l'existence du critère du plan, qui sert à exclure le risque de jeu de l'exploitant de loteries et qui permet, aujourd'hui encore, de délimiter les jeux de loterie de ceux relevant de la législation sur les casinos.

Prévention du jeu excessif

Les dispositions pertinentes de la 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 (convention intercantonale, CILP) visent à lutter contre le jeu excessif dans son ensemble (prévention, détection précoce, traitement, etc.). Contrairement aux casinos, les jeux de loteries et paris ne sont pas confinés dans une enceinte fermée (maisons de jeu), mais sont largement accessibles à la population, ce qui pose toute une série de défis. La Comlot axe donc essentiellement son travail de prévention en matière de jeux et de paris sur l'aménagement concret des offres et sur leurs canaux de vente respectifs. Parmi ses autres mandats légaux, la Comlot doit examiner le potentiel addictif des produits de loterie et de paris avant d'octroyer une homologation, et décider les mesures nécessaires de prévention de la dépendance au jeu et de protection de la jeunesse. À cet effet, elle utilise l'instrument développé par le « Wissenschaftliches Forum Glücksspiel », qui permet de mesurer et d'évaluer le potentiel addictif des produits de jeu de hasard.

Indépendamment du potentiel addictif de chaque jeu, les deux sociétés de loterie, Swisslos et la Loterie Romande (LoRo), doivent offrir des conditions-cadres qui garantissent une offre de jeux responsable. Ces conditions sont en partie prescrites par les bases et dispositions légales, mais elles découlent également des programmes mis en place par les deux sociétés dans ce domaine. En leur qualité d'organisatrices, Swisslos et LoRo ont en effet adopté des directives de « Jeu responsable », qui comportent des mesures concrètes de prévention et de lutte contre le jeu excessif et de protection de la jeunesse. Elles se sont engagées à appliquer ces principes de manière systématique.

La politique du « Jeu responsable » de Swisslos et de la LoRo prévoit des mesures préventives qui sont en général suffisantes pour les jeux associés à un « potentiel addictif moindre » dans le cadre de la procédure d'homologation. En revanche, lorsque les jeux sont considérés comme moyennement, voire très dangereux, les sociétés doivent prendre des mesures de protection supplémentaires. La Comlot les invite à réviser leur concept ou à engager des mesures complémentaires concrètes lorsqu'elle estime que leur concept de protection sociale du nouveau jeu à homologuer ne tient pas compte du risque accru, ou que les mesures accompagnatrices de prévention de la dépendance au jeu et de protection la

jeunesse ne sont pas suffisantes. Les mesures de protection sociale et de la jeunesse varient selon les produits considérés et les canaux de vente utilisés.

On distingue globalement cinq types de mesures préventives que les organisateurs peuvent prendre dans le cadre de leur politique du « Jeu responsable » ou que la Comlot peut ordonner en sus :

- **information et sensibilisation**

Exemples : brochures explicatives sur le thème de l'addiction au jeu ; informations concernant les offres de conseil et de traitement pour les joueurs, leurs proches et les employés des points de vente.

- **formation et perfectionnement**

Exemples : sensibilisation et formation des employés des sociétés de loterie et de leurs partenaires de distribution dans le domaine du jeu excessif et du jeu responsable.

- **détection et intervention précoces**

Exemples : offre d'un test d'addiction au jeu pour les clients de Swisslos et de la LoRo ; mises en garde contre les comportements à risque pendant l'utilisation des produits en ligne.

- **conception et aménagement des jeux**

Exemples : ralentissement du flux du jeu ; interdiction de cibler la publicité pour des produits de loterie et de paris sur les enfants et les jeunes.

- **limites et blocages**

Exemples : définition obligatoire de limites lors de l'utilisation de l'offre sur Internet ; enregistrement au moyen d'une pièce d'identité (condition pour ouvrir un compte de jeu en ligne).

Par ailleurs, la prévention repose sur les travaux de recherche scientifique et le développement permanent des concepts de prévention existants. La Comlot reconnaît l'importance de la recherche empirique dans son domaine d'activité et entretient des contacts réguliers avec les acteurs du monde de la prévention et de la recherche.

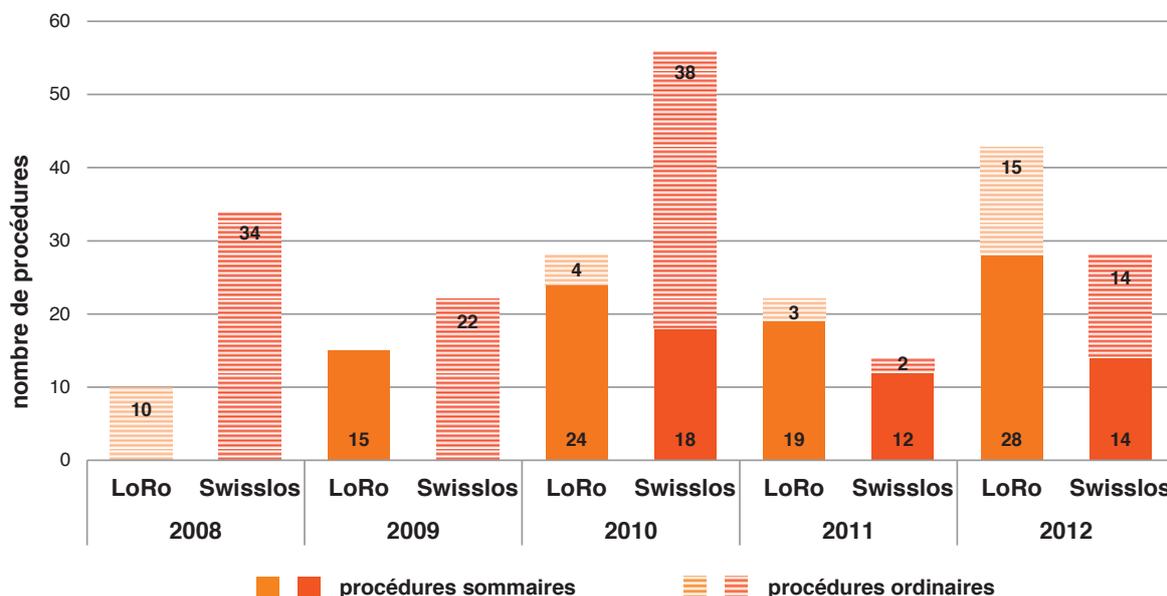
Nombre de procédures d'homologation

En 2012, la Comlot a homologué 43 nouveaux jeux proposés par la LoRo et 28 par Swisslos. L'annexe I au présent rapport présente un résumé des principaux indicateurs annuels relatifs au marché des sociétés de loterie.

