



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

Rapport annuel 2020

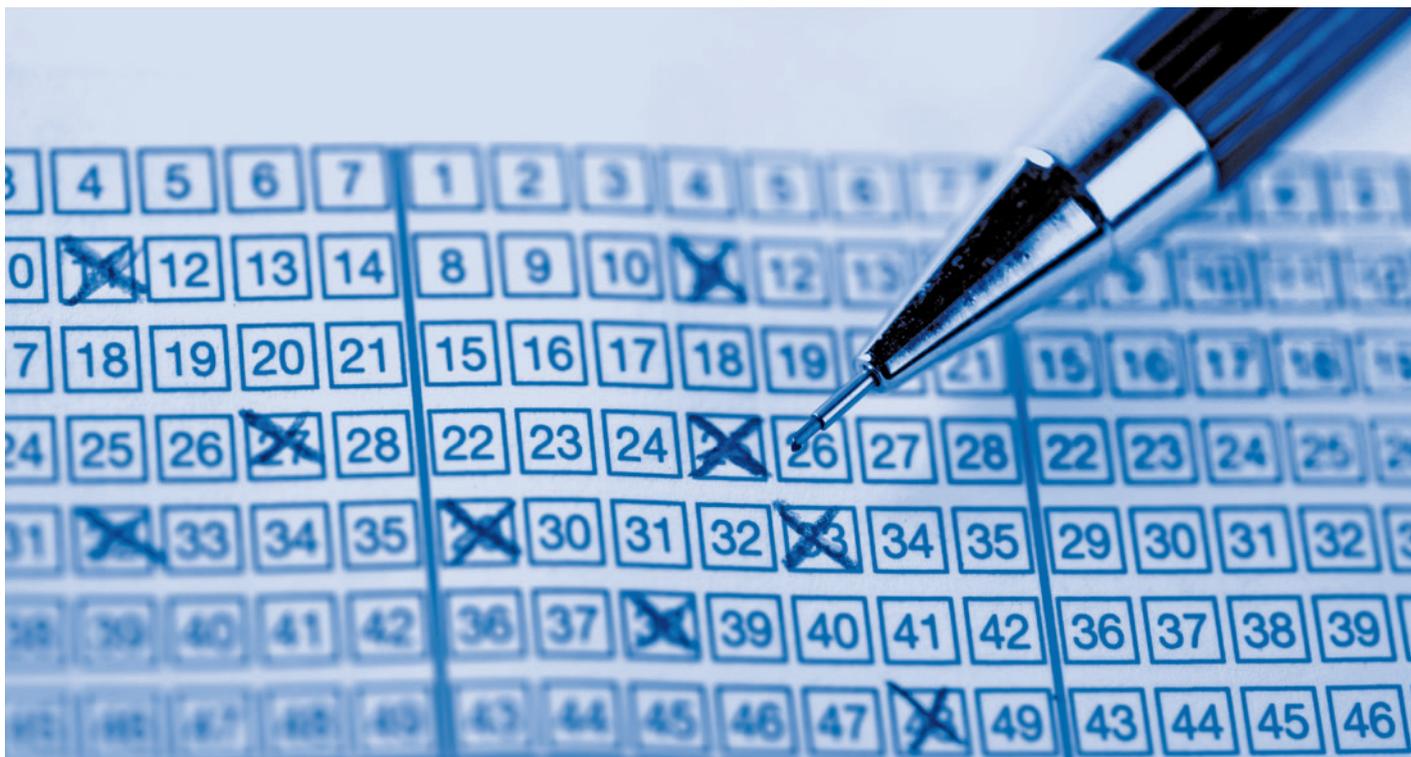


Table des matières

Liste des abréviations	2
Préambule	3
Commission et secrétariat	4
Résumé	6
Rapport	8
1. Missions de la Comlot	8
1.1 Surveillance des loteries et des paris sportifs	8
1.1.1 Autorisations	8
1.1.2 Surveillance de l'exploitation des jeux	9
1.1.3 Protection de la société et de la jeunesse	9
1.1.4 Sécurité	11
1.1.5 Lutte contre le blanchiment d'argent	11
1.2 Surveillance des jeux d'adresse	12
1.2.1 Autorisations et qualifications	12
1.2.2 Surveillance de l'exploitation des jeux	13
1.2.3 Protection sociale et sécurité	13
1.3 Lutte contre les activités illégales	13
1.3.1 Blocage d'accès	14
1.3.2 Jeux destinés à promouvoir des ventes	14
1.3.3 Marché illégal terrestre	15
1.3.4 Lutte contre la manipulation de compétitions sportives	15
1.4 La Comlot en tant que centre de compétence pour les jeux d'argent	17
1.4.1 Statistiques, études et rapports	17
1.4.2 Délimitation du marché	18
1.4.3 Collaboration	19
1.4.4 Mission d'information	20
2. Ressources	22
2.1 Personnel	22
2.2 Finances	22
Annexe	24