L'exercice 2012 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 produits de loterie homologués pour les deux sociétés de loterie, par année et par type de procédure (ordinaire ou simplifiée).



En général, le traitement des demandes a nécessité un mois et demi au maximum. En majorité, les nouveaux jeux homologués par la Comlot dans le cadre de son activité de base sont des billets à gratter ou à déchirer, qui ont fait l'objet d'une procédure sommaire.

Les adaptations mineures de produits de loterie et de paris existants et déjà homologués ne suivent pas une procédure ordinaire mais une procédure simplifiée. En 2012, la Comlot a approuvé la modification de différents règlements de jeux déjà homologués suite notamment à l'augmentation, décidée par le Parlement au 1^{er} janvier 2013, de la franchise de l'impôt anticipé, laquelle est ainsi passée de CHF 50.00 à CHF 1'000.00.

Parmi les jeux homologués pour la première fois en 2012 et/ou ayant fait l'objet d'une procédure de recours, certains méritent des explications supplémentaires.

Swiss Loto et Joker

En avril 2012, la Comlot a homologué les produits de loterie Swiss Loto et Joker. Ceux-ci sont proposés conjointement par Swisslos et la LoRo et remplacent, depuis le 10 janvier 2013, le produit de loterie Swiss Lotto qui existait depuis des années et avait été homologué selon l'ancienne législation. Outre diverses modifications par rapport à l'ancienne version de Swiss Lotto (enjeu minimal de CHF 5.00, 42 numéros au lieu de 45), il est dorénavant possible de jouer à Swiss Loto et à Joker indépendamment l'un de l'autre. Le jeu supplémentaire Plus a été rayé de l'offre.

Billets virtuels de la LoRo

Swisslos propose depuis mai 2009 des produits de loterie (billets) virtuels sur sa plateforme Internet. En janvier 2012, la Comlot a autorisé la LoRo à exploiter dix premiers billets virtuels, qui sont proposés sur la plateforme Internet de celle-ci depuis juillet 2012. Les billets virtuels font désormais partie de l'assortiment des deux sociétés de loterie.

Dans l'optique du problème de l'addiction au jeu, les billets virtuels doivent être considérés comme plus dangereux que les jeux à gratter ou à déchirer traditionnels (sous forme physique) : leur analyse par le biais de l'outil de mesure et d'évaluation conclut à un potentiel addictif moyen. Dès lors, la Comlot a subordonné la (ré-) homologation de ces billets virtuels à un certain nombre de contraintes :

- **restrictions d'accès**

Comme pour tous les produits en ligne, il n'est possible de jouer aux billets virtuels qu'après s'être dûment enregistré sur la plateforme en ligne de la LoRo et après avoir fait parvenir à celle-ci une copie d'une pièce d'identité valable. Seules peuvent jouer les personnes de plus de 18 ans domiciliées en Suisse romande. La LoRo vérifie systématiquement l'âge et le domicile du joueur. Celui-ci a la possibilité de se fixer des limites de budget par jour, par semaine ou par mois, et peut même s'auto-exclure (pour une durée d'un jour à une année).

- **design du jeu**

Dans leur design, les billets virtuels doivent intégrer des éléments qui ralentissent le flux du jeu et le processus d'achat : les billets virtuels ne peuvent s'acheter qu'à l'unité et il faut toujours terminer le jeu avant de pouvoir acheter un nouveau billet. De plus, les billets sont conçus de manière à ce que l'intervalle entre l'achat et le résultat du jeu (gain ou perte) soit artificiellement prolongé, réduisant de fait le facteur addictif « fréquence de l'événement ». Les participants doivent pouvoir essayer les jeux en un mode de démonstration gratuit, qui n'offre aucune perspective de gain, mais repose sur des scénarios et des taux de redistribution identiques aux vrais jeux. Les joueurs peuvent ainsi se faire une idée des produits avant de commencer à miser.

- **information aux participants**

Les offres de jeu sur Internet doivent impérativement renseigner les participants sur la politique du « Jeu responsable » et la problématique du jeu excessif. Elles doivent par exemple les informer des risques liés aux jeux d'argent, des possibilités d'autocontrôle et d'auto-évaluation (version en ligne du test de dépistage de la dépendance au jeu). Le site doit proposer un conseil et une assistance téléphoniques sur le jeu pathologique, de même que les coordonnées des offres de consultation et des institutions thérapeutiques.

- **monitoring et controlling**

Le comportement de jeu et les caractéristiques des joueurs doivent être enregistrés de manière à pouvoir évaluer et, le cas échéant, adapter les mesures de protection.

Happy Day de Swisslos

La télévision suisse alémanique a diffusé la dernière émission Benissimo le 1^{er} décembre 2012 après plus de 20 ans de présence du jeu à l'écran. Benissimo a été remplacé par le nouveau produit Happy Day, qui a été homologué en 2012 au terme d'une procédure sommaire. À l'instar de son prédécesseur, la loterie à billets matériels comportant un tirage préalable Happy Day est associé à un jeu supplémentaire. Des gains importants sont mis en jeu lors de chacune des cinq émissions annuelles diffusées à la télévision.

Paris hippiques PMU de Swisslos

La LoRo propose des paris hippiques en Suisse romande depuis plus de 20 ans en collaboration avec la société de paris française Pari Mutuel Urbain (PMU), un groupement d'intérêt économique ayant son siège à Paris. Swisslos, qui propose les paris hippiques du PMU dans le canton de Berne depuis 1997, envisage d'étendre leur vente à d'autres cantons de son territoire contractuel. En septembre 2012, la Comlot a accordé à Swisslos l'homologation de neuf types de paris hippiques.

Du point de vue de la dépendance au jeu, les paris hippiques sont plus dangereux que les produits de loterie classiques tels que la loterie à numéro : leur analyse par le biais de l'outil de mesure et d'évaluation conclut à un potentiel addictif moyen. Dès lors, l'homologation de l'offre PMU a été conditionnée aux mesures préventives d'accompagnement suivantes :

- âge minimal de participation fixé à 18 ans ;
- formation obligatoire des partenaires de distribution PMU dans le domaine du jeu responsable ;
- mise à disposition de brochures informatives sur le jeu excessif aux points de vente PMU ;
- limitation de l'affichage des gains réalisés à un point de jeu PMU à un mois au maximum ;
- mise à disposition, pour consultation, des règlements PMU indiquant les taux de redistribution dans tous les points de vente PMU, et publication sur le site Internet de Swisslos, avec possibilité de téléchargement.