Liste des abréviations

ADEC	Association pour le développement de l'élevage et des courses
AVW	Amt für Volkswirtschaft des Fürstentums Liechtenstein
CDCA	Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions
CDCM	Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CJA	Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse
Comlot	Commission intercantonale des loteries et paris
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
FIFA	Fédération internationale de football association
GCBF	Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
Gespa	Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent
GLMS	Global Lottery Monitoring System
GREF	Gaming Regulators European Forum
ISP	Fournisseurs d'accès à Internet suisses
LBA	Loi sur le blanchiment d'argent
LJAr	Loi fédérale sur les jeux d'argent du 29 septembre 2017
LoRo	Société de la Loterie de la Suisse Romande
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
OJAr	Ordonnance sur les jeux d'argent
RBJ	Revenu brut des jeux
Secrétariat	Secrétariat permanent de la Commission des loteries et paris
SST	Société du Sport-Toto
Swisslos	SWISSLOS Coopérative de Loterie Intercantonale
UEFA	Union des associations européennes de football

Préambule

En 2020, la pandémie de Covid-19 a dicté la mesure du secteur des jeux de grande envergure placé sous la surveillance de la Comlot. Les mesures de protection prises contre le coronavirus par les établissements de l'hôtellerie et de la restauration, notamment la fermeture des bars et des restaurants lors du premier confinement entre le 16 mars et le 11 mai 2020, mais aussi plus généralement les restrictions de la liberté de mouvement de la population suisse, ont entraîné une chute considérable du chiffre d'affaires des points de vente physiques. Les exploitants d'appareils de jeux d'adresse ont été touchés particulièrement durement, puisqu'ils n'ont pu générer aucun revenu pendant plusieurs mois. La pandémie continuera à affecter le secteur bien au-delà de l'année sous revue. De nombreux petits établissements de l'hôtellerie et de la restauration luttent actuellement pour leur survie.

S'agissant des offres de loterie, la baisse du chiffre d'affaires dans les points de vente a été partiellement compensée par une augmentation des participations en ligne. Le marché des paris sportifs a lui aussi été gravement affecté par la pandémie et s'est presque totalement arrêté au deuxième trimestre, pratiquement plus aucun événement sportif ne pouvant être organisé dans le monde. Il est réjouissant de constater que, malgré ces conditions difficiles, les deux prestataires suisses de paris sportifs ont pu, l'an dernier, regagner de nouvelles parts de marché sur les prestataires illégaux grâce au cadre légal modernisé.

La loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr) est entrée en vigueur au niveau fédéral le 1^{er} janvier 2019. En vue de la mise en œuvre de la LJAr, l'assemblée plénière de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM) approuvait, le 20 mai 2019, le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) pour ratification dans les cantons. La CDCM s'était fixé comme objectif ambitieux de faire ratifier le concordat par les 26 cantons avant la fin de l'année écoulée. Ce projet a abouti malgré le contexte difficile. Le CJA est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021, mettant un terme à des années de travail législatif au niveau national.

L'entrée en vigueur du CJA dote la Comlot d'un nouveau cadre juridique. Désormais établissement de droit public autonome, celle-ci devient l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa). Cette transformation entraîne des changements de responsabilités et nécessite des adaptations organisationnelles, qu'il a fallu préparer en 2020. Les changements s'accompagnent de la poursuite du développement de la marque verbale et figurative, ainsi que d'une refonte complète du site Internet. Celui-ci a été modernisé et adapté aux besoins actuels des différents groupes cibles.

Au début de ses activités opérationnelles en janvier 2006, la Comlot avait pris en charge des tâches qui étaient jusqu'alors du ressort des cantons. Au fil des ans, l'autorité s'est imposée comme le centre de compétence des cantons pour toutes les questions relatives aux jeux d'argent et a progressivement étendu son champ d'action. Le présent rapport annuel clôt le chapitre « Comlot ». À cette occasion, nous tenons à remercier avant tout nos collaborateurs, les membres de la commission et nos partenaires externes, qui ont contribué au développement de l'autorité par leur engagement et leur personnalité. Les exigences imposées à la Comlot se sont accrues rapidement au fil des années et ont sans cesse obligé le personnel à faire preuve d'une solide capacité d'adaptation. Avec la transformation de la Comlot en Gespa, nous refermons ce chapitre, et nous félicitons de la poursuite de nos activités de surveillance sur des bases modernisées et actualisées.