Avant de proposer également les paris hippiques sur son site Internet, Swisslos devra encore soumettre pour approbation à la Comlot un concept de prévention spécialement adapté à ce canal de distribution.

Schweizerischer Arbeitsverein (SAV)

Le 21 janvier 2010, le SAV a demandé l'homologation d'une loterie à la Comlot, qui la lui a refusée. Le SAV a donc formé un recours auprès de la Rekolot, dénonçant, d'une manière générale, le monopole des deux sociétés de loterie Swisslos et LoRo. Suite au rejet du recours par la Rekolot, le SAV a porté la cause devant le Tribunal fédéral. Dans son arrêt du 17 janvier 2012, ce dernier a rejeté le recours du SAV et confirmé la décision initiale de la Comlot sur tous les points (ATF 2C_859/2010). Le Tribunal fédéral a expliqué que la Comlot pouvait tenir compte d'aspects de politique sociale, en plus de considérations policières, au cours des procédures d'homologation, et orienter sa pratique d'autorisation de manière à restreindre le nombre d'entreprises de loterie. Contrairement à l'avis de la Rekolot, la procédure d'homologation ne porte pas que sur des questions techniques de jeu.

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, notamment la presse écrite traditionnelle et la télévision, mais aussi Internet.

Enoncée jusqu'ici à l'art. 43, ch. 1 de l'ordonnance du 27 mai 1924 relative à la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels (OLLP), l'interdiction des systèmes « boule de neige » a été transférée dans la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD) en avril 2012. Depuis l'entrée en vigueur du nouvel article en question, la compétence relative aux systèmes « boule de neige » ressortit au Secrétariat à l'économie (SECO). La Comlot lui a transmis l'an dernier les dossiers correspondants. La lutte contre les systèmes illégaux de type « boule de neige » et « cercles de dons » ne relève donc plus de la compétence de la Comlot.

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 les établissements 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 de prétendues lacunes dans la législation sur les jeux d'argent, et de générer des recettes considérables en profitant de l'instinct de jeu de leurs clients. Il semblerait en effet que ces jeux constituent pour certaines d'entre elles une source de financement transversal de leurs activités de base, et impliquent des frais de marketing et de promotion élevés. 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 contournent de ce fait les buts de la loi.

Nombre de dossiers et d'interventions

En 2012, la Comlot a ouvert un total de 85 dossiers pour infraction supposée à la législation sur les loteries et les paris professionnels. À titre de comparaison, 70 nouveaux dossiers avaient été ouverts l'année précédente. Dans 42 cas (contre 30 en 2011), la Comlot a déposé une plainte pénale auprès des autorités de poursuite pénale cantonales compétentes. Fin 2012, 99 dossiers étaient encore en suspens, dont 62 qui ont été ouverts en 2012.

S'il le juge opportun, le secrétariat adresse, dans un premier temps, un simple avertissement écrit avant de procéder à la dénonciation pénale. 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 est souvent tenue d'accompagner 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 2012, la Comlot a dû établir deux rapports officiels 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 2012, par catégorie de jeu et type d'intervention.

mesures catégorie de jeu	dossiers ouverts	aucune autre mesure	avertissements	dénonciations pénales	accompagne- ment des perquisitions
concours (loteries/opérations analogues à des loteries)	40	10	13	13	0
terminaux de paris sportifs	33	1	0	22	16
opérateurs étrangers de jeux de hasard en ligne	1	1	0	0	0
divers	11	4	2	7	0
total	85	16	15	42	16

Cas particulier : manipulation des compétitions sportives

Les cas de manipulation de compétitions sportives se sont malheureusement multipliés ces dernières années en Suisse également. L'expression de « scandales des paris sportifs » telle qu'utilisée dans les médias recouvre différentes configurations. Elle peut prêter à confusion dans la mesure où les manipulations ou trucages ne sont pas toujours liés à des paris sportifs, même s'ils peuvent être favorisés par une offre de paris non régulée. Dans les cas notoires de manipulation en Suisse, les offres de paris sportifs ayant permis à des associations criminelles de réaliser des gains par le biais d'agissements illégaux sont basées exclusivement à l'étranger, principalement en Asie, selon les informations actuelles. Du fait de leurs caractéristiques (palette d'offres restreinte, gains de loterie 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.

Il s'agit d'étudier de toute urgence quelles seraient les mesures aptes à lutter contre les manipulations au niveau national et international. Des travaux ont été lancés en ce sens. 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).

En tant qu'autorité de surveillance des jeux d'argent, la Comlot n'est pas compétente pour agir pénalement contre la manipulation des compétitions sportives. Sa tâche consiste cependant à veiller à ce que les offres de paris sportifs en Suisse ne favorisent pas de telles manipulations. Elle doit dès lors lutter efficacement contre l'offre illégale de paris sportifs et réguler adéquatement l'offre légale.

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. À 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, 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.

L'an dernier, l'inspectorat a étendu son réseau de contacts, plus spécifiquement dans les cantons des Grisons, d'Argovie, d'Uri et du Tessin. Il 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 par 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 douze perquisitions en 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.

Par rapport aux exercices précédents, des changements notables ont été observés surtout dans le domaine des paris sportifs illégaux. Pour suivre les astucieuses évolutions techniques des offres, les campagnes de sensibilisation à l'intention des autorités pénales et policières doivent s'adapter en permanence. De même, il a fallu modifier les méthodes de conservation des preuves. Très bien organisés, les exploitants illégaux s'attachent aussi à rendre très ardue la lutte contre leurs offres en modifiant sans cesse leurs procédures techniques.

La Comlot propose un outil de dénonciation anonyme des opérations de loteries ou paris dont la légalité paraît douteuse. Disponible sur le site Internet de la Comlot www.comlot.ch, cet instrument a été de nouveau fréquemment utilisé en 2012 et s'avère très précieux.

En 2013, 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. En l'état actuel du droit, elle n'a pas la possibilité de mener de véritables instructions pénales ou de prononcer des sanctions, contrairement à la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ). Une fois la dénonciation envoyée à l'autorité pénale compétente, la Comlot est dessaisie du dossier et ne dispose généralement même pas des droits des parties dans la procédure pénale. De nombreux opérateurs proposent en outre des activités illégales depuis l'étranger sans aucun point de rattachement avec le droit suisse. La lutte contre de telles offres est d'autant plus difficile qu'il est souvent impossible de poursuivre les auteurs en vertu du droit pénal suisse.

Une révision de la législation est nécessaire pour lutter plus efficacement contre l'offre de produits de loteries et paris illégaux. Il s'agit de doter la Comlot des compétences de droit administratif appropriées pour combattre le marché illégal. La nouvelle législation devrait prévoir des mesures permettant d'empêcher l'accès aux sites Internet qui comportent une offre illégale et de bloquer des transactions financières. De plus, la Comlot appelle de ses vœux le durcissement des dispositions pénales en cas d'infraction à la loi sur les loteries. Elle entend également pouvoir mettre de manière appropriée ses connaissances spécifiques au service de la procédure pénale.

1.2.2 Surveillance institutionnelle

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

Systèmes 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. Dans sa pratique, la Comlot n'accorde l'autorisation à une société de loterie que si celle-ci garantit également une sécurité suffisante de l'information par rapport à l'ensemble de l'exploitation du jeu.

Les deux sociétés suisses de loterie utilisent 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).

Politique du Jeu responsable

Les deux sociétés de loterie ont adopté des directives garantissant une offre de jeu responsable (« Politique du Jeu responsable », cf. chiffre 1.1). En général, la Comlot n'exige des mesures supplémentaires de prévention du jeu excessif ou de protection de la jeunesse

qu'en relation avec des produits de loterie assortis d'un risque d'addiction moyen à élevé. Lorsque le risque est moindre, la Comlot estime que le respect de la « Politique du jeu responsable » est normalement suffisant. Elle doit par conséquent vérifier la mise en œuvre de ces directives et se tenir informée de toute modification.

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 pertinentes, c'est à la Comlot qu'il incombe de surveiller l'utilisation des revenus des sociétés de loterie. Un progrès décisif a été enregistré à cet égard au cours du second semestre 2012 : les deux sociétés de loterie ont assuré à la Comlot qu'elles établiraient leurs comptes annuels selon les normes Swiss GAAP RPC à compter respectivement de janvier 2013 et 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 veille au respect des prescriptions légales, des conditions d'homologation et de l'exploitation en bonne et due forme des jeux homologués. Il s'agit par exemple de surveiller les tirages. Cette tâche est en partie déléguée à des tiers. À partir de janvier 2013, l'office des services d'huissiers et des poursuites (*Stadtammann- und Betreibungsamt*) de Zurich 5 surveillera désormais les tirages des produits de loterie de Swisslos et de la LoRo (p. ex. Swiss Loto et Le Billet Le Million), qui se déroulent dans le canton de Zurich. La Comlot a conclu une convention de délégation en ce sens avec cet office en décembre 2012. Conformément à la directive concernant l'homologation et la surveillance entrée en vigueur le 1^{er} février 2011, les sociétés de loterie doivent en outre informer la Comlot des faits matériels relevant de la surveillance, et la Comlot peut procéder à des contrôles pour vérifier le respect des prescriptions.

Prévention du jeu excessif

La Comlot vérifie que les organisateurs mettent en œuvre les mesures d'accompagnement des jeux assortis à un potentiel addictif moyen ou élevé. Dans le cadre de l'homologation de billets virtuels proposés sur les plateformes Internet, il a été décidé que les sociétés de loterie enregistreraient et mettraient à la disposition de la Comlot les données pertinentes afin de vérifier l'efficacité des mesures de prévention du jeu excessif. Avantage non négligeable, les jeux en ligne permettent en effet d'analyser le comportement des joueurs et de tirer des enseignements non seulement sur le risque que ces jeux présentent mais aussi sur l'efficacité des mesures engagées. Swisslos publie ses rapports en la matière sur son site Internet depuis plusieurs années déjà.

1.2.4 Utilisation des fonds par les cantons

Surveillance de l'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% des revenus bruts des jeux est versée sur des fonds distincts en faveur des cantons, qui doivent l'affecter à la prévention et à la lutte contre le jeu excessif. Le bénéfice net restant des sociétés de loterie est 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 décision 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 (provenant des fonds institués en vue de l'affectation à des buts d'utilité publique) 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.

En novembre 2012, le magazine de défense des consommateurs « saldo » a publié un article sur les réserves accumulées par les fonds de loterie et du sport des cantons suisses alémaniques. D'après l'article, la fortune détenue par ces fonds dans certains cantons dépassait largement, au 31 décembre 2011, les montants versés par Swisslos en 2011. Fin 2012, la Comlot a adressé un courrier aux cantons concernés afin d'obtenir une vue d'ensemble sur l'affaire. Dans le même temps, elle a entrepris des démarches auprès des cantons romands pour déterminer l'ampleur des réserves détenues dans leurs fonds. La Comlot poursuivra ses travaux dans ce domaine en 2013.

Surveillance de l'utilisation de la taxe contre la dépendance au jeu

La taxe sur la dépendance au jeu correspond à 0,5% des revenus bruts des jeux des sociétés de loterie. Les cantons doivent l'utiliser pour la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu, conformément à l'art. 18 de la Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice des loteries et paris (CILP). En 2011,

la Comlot a effectué une première analyse sommaire afin d'identifier les structures dans ce domaine. Elle a recommandé à la CDCM de commander une étude plus approfondie, encadrée par la Comlot, sur l'utilisation de la taxe contre la dépendance au jeu. La CDCM a décidé de réaliser cette évaluation en deux parties, couvrant l'ensemble des 26 cantons. La première phase, qui devrait s'achever en été 2013, étudie en résumé l'affectation et l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu, ainsi que la collaboration au sein des cantons et entre ces derniers. La seconde phase analysera si les fonds sont utilisés de manière ciblée et adéquate, et si les effets recherchés ont été obtenus. Les résultats de l'étude permettront au final de déterminer si les moyens mis à la disposition des cantons à moyen et à long terme sont insuffisants, suffisants ou trop élevés pour prévenir et traiter efficacement le jeu pathologique. L'objectif final de l'évaluation est de jeter, au niveau de la Confédération et des cantons, les bases d'une politique de prévention du jeu excessif qui soit à la fois active, coordonnée et adaptée à la situation.

La Comlot a confié la réalisation de l'analyse au bureau d'études et de conseil INFRAS de Zurich. Un groupe de suivi a été instauré afin d'encadrer le projet. Il se compose d'un représentant de la Comlot et des sociétés de loterie, ainsi que de deux représentants de la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies (CDCT). La direction du projet ressortit à la CDCM. L'an dernier, le représentant de la Comlot a participé à plusieurs séances pour ce projet.