Berne, mai 2021



Jean-François Roth
Président



Manuel Richard
Directeur

Commission et secrétariat

Commission

Président

Monsieur
Jean-François Roth,
avocat,
ancien ministre, JU



Vice-président

Monsieur
Bruno Erni,
ancien directeur
de la fondation
Santé bernoise, BE



Membres

Madame
Valeria Canova Masina,
lic. iur., conseillère juridique,
médiatrice et coach, TI



Madame
Kathrin Hilber,
lic. phil., conseillère
indépendante et
médiatrice, ancienne
conseillère d'Etat, SG



Monsieur
Jean-Marc Rapp,
Dr. H.C., Professeur
honoraire et Recteur
émérite de l'Université
de Lausanne, ancien
Président de l'Association
Européenne des
Universités (EUA), VD



**Séances
de la Commission**

En 2020, la Commission a tenu sept séances ordinaires et une séance extraordinaire sous la direction de son président.

Secrétariat

Direction

M. Manuel Richard, directeur

M. Patrik Eichenberger, directeur adjoint, chef de la division Protection sociale et surveillance générale du marché

M. Pascal Philipona, chef de la division Surveillance Suisse romande

M. Sascha Giuffredi, chef de la division Surveillance Suisse alémanique et Tessin

Résumé

Missions

Surveillance des loteries et des paris sportifs

L'exploitation sûre et socialement responsable des loteries et des paris sportifs en Suisse constitue l'objectif principal des activités d'autorisation et de surveillance. En 2020, les deux sociétés de loterie ont obtenu leur autorisation d'exploitant (art. 21 ss LJAr). Cet octroi était lié à l'approbation des programmes de mesures de sécurité et de mesures sociales des exploitants.

La Comlot a autorisé 51 jeux de la Loterie Romande et 26 jeux de Swisslos, soit un total de 77 jeux pour les deux sociétés de loterie. Fin 2020, 168 demandes d'autorisation de jeu étaient encore en suspens. La Commission fédérale des jeux d'argent (CFMJ) a été consultée à propos de 234 jeux dans le cadre de 41 procédures. En outre, les sociétés de loterie ont obtenu 68 approbations de modifications ultérieures de jeux appartenant à leur offre de loteries et de paris sportifs, ainsi que 27 approbations pour l'exploitation de jeux gratuits ou l'octroi de crédits de jeu gratuits.

Surveillance des jeux d'adresse

Depuis 2019, le marché des jeux d'adresse relève également de la compétence de la Comlot. En 2020, celle-ci a délivré sept autorisations pour l'exploitation de jeux d'adresse automatisés (art. 21 ss LJAr). En fin d'année, huit demandes d'autorisation d'exploitant étaient encore en suspens. Vers la fin de l'année, une première procédure de qualification et d'autorisation de jeu concernant un appareil de jeux d'adresse nouvellement développé s'est conclue par l'octroi d'une autorisation.

En 2020, la Comlot a reçu une demande de qualification pour un appareil de jeux d'adresse et neuf demandes de qualification pour des jeux d'adresse exploités en ligne. Les procédures étaient encore en cours en fin d'année. En outre, la Comlot a approuvé deux demandes de modifications ultérieures de jeux sur certains appareils de jeux d'adresse qualifiés

selon l'ancien droit ; elle a rejeté une autre demande au cours de l'année sous revue. Plus aucune procédure de ce type n'était en cours à fin 2020.

Pendant la phase transitoire de deux ans après l'entrée en vigueur de la LJAr, les exploitants d'appareils devaient communiquer à l'avance à la Comlot toutes les modifications de la situation d'installation des automates, en particulier le déplacement des anciens et l'installation des nouveaux appareils. L'an dernier, la Comlot a traité environ 470 communications de cette nature.

Lutte contre les activités illégales

L'année 2020 a été la première année civile complète au cours de laquelle le blocage d'accès nouvellement en vigueur a été mis en œuvre. La Comlot a pu exécuter son mandat légal de blocage sans incident. Aucune opposition n'a été formulée contre les mises à jour de la liste de blocage.

La pandémie a entravé le projet d'intensifier à nouveau la lutte contre le marché illégal physique en 2020. Diverses actions de police et divers événements d'information ont dû être annulés. Parallèlement, la Comlot s'efforce d'optimiser ses structures en continu ; la création au 1^{er} janvier 2021 d'une nouvelle division spécialisée dédiée au marché illégal a pour but de professionnaliser encore davantage la lutte contre le marché illégal.

La pandémie a également laissé des traces en matière de lutte contre la manipulation des compétitions sportives. Diverses manifestations sportives, en particulier de grands événements, ont dû être annulées. Ces annulations ont lourdement impacté le marché des paris sportifs et favorisé une certaine réorientation vers d'autres événements sportifs moins demandés en temps normal. La Comlot salue le démarrage des activités du Comité de suivi de la Convention de Macolin et la tenue de son assemblée constitutive, avec la participation de la Suisse, à la suite de l'entrée en vigueur de la Convention en 2019.

La Comlot en tant que centre de compétence pour les jeux d'argent

En même temps que le présent rapport annuel, la Comlot publie la statistique des jeux de grande envergure et des jeux petite envergure pour l'exercice 2020. Le rapport de la Comlot sur l'affectation des fonds à des buts d'utilité publique en 2019 rédigé sur la base de la nouvelle loi sur les jeux d'argent a été publié le 10 décembre 2020.