1.2.5 Procédure de qualification

En 2012, la Comlot a ouvert, sur demande, deux procédures administratives. Les procédures administratives se distinguent des autres procédures habituellement menées par la Comlot en ce que les requérants ne sollicitent pas une autorisation mais une simple qualification de la part de la Comlot. Il s'agit pour eux de savoir si les manifestations qu'ils organisent tombent 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'une opposition. Les procédures sont désormais pendantes devant la Rekolut. Celle-ci doit déterminer en particulier si la Comlot est compétente ou non pour rendre de telles décisions de droit administratif. L'issue de ces procédures de recours revêt une importance capitale pour la Comlot, qui doit en effet disposer de droits de décision appropriés 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. chiffre 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

La Comlot participe à de nombreux groupes de travail. En 2009, la Confédération et les cantons ont mis sur pied une organisation de projet commune consacrée aux jeux d'argent. Les travaux de cette organisation se sont intensifiés dès le premier trimestre 2010. L'organisation comprend 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. Les travaux de l'organisation de projet favorisent la confiance entre les acteurs du domaine des jeux d'argent et préparent le terrain en vue d'une nouvelle législation cohérente en matière de jeux d'argent. Pour les représentants de la Comlot, les échanges liés à la nouvelle législation sont intéressants et instructifs.

Commission d'étude

Sur mandat des cantons, la Comlot a partagé la co-présidence de la commission d'étude avec l'Office fédéral de la justice (OFJ) jusqu'à l'été 2012. Un membre de son secrétariat la représentait également dans la commission. Par la suite, cette co-présidence a été remaniée. La direction de la commission est toujours assurée conjointement par un représentant des cantons et un représentant de la Confédération. Deux représentants du secrétariat de la Comlot prennent désormais part à la commission d'étude.

L'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun » a été déposée le 10 septembre 2009. Elaboré par la commission d'étude, le contre-projet a rencontré un écho très favorable. Le Conseil fédéral et le Parlement ont recommandé au peuple de l'accepter. En octobre 2011, le Comité d'initiative a retiré son initiative en faveur du contre-projet, si bien que ce dernier est le seul à avoir été mis en votation. Il a été approuvé à 87% lors du scrutin populaire du 11 mars 2012.

Depuis janvier 2011 déjà, la commission d'étude travaille à la révision de la législation sur les jeux d'argent sur la base du contre-projet. Ces travaux sont très complexes et demandent énormément de temps. La Comlot est néanmoins convaincue qu'elle réussira à réguler le domaine des jeux d'argent de manière pertinente et cohérente, en poursuivant sur la voie tracée.

Groupe de travail Jeux de hasard en ligne

La Comlot disposait aussi d'un représentant au sein du groupe de travail Jeu de hasard en ligne. Ce dernier a démarré ses activités en janvier 2010, avec comme objectif d'élaborer des normes qui permettent à la fois de proposer une offre légale et réglementée de jeux en ligne, et de lutter efficacement contre les offres illégales. Au printemps 2012, il a ainsi réalisé un sondage auprès des représentants d'autorités étrangères en vue d'une future réglementation des jeux en ligne. Il a rédigé et remis au groupe POL un rapport final sur la base de ses travaux, qui ont pris fin en octobre 2012.

Groupe de travail Imposition des jeux d'argent

Le groupe de travail Imposition des jeux d'argent, qui a entamé ses travaux en septembre 2011, a été chargé d'analyser les aspects de la fiscalité du domaine des jeux d'argent dans sa globalité. Le groupe de travail, dans lequel la Comlot dispose également d'un représentant, a terminé ses travaux en décembre 2012 et remis un rapport final au groupe POL.

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 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 des 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 devrait être 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 travail.

Le groupe de rédaction se réunit dans le cadre d'assemblées plénières ou en sous-groupes spécialisés plus restreints (questions juridiques, sportives, réglementaires). La Comlot se réjouit de participer à ces travaux, qui ne manqueront pas d'influencer la future législation sur les jeux d'argent, en particulier dans les domaines relevant des paris sportifs.

1.3.2 Relations nationales

CDCM

Les rencontres régulières avec la présidence et le comité directeur de la CDCM se sont poursuivies en 2012. Le président de la Comlot, accompagné du directeur, est également invité aux deux séances annuelles 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 des contacts avec plusieurs instances policières dans 14 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. L'inspectorat a pu transmettre les connaissances de la Comlot en la matière à diverses occasions l'an dernier.

CFMJ

Les présidents et les directeurs de la Comlot et de la CFMJ se sont rencontrés deux fois, au printemps et en automne, accompagnés chacun d'une petite délégation. Les deux secrétariats collaborent directement, notamment dans le domaine 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.

Des collaborateurs des secrétariats de la Comlot et de la CFMJ se sont en outre régulièrement réunis au sein des groupes de travail formés dans le cadre de l'organisation de projet créée entre la Confédération et les cantons (cf. chiffre 1.3.1). Cette collaboration contribue aussi à instaurer la confiance entre les participants.

Département fédéral de justice et police (DFJP) / OFJ

Le président de la Comlot a participé aux réunions organisées par la cheffe du DFJP en mai et en décembre 2012. Ces rencontres, auxquelles ont également pris part une délégation de la CDCM et des représentants du DFJP, se sont déroulées dans le cadre de l'organisation de projet commune (cf. chiffre 1.3.1).

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 organisateurs et l'autorité de surveillance.

Acteurs en matière de prévention du jeu excessif

En septembre 2012, un représentant de la Comlot s'est exprimé lors d'une séance du groupe spécialisé Jeux d'argent afin d'informer les participants des mesures prises par la commission dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le jeu excessif.

Le même mois, la Comlot a adressé une lettre à différentes unités de consultation en matière de dépendance au jeu et à divers groupes d'entraide, leur indiquant que les joueurs pouvaient dénoncer les locaux proposant des jeux de hasard illégaux via le formulaire *ad hoc* sur son site Internet (cf. chiffre 1.2.1). Des spécialistes de la prévention de la ludopathie ont répondu à la Comlot que le fait de dénoncer ces locaux pouvait aider les joueurs en situation de dépendance. Cette opération est également bénéfique pour la Comlot puisqu'elle obtient ainsi de précieux renseignements sur des loteries et des paris illégaux.

1.3.3 Relations internationales

Tout au long de l'année, 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 des loteries et paris, tant avec les responsables des autorités de surveillance des jeux de hasard d'autres pays qu'avec d'autres acteurs du secteur.

Gaming Regulators European Forum (GREF)

Un représentant du secrétariat a participé en juin 2012 à la réunion annuelle du GREF. Cette rencontre, à laquelle ont également pris part des représentants de l'OFJ et de la CFMJ, constituait une bonne opportunité pour réaliser de fructueux échanges avec des homologues de toute l'Europe. Différents orateurs se sont exprimés et certains ont présenté les tendances du marché en général, ainsi que les évolutions nationales et internationales. L'un d'eux en particulier a fait état des travaux visant à créer un groupe d'experts sur les services de jeux de hasard. Ce groupe doit fournir conseils et expertises à la Direction générale Marché intérieur et services de la Commission européenne. En plus d'abriter les discussions des quatre groupes de travail dans les domaines de l'évolution technique, des statistiques, des jeux de hasard en ligne et de la dépendance au jeu, la réunion 2012 du GREF a également abordé les questions du rôle et de l'avenir du forum.

1.3.4 Médias

Les médias s'intéressent de près à certain sujets que traite la Comlot (concours illégaux, scandales des rencontres sportives truquées liées à des paris, offres légales de sociétés de loterie, etc.). Mais un thème en particulier suscite les critiques répétées des médias : la répartition des bénéfices générés par l'organisation de loteries par le biais des fonds cantonaux de loterie et du sport (cf. également chiffre 1.2.4). Les médias d'actualité quotidienne, mais surtout les émissions de protection des consommateurs que sont « À bon entendeur » et « Kassensturz » (télévision), et « Espresso » et « On en parle » (radio) de la Radio Télévision Suisse, manifestent un vif intérêt pour les sujets relevant du domaine de compétence de la Comlot. Il en va de même pour les magazines de défense des consommateurs « FRC Mieux choisir », « Bon à savoir », « Ktipp » et « saldo » (presse). À maintes reprises, les collaborateurs du secrétariat ont donc dû fournir des informations aux médias l'an dernier également.

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. La fréquentation du site a enregistré une nouvelle légère augmentation en 2012, avec quelque 12 500 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 pris plus de temps à traiter. Dans la plupart des cas, il s'agissait d'informations ne nécessitant pas la perception de redevances.

2. Ressources

2.1. Personnel

Au 31 décembre 2012, la Comlot employait deux collaborateurs francophones et six germanophones. Parmi ces huit personnes, deux sont des femmes. Le secrétariat occupe 7,5 équivalents plein temps au total, répartis entre huit personnes.

Changement à la direction du secrétariat de la Comlot

M^e Manuel Richard a été nommé directeur du secrétariat de la Comlot au 1^{er} juillet 2012. En sa qualité d'ancien directeur adjoint, il a assuré la direction du secrétariat *ad interim* entre février et juillet 2012. Au 1^{er} juillet également, la Comlot a engagé M^e Pascal Philipona en qualité de directeur adjoint du secrétariat.

Responsable de la prévention du jeu excessif

La Comlot a créé un poste à 70% de responsable de la prévention du jeu excessif au 1^{er} décembre 2012. En sa qualité de psychologue, le nouveau collaborateur est chargé d'évaluer le potentiel addictif des produits de loterie et paris en cours d'homologation. Il devra également conseiller la commission en ce qui concerne la définition de mesures appropriées accompagnant l'exploitation des jeux, destinées à prévenir la dépendance au jeu. En collaboration avec les sociétés de loterie, il examinera en continu l'efficacité des mesures préventives déjà engagées. Enfin, il jouera un rôle d'intermédiaire en assurant la transmission et l'échange d'informations, et en entretenant les contacts avec les services cantonaux de la santé, les unités de recherche en matière de jeux de hasard, les associations et institutions spécialisées dans le jeu excessif, et les autres acteurs du secteur.

2.2. Finances

L'exercice 2012 clôt sur un excédent de charges de CHF 3'373.00. Le budget prévoyait un excédent de charges de CHF 150'000.00, lequel devait être couvert par les réserves. Le budget a donc été respecté *de facto*, avec un excédent de CHF 146'627.00.

Comme les années précédentes, les comptes de la Comlot ont été tenus avec le soutien de la fiduciaire BDO, puis révisés par PriceWaterhouseCoopers. Le rapport de révision figure en annexe (cf. annexe II), de même qu'une synthèse des comptes annuels et une comparaison des chiffres avec l'exercice précédent (cf. annexe III).

Bilan

Comparé à l'exercice précédent, l'actif circulant et les fonds étrangers à court terme ont reculé leur niveau habituel, puisque, contrairement à 2011, aucune écriture transitoire n'a dû être effectuée pour la taxe de surveillance.

Les fonds propres diminuent du montant de l'excédent de charges, à savoir de CHF 3'373.00.

Compte de profits et pertes

Les charges de personnel représentent de loin le poste de dépenses le plus important. Elles ont progressé de 8% par rapport à l'exercice précédent. Cette hausse résulte du changement à la direction du secrétariat, ainsi que de l'engagement d'un responsable de la prévention du jeu excessif. Les autres charges d'exploitation n'ont guère évolué.

Le produit d'exploitation a augmenté de 10% environ. Cette hausse est imputable d'une part au léger relèvement de la taxe générale de surveillance et, d'autre part, à la progression considérable des taxes facturées pour les mandats par rapport à l'année dernière.

3. Evolution

Actuellement, la Comlot est bien organisée pour assumer sa mission légale. Son budget et ses effectifs sont stables. L'engagement en 2012 d'un responsable de la prévention du jeu excessif constituait une étape importante pour le développement de la Comlot. Ces prochaines années, la Comlot devra éventuellement augmenter ses ressources afin de lutter contre le marché illégal et d'effectuer les procédures de qualification. La Comlot prévoit de stabiliser le nombre de collaborateurs de son secrétariat à un maximum de dix équivalents plein temps à moyen terme. Seule l'entrée en vigueur de la nouvelle législation pourrait 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.

En 2011, la Comlot a chargé un bureau spécialisé d'analyser et d'optimiser ses processus. L'objectif était double : d'une part améliorer la transparence des procédures et des compétences dans les processus-clé de la Comlot ; et d'autre part détecter et éliminer les imprécisions. Au final, il s'agit de mettre en place des structures adaptées qui simplifient la planification, la coordination et le pilotage des activités de la Comlot, de manière à garantir l'exécution en bonne et due forme de ses activités de base, même en cas de croissance éventuelle ou de fluctuation. Un manuel d'organisation de la Comlot a été élaboré dans le cadre de ce projet. Il a servi de base aux adaptations structurelles déjà réalisées (p. ex. classement des documents adapté aux processus d'affaires de la Comlot, etc.) et sera également utilisé pour mener à bien des extensions en rapport avec de futurs projets (p. ex. réorganisations, introduction d'éléments de cyberadministration).