Au cours de l'année sous revue, la Comlot a proposé son soutien aux cantons dans le cadre de la révision de leur législation cantonale sur les jeux d'argent et a émis plusieurs prises de position dans le cadre de procédures de consultation cantonales.

La collaboration avec les autorités fédérales, en particulier la CFMJ et fedpol fonctionne très bien. La coopération avec la CFMJ a encore été consolidée, dans un esprit pratique et orienté solutions. En outre, la division Coordination de fedpol sert d'interface avec les autorités de poursuite pénale compétentes dans le domaine de la lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Cette coopération est elle aussi extrêmement simple et systématiquement ciblée.

Ressources

En 2020, la Comlot a encaissé des recettes d'un montant de CHF 4'052'665. L'exercice 2020 s'est clos, conforme au budget, sur un excédent de recettes de CHF 877'260.

Au 31 décembre 2020, le secrétariat occupait, comme l'an dernier, 14,1 équivalents plein temps, répartis entre seize personnes.

Rapport

1. Missions de la Comlot

La Comlot assume quatre missions-clés : la surveillance des loteries et des paris sportifs (cf. chiffre 1.1.), la surveillance des jeux d'adresse (cf. chiffre 1.2.), la lutte contre les activités illégales (cf. chiffre 1.3.) ainsi que la fonction de centre de compétence pour les jeux d'argent (cf. chiffre 1.4).

1.1 Surveillance des loteries et des paris sportifs

1.1.1 Autorisations

En juin 2020, les deux sociétés de loterie ont obtenu leur autorisation d'exploitant (art. 21 ss LJAr). Cette étape était particulièrement importante du point de vue réglementaire, puisqu'elle a permis la mise en œuvre du nouveau dispositif juridique encadrant l'exploitation de toutes les loteries et paris sportifs (y compris de ceux qui sont encore autorisés en vertu de l'ancien droit).

Le droit transitoire de la LJAr prévoit que toutes les loteries et offres de paris sportifs sur le marché doivent être à nouveau autorisées dans les années suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les jeux d'argent. En 2020, la Comlot a autorisé 51 jeux de la LoRo et 26 de Swisslos (soit au total 77 jeux, cf. diagramme 1). Elle a accordé 23 autorisations et approuvé sommairement 28 jeux (sur la base des homologations générales selon l'ancien droit) en faveur de la LoRo. Elle a octroyé 12 autorisations de jeu et approuvé sommairement 14 jeux en faveur de Swisslos.

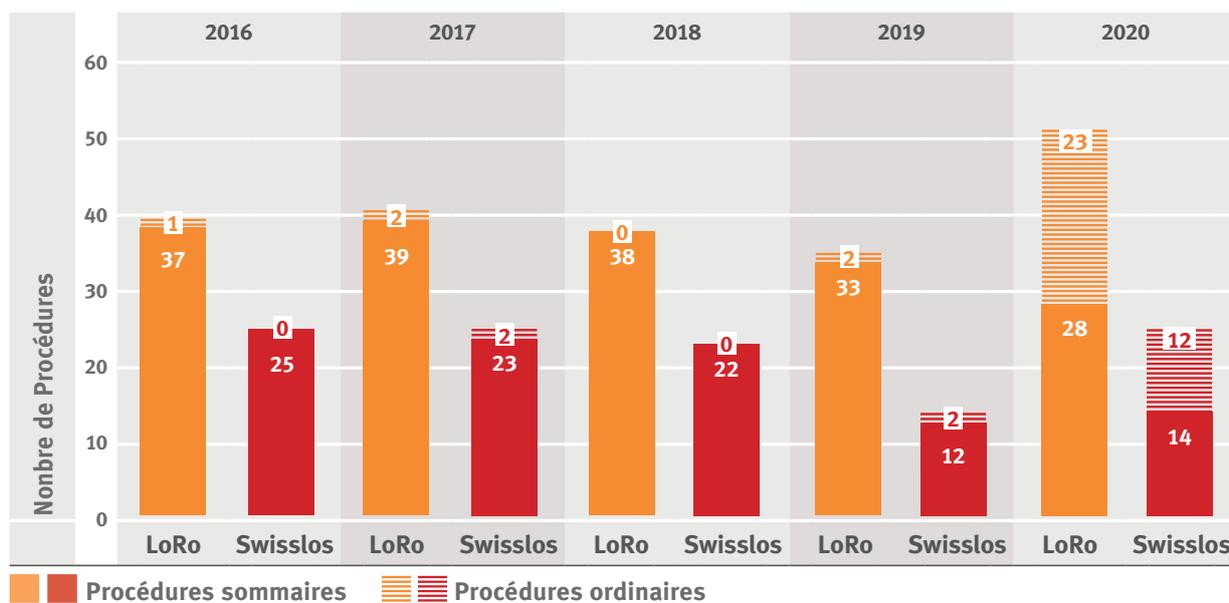


Diagramme 1. Nombre de procédures effectuées pour les deux sociétés de loterie, par année et par type de procédure (ordinaire ou sommaire).

Outre les billets physiques et virtuels à tirage anticipé qui ont encore pu être autorisés selon une procédure sommaire jusqu'au milieu de l'année, Swisslos a obtenu des autorisations en vertu du nouveau droit pour son offre de paris hippiques «PMU» et pour son jeu «Subito!» similaire à un loto toutes les cinq minutes, et la Loterie Romande pour son offre de paris hippiques «PMUR». Fin 2020, 168 autres demandes d'autorisation de jeu des sociétés de loterie étaient encore en suspens.

Consultations

Avant de rendre sa décision sur la qualification d'un jeu comme jeu de grande envergure, l'autorité intercantonale consulte la CFMJ (art. 27 LJAr). En cas de divergences, les deux autorités procèdent à un échange de vues. Si celui-ci n'aboutit pas, elles soumettent le cas à l'organe de coordination.

L'an dernier, la CFMJ a été consultée à propos de 234 jeux dans le cadre de 41 procédures. Dans chaque cas, la CFMJ a partagé l'appréciation juridique de la Comlot.

1.1.2 Surveillance de l'exploitation des jeux

Une partie de la surveillance de l'exploitation des jeux s'effectue de manière permanente et dans le cadre de procédures standardisées. D'autres parties consistent en des contrôles ponctuels planifiés sur l'ensemble de l'année (p. ex. obtention de rapports spécifiques ou réalisation de contrôles par sondage).

Selon l'art. 34 de l'ordonnance sur les jeux d'argent (OJAR), l'exploitant communique à la Comlot toute modification à laquelle il souhaite procéder sur un jeu déjà autorisé. L'an dernier, la Comlot a reçu 57 communications de la LoRo en lien avec l'art. 34 OJAR. Une procédure d'autorisation a été ouverte dans 52 cas. Pour sa part, Swisslos a soumis à la Comlot 15 demandes d'approbation de modifications de jeux ; une procédure a été ouverte d'office. Au total, 68 autorisations ont été délivrées.

1.1.3 Protection de la société et de la jeunesse

En vertu de l'art. 76 LJAr, les exploitants de jeux de grande envergure doivent élaborer un programme de mesures sociales. Cela signifie que l'octroi de l'autorisation d'exploitant est subordonné à l'existence d'un tel programme. L'an dernier, la Comlot a jugé conformes à la loi les programmes de mesures sociales des deux sociétés de loterie dans le cadre des procédures d'autorisation d'exploitant.

La Comlot veille à ce que les deux sociétés de loterie, Swisslos et LoRo, garantissent et appliquent de manière conséquente des conditions-cadres générales qui favorisent le jeu responsable. En 2020, la Comlot a également évalué le potentiel de danger de chaque nouveau produit à autoriser. A cet effet, elle a utilisé l'instrument de mesure et d'évaluation développé par le «Wissenschaftliches Forum Glücksspiel», qui permet de mesurer et d'évaluer le potentiel de danger des jeux de hasard. Les mesures de protection des joueurs qui doivent accompagner l'offre de jeu concrète sont définies sur la base de cet examen. Elles varient en fonction du produit et du canal de distribution.

L'art. 80 LJAr oblige les exploitants de jeux de grande envergure en ligne à exclure des jeux les personnes dont ils savent ou devraient présumer, sur la base de leurs observations ou des informations provenant de tiers, qu'elles sont surendettées ou ne remplissent pas leurs obligations financières, ou qu'elles engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune. Les exploitants excluent par ailleurs des jeux les personnes dont ils savent ou devraient présumer, sur la base de l'annonce d'un service spécialisé ou d'une autorité des œuvres sociales, qu'elles sont dépendantes au jeu. Les joueuses et joueurs peuvent également demander eux-mêmes leur exclusion.

L'an dernier, Swisslos a prononcé neuf exclusions après avoir examiné la situation financière des personnes concernées. En outre, elle a procédé à douze exclusions à la demande des joueurs. En 2020, comme un an plus tôt déjà, il n'y a pas eu d'exclusion à la suite d'une annonce d'une autorité. Au total, Swisslos a donc prononcé 21 exclusions de jeu (2019 : onze exclusions). Aucune des exclusions décidées n'a été levée en 2020.

Après examen de leur situation financière, la Loterie Romande a prononcé l'exclusion de jeu de 18 personnes. Seize exclusions ont été demandées par les joueurs eux-mêmes. Au total, la Loterie Romande a ainsi prononcé 34 exclusions de jeu au cours de l'année sous revue (contre 10 en 2019). Comme dans le cas de Swisslos, aucune des exclusions décidées n'a été levée en 2020.