En avril 2012, la commission a approuvé la charte de la Comlot, qui décrit sa mission et ses objectifs. La charte est disponible sur le site Internet de la Comlot, et figure également dans l'annexe IV du présent rapport.

4. Conclusions et perspectives

La Comlot s'est imposée comme un acteur important du secteur suisse des jeux d'argent. Jeune et dynamique, l'autorité de surveillance anticipe les évolutions et reste ouverte aux changements. 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 encadrer des jeux d'argent attrayants proposés sur des supports interactifs et sur Internet, et les autoriser, à condition qu'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 de nouvelles possibilités : les jeux sur Internet permettent d'enregistrer des données sur le comportement des joueurs, ainsi que d'autres facteurs relatifs aux individus, aux produits et aux systèmes à des fins préventives. Le régulateur dispose ainsi de nouvelles possibilités d'évaluation de l'efficacité des mesures et d'optimisation des 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.

À cet effet, la Comlot doit impérativement pouvoir s'appuyer sur un cadre légal fédéral ciblé et des dispositions intercantionales adaptées. Elle continuera donc 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, ciblée et cohérente.

L'optimisation des processus de la Comlot et la mise en place de structures adaptées jetteront les 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.

ANNEXES

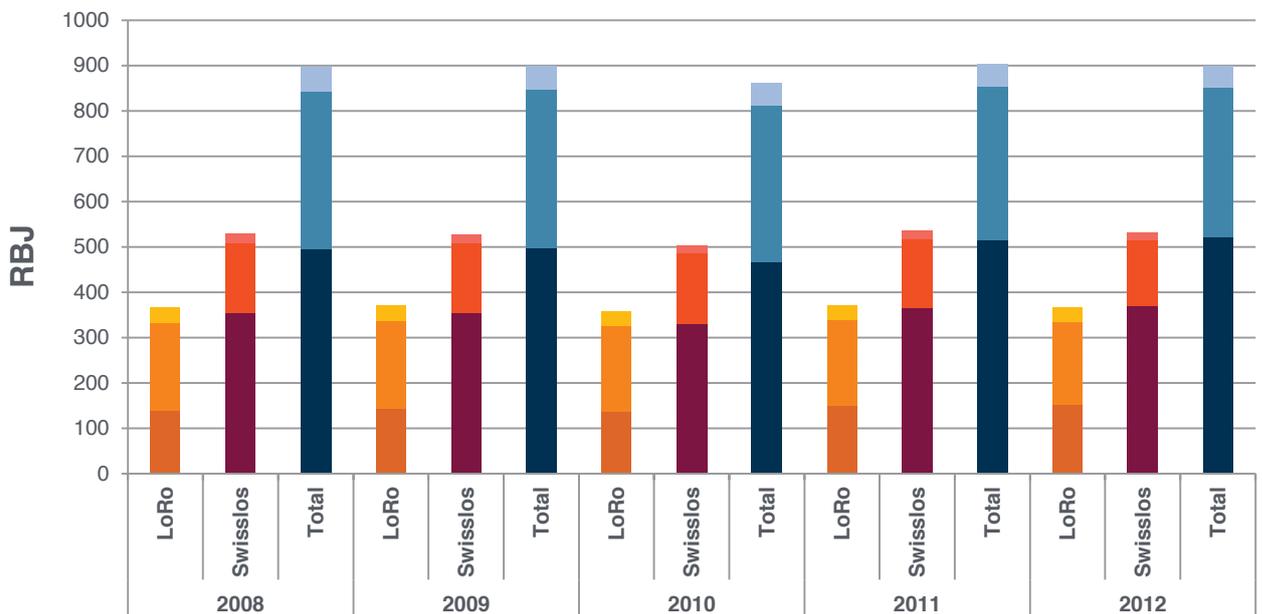
Annexe I : Résumé des principaux indicateurs annuels relatifs au marché des sociétés de loterie

Revenu brut des jeux (RBJ)

Diagramme 2

Revenu brut des jeux (RBJ) des deux sociétés de loterie entre 2008 et 2012
(Au total, par année et par catégorie de produit). Les montants sont arrondis.

x 1'000'000 CHF



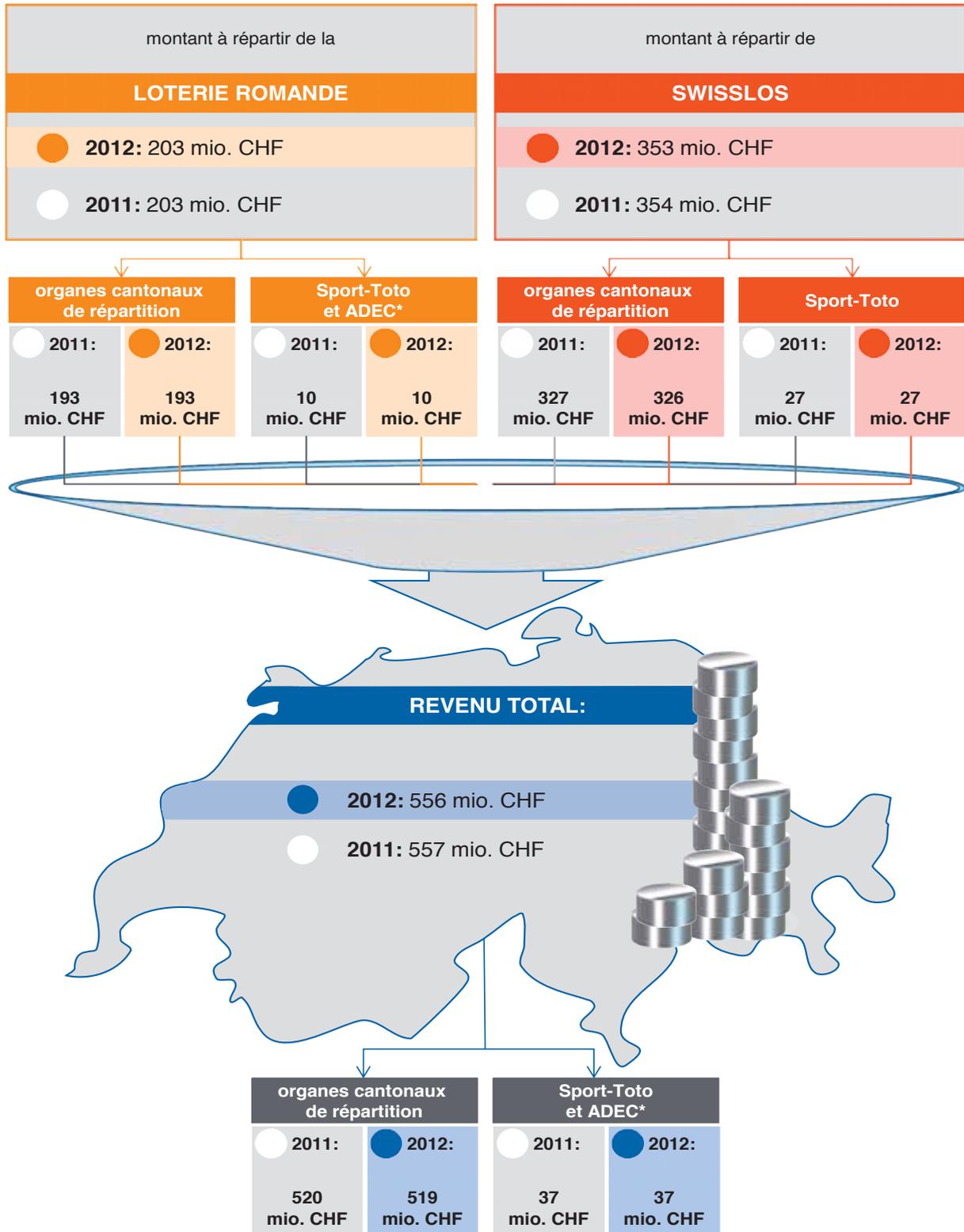
<i>Paris*</i>	34	21	55	33	18	51	32	17	49	32	17	49	31	16	47
<i>Billets*</i>	193	154	347	196	156	352	190	157	347	189	151	340	185	147	332
<i>Jeux de loteries*</i>	139	355	494	142	354	496	136	330	466	149	366	515	151	369	520
Total *	366	530	896	371	528	899	358	504	862	370	534	904	367	532	899