Efficacité des mesures de protection sociale

Afin de prévenir la dépendance aux jeux de hasard et de contrôler le comportement de jeu, Swisslos et la LoRo ont mis en œuvre un programme global de prévention et de protection sociale composé de mesures appartenant à différentes thématiques. L'art. 84 LJAr dispose que les exploitants de jeux de grande envergure doivent présenter chaque année à l'autorité d'exécution compétente un rapport sur l'efficacité des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif.

Les deux sociétés de loterie ont présenté jusqu'ici des rapports sur l'efficacité des mesures de protection sociale dans le domaine en ligne (pour les années 2014 à 2018). La procédure de rapport selon l'art. 84 LJAr est plus vaste, puisqu'elle porte désormais également sur le domaine terrestre, en plus du domaine en ligne. En 2020, les sociétés de loterie ont remis leur premier rapport (pour l'année 2019) élaboré selon les nouvelles exigences légales.

Globalement, la Comlot tire un bilan positif : les mesures de prévention adoptées par les deux sociétés de loterie semblent contribuer de manière décisive à une consommation contrôlée et éclairée des jeux.

Les enseignements tirés du processus de rapport concernant le domaine en ligne coïncident à bien des égards avec ceux des années précédentes, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des plateformes de jeux dans le contexte sociodémographique, et le montant des pertes nettes moyennes sur le portefeuille électronique. Le rapport fait également ressortir des indicateurs comparables du potentiel de dangerosité des produits proposés sur les plateformes Internet à celui des années précédentes. Il met de nouveau en évidence des indices clairs de l'efficacité des mesures que sont les limites et l'auto-exclusion.

En particulier, les produits Sporttip et Jouezsport posent des défis de taille dans l'offre en ligne. Actuellement, les parts de marché se déplacent du marché illégal vers le marché légal. Comme les offres en question sont assorties d'un potentiel de danger accru, cette récupération transfère ainsi vers le marché légal des utilisateurs à comportement de jeu en partie problématique. Il s'agit en l'espèce de tenir la promesse que les joueurs concernés soient mieux pris en charge dans un marché réglementé de manière sérieuse avec des prestataires responsables que dans le marché non autorisé.

Les sociétés de loterie ont présenté l'an dernier pour la première fois des données sur l'efficacité des mesures dans le domaine terrestre. Contrairement au secteur en ligne, la possibilité de mettre en œuvre des mesures de protection est limitée et leur efficacité plus difficile à évaluer. Pour autant, la protection sociale dans le domaine terrestre revêt aussi une importance tout aussi capitale et les sociétés de loterie ont instauré de nombreuses mesures pour promouvoir la responsabilité sociale. A cet égard, les mesures de formation et de sensibilisation conçues par les sociétés de loterie en coopération avec des experts semblent pertinentes. Elles visent notamment à protéger les jeunes et à repérer les personnes à comportement de jeu problématique et offrent des moyens d'aide au personnel dans ce domaine.

Les rapports d'efficacité des deux sociétés de loterie constituent un instrument précieux. Il permet en effet d'évaluer la protection sociale et d'identifier les éventuels besoins d'action.

Communication marketing

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

La LJA r définit l'étendue de la publicité admise. Par exemple, la publicité ne peut ni être outrancière, ni induire en erreur.

Procédant par sondage, la Comlot a vérifié l'an dernier la conformité aux bases légales de deux mesures de communication marketing spécifiques par société de loterie. A cette fin, elle a exigé et analysé le concept ou le programme de mesures. Elle n'a constaté aucune violation des bases légales. Les sociétés de loteries ont été informées par écrit du résultat du contrôle.

Sur la base d'informations externes, la Comlot a également examiné l'an dernier d'autres messages publicitaires spécifiques de la Loterie Romande pour en vérifier leur conformité au droit fédéral. Là aussi, la Comlot est arrivée à la conclusion que la communication répondait aux exigences légales.

Promotions (art. 75 LJA r)

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

L'an dernier, la Comlot a accordé seize autorisations à la LoRo et onze à Swisslos en vue de l'exploitation de jeux gratuits ou de l'octroi de crédits de jeu gratuits. Les promotions ont pris des formes très différentes et ont été diffusées en partie via les plateformes de jeux sur Internet, mais en partie aussi via les points de vente terrestres de Swisslos et de la Loterie Romande.

1.1.4 Sécurité

Programmes de mesures de sécurité

En même temps que la demande d'autorisation d'exploitant, les exploitants de jeux de grande envergure doivent également présenter le programme de mesures de sécurité tel que prévu par la loi. L'examen des documents soumis a confirmé que l'exploitation sûre et transparente des jeux constitue l'un des principaux objectifs d'entreprise des deux sociétés de loterie. Il a également révélé que les mesures prises par celles-ci pour assurer une exploitation sûre et transparente des jeux et lutter contre la criminalité et le blanchiment d'argent sont conformes aux exigences légales. Les mesures sont adaptées au danger potentiel et aux caractéristiques du canal de distribution des dif-

férentes offres de jeux. La Comlot a donc jugé les programmes de mesures de sécurité conformes à la loi.

Selon l'art. 43 LJA r, les exploitants de jeux de grande envergure communiquent à l'autorité d'exécution compétente tout événement important susceptible de mettre en péril la sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux. Durant l'année écoulée, les sociétés de loterie ont adressé neuf communications à la Comlot. Deux d'entre elles concernaient l'infrastructure des jeux au sens large, tandis que les sept autres événements influençaient directement l'exploitation de jeux concrets. Deux produits classiques de billets à gratter, un billet virtuel, deux produits de paris sportifs, un jeu gratuit et, dans un cas, la loterie à numéros Swiss Loto étaient concernés.

Limitation de l'offre de paris sportifs

Les paris sportifs ne peuvent pas être proposés sur des événements qui impliquent un risque accru de manipulation de compétitions sportives. Depuis plusieurs années, la Comlot dresse une liste qui fixe les limites de l'offre de paris sportifs autorisés en Suisse en fonction des types de paris et des événements sportifs. Elle publie cette liste en anglais sur son site Internet depuis fin 2018.

La mise à jour périodique de la liste améliore la sécurité de l'exploitation des paris sportifs et garantit le respect des exigences centrales de la Convention de Macolin (« Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives ») signée par la Suisse. La définition de l'offre de paris autorisée est et reste une composante essentielle des mesures de prévention de la manipulation de compétitions sportives prévues par la législation sur les jeux d'argent.

1.1.5 Lutte contre le blanchiment d'argent

L'ordonnance du Département fédéral de justice et police (DFJP) concernant les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent, OBA-DFJP) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Elle ne s'applique actuellement qu'aux deux sociétés de

loterie. Les autres acteurs du marché sont exclus du champ d'application de l'ordonnance.

A l'automne 2019, la Comlot a donc demandé aux deux exploitants des informations complémentaires concernant l'exercice des obligations de diligence. La Comlot souhaitait en particulier connaître le nombre de cas et recevoir des dossiers à titre d'exemple. A l'occasion de cet examen, il s'est avéré que les dispositions tant organisationnelles que techniques des exploitants pour honorer cette nouvelle tâche étaient déjà bien avancées. Dans le cadre des procédures d'octroi des autorisations d'exploitant, les sociétés de loterie ont présenté leur programme final de mesures pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans le cadre de ces procédures, la Comlot a également approuvé les directives internes visées à l'art. 24 OBA-DFJP. Fin 2020, un accord a en outre été trouvé avec les exploitants concernant le type et la portée d'un rapport d'audit que les sociétés de révision devront établir à propos du respect des obligations de diligence. Ces rapports devraient vraisemblablement être disponibles à l'été 2021.

L'an dernier, la Comlot n'a communiqué aucun signalement de cas suspect selon l'art. 16 LBA. En raison du débat parlementaire en cours concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent, la Comlot n'est toujours pas exclue de l'interdiction d'informer selon l'art. 10a LBA. En raison de cette situation juridique, il n'est possible de déterminer le risque de blanchiment d'argent dans le secteur des jeux de grande envergure qu'avec une précision limitée. A cet égard, la Comlot et le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) ont échangé des vues sur l'étendue et les limites des obligations de communiquer prévues par la loi. En fin d'année, cet échange n'avait pas encore abouti.

1.2 Surveillance des jeux d'adresse

1.2.1 Autorisations et qualifications

Depuis 2019, le marché des jeux d'argent exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, relève du domaine de compétence de la Comlot. Durant les deux premières années suivant

l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux d'argent, la Comlot s'est concentrée sur l'octroi des autorisations d'exploitant. Seuls les détenteurs d'une telle autorisation peuvent en effet obtenir des autorisations de jeu, conformément à la LJAr. Sur la base des demandes d'autorisations d'exploitant reçues, il est apparu de manière claire et définitive, en fin d'année dernière, quels acteurs du marché, parmi ceux qui étaient actifs jusque-là, souhaitaient également exploiter des jeux à l'avenir.

A la fin de l'année sous revue, la Comlot a délivré sept autorisations pour l'exploitation d'appareils automatiques de jeux d'adresse (art. 21 ss LJAr). Cinq des huit demandes en suspens à la fin de l'année ont été soumises au cours des deux derniers mois de 2020.