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

Répartition des gains

Illustration 1

Répartition des revenus générés en 2012 par les deux sociétés de loterie.



* En 2012 la Loterie Romande a versé un montant de 3.1 mio. CHF à l'ADEC (en 2011: 3.2 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 2012.

Responsabilité de la Commission

La responsabilité de l'établissement des comptes annuels, conformément aux dispositions légales et aux concordats 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 fait partie d'un réseau global de sociétés juridiquement autonomes, indépendantes les unes des autres.



Opinion d'audit

Selon notre appréciation, les comptes annuels pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2012 sont conformes à la loi suisse et aux concordats du 7 janvier 2005.

PricewaterhouseCoopers SA



Jürg Reber
Expert-réviseur



Hans Peter Linder
Expert-réviseur

Bern, 15 mars 2013

Annexes:

- Comptes annuels (bilan et compte de profits et pertes)

Annexe III : Résumé des comptes annuels 2012 et comparaison avec l'exercice précédent

BILAN	Année 2012	Année 2011
	CHF	CHF
ACTIF		
Actif circulant	710'604	1'617'165
Actif immobilisé	3	3
ACTIF	710'607	1'617'168
PASSIF		
Fonds étrangers à court terme	62'336	965'524
Fonds étrangers à long terme	120'000	120'000
Fonds propres	528'271	531'644
PASSIF	710'607	1'617'168
COMPTE DE PROFITS ET PERTES	Année 2012	Année 2011
	CHF	CHF
PRODUIT D'EXPLOITATION		
Produit d'exploitation	1'642'000	1'479'400
RESULTAT BRUT 1	1'642'000	1'479'400
CHARGES DE PERSONNEL		
Charges de personnel	-1'329'806	-1'222'397
RESULTAT BRUT 2	312'194	257'003
AUTRES CHARGES D'EXPLOITATION		
Autres charges d'exploitation	-284'671	-273'806
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT RESULTAT FINANCIER	27'523	-16'803
Total produit financier	685	538
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT AMORTISSEMENTS	28'208	-16'265
Amortissements	-31'581	-7'183
Événements imprévus	0	133'200
EXCEDENT DE RECETTES	-3'373	109'752

Annexe IV : Charte de la Comlot

La présente charte définit la mission et les objectifs de la Comlot en sa qualité d'autorité de surveillance et d'homologation des jeux d'argent.

La Comlot a pour mission, d'une part, de surveiller et d'homologuer les loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse, et d'autre part, de lutter contre les offres illégales de loterie et paris.

Sa principale priorité consiste à s'acquitter de son mandat légal. À cet égard, elle s'attache à respecter les principes suivants en matière de régulation :

- **crédibilité et indépendance**

La Comlot applique le droit et renseigne ses interlocuteurs de manière objective, ouverte et adéquate. Elle se forge ses opinions en toute indépendance et agit en conséquence.

- **proximité du marché et proportionnalité**

La Comlot régule le marché dans la mesure du nécessaire. Elle entretient un dialogue régulier avec les instances soumises à sa surveillance, tient compte des besoins des différents acteurs d'une Suisse multiculturelle et contribue à définir des règles efficaces et pratiques, qu'elle applique avec de manière rationnelle et proportionnée.

- **objectivité et transparence**

La Comlot suit des procédures transparentes et sanctionne fermement, mais impartialement, les infractions aux règles qui relèvent de son domaine de compétence. Ses décisions sont compréhensibles par les acteurs concernés.

La Comlot est un acteur majeur du secteur des jeux d'argent en Suisse. Grâce à ses excellentes compétences techniques et sociales, elle assume pleinement ses responsabilités et s'acquitte parfaitement de sa mission. Elle anticipe les évolutions et reste ouverte aux changements.

La protection de la population contre les dangers relatifs aux jeux d'argent, en particulier la prévention de l'addiction au jeu, est l'une de ses préoccupations. Elle reconnaît l'importance de la recherche scientifique dans son domaine d'activité et soutient des projets de recherche dans la mesure de ses possibilités.

La Comlot offre à ses collaboratrices et collaborateurs un environnement agréable qui favorise le travail durable et la recherche de la qualité. Elle soutient activement leur développement. Sa culture d'entreprise repose sur trois piliers : des conditions de travail progressistes, un dialogue ouvert et le respect mutuel.



Commission des loteries et paris

Schauplatzgasse 9

CH - 3011 Berne

Tel.: +41 (0)31 313 13 03

Fax: +41 (0)31 313 13 00

info@comlot.ch

www.comlot.ch