De plus, la Comlot a octroyé en fin d'année à sept exploitants des autorisations de jeu pour un grand nombre d'automates de jeux d'adresse ou versions automatisées déjà qualifiés en vertu de l'ancien droit. Plusieurs exploitants ont obtenu des autorisations de jeu pour certains jeux et versions de jeux. Depuis cette date, l'installation d'appareils de jeux d'adresse de ces exploitants est régie par la LJAr ainsi que par les prescriptions énoncées dans l'autorisation d'exploitant et les autorisations de jeu. Selon ces bases réglementaires,

- le lieu d'installation doit respecter les exigences de l'art. 71 OJAr ;
- l'âge minimum de participation (18 ans) doit être respecté ;
- les automates ne peuvent être installés que dans des endroits où ils se trouvent dans le champ de vision du personnel ou où il est garanti que le personnel peut exercer une surveillance appropriée ;
- les automates doivent être marqués conformément aux spécifications de la Comlot (art. 72 OJAr) ;
- du matériel d'information sur la protection des joueurs doit être disponible aux automates ; et
- la Comlot est informée chaque mois de la situation d'installation.

La Comlot publie sur son site Internet une liste de toutes les automates de jeux d'argent qu'elle a autorisées en tant que jeux d'adresse. Cette liste contient, entre autres, des informations sur les

noms et les versions des jeux autorisés. Elle est régulièrement actualisée.

Vers la fin de l'année, la première procédure de qualification et d'autorisation de jeu s'est conclue par l'octroi d'une autorisation de jeu pour un automate de jeux d'adresse nouvellement développé.

En 2020, la Comlot a reçu une demande de qualification pour un automate de jeux d'adresse et neuf demandes de qualification pour des jeux d'adresse exploités en ligne. Ces dix procédures étaient encore en cours en fin d'année.

Par rapport à la qualification des loteries et des paris sportifs, la procédure pour les jeux d'adresse est bien plus complexe et ardue, ce qui a une incidence notamment sur la durée des procédures d'autorisation correspondantes.

1.2.2 Surveillance de l'exploitation des jeux

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la Comlot exerce la surveillance sur les jeux d'adresse exploités de manière automatisée en ligne ou au niveau intercantonal (cf. art. 142, al. 4, LJA). La législation transitoire était encore en vigueur jusqu'à fin 2020. Les détenteurs d'une autorisation délivrée en vertu de l'ancien droit pour des appareils de jeux d'adresse ont pu continuer à exploiter ces jeux pendant au moins deux ans après l'entrée en vigueur de la LJA.

En 2020 également, tous les exploitants d'appareils automatiques ont dû communiquer à la Comlot préalablement toute modification qu'ils souhaitent apporter à l'installation des machines, en particulier tout déplacement ou tout remplacement d'automates. Pendant la phase de transition, la Comlot n'a approuvé ces modifications conformément à l'art. 34 de l'ordonnance sur les jeux d'argent que si le canton concerné considérait, dans le cadre de la procédure de consultation, que les prescriptions cantonales selon l'ancien droit étaient respectées. L'an dernier, la Comlot a traité environ 470 demandes de ce type.

Elle a en outre reçu une demande de modification ultérieure des certains automates de jeux d'adresse qualifiés en vertu de l'ancien droit. Deux demandes

similaires présentées l'année précédente étaient encore en suspens. La Comlot a approuvé deux modifications, dans la mesure où elles n'influaient nullement sur la qualification de jeu d'adresse. Une demande a été rejetée. Plus aucune procédure de ce type n'était en cours à fin 2020.

1.2.3 Protection sociale et sécurité

Selon la nouvelle législation, toute personne qui souhaite exploiter des jeux d'adresse doit détenir une autorisation d'exploitant ainsi que les autorisations de jeu nécessaires. L'autorisation d'exploitant peut être délivrée si ce dernier peut justifier d'un programme de mesures de sécurité et d'un programme de mesures sociales.

Dans le cadre de la procédure d'octroi de l'autorisation d'exploitant, les exploitants autorisés de jeux d'adresse automatisés ont pu démontrer qu'ils disposaient de programmes de mesures de sécurité et de mesures sociales en rapport avec le danger potentiel et les caractéristiques du canal de distribution de leurs offres de jeux. La mise en œuvre et l'efficacité de ces mesures seront évaluées à l'avenir dans le cadre du rapport annuel visé aux art. 47 et 84 LJA.

Selon l'art. 43 LJA, les exploitants de jeux de grande envergure communiquent à l'autorité d'exécution compétente tout événement important susceptible de mettre en péril la sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux. Durant l'année sous revue, la Comlot n'a reçu aucune communication de ce type de la part des exploitants de jeux d'adresse.

1.3 Lutte contre les activités illégales

Outre la surveillance des loteries, des paris sportifs et des jeux d'adresse autorisés, la lutte contre les activités illégales fait également partie du mandat légal de la Comlot et constitue un axe central de ses activités. Alors qu'il existe des directives claires pour l'exploitation des jeux dans le cadre des offres de jeux autorisées et que leur respect est contrôlé par l'autorité de surveillance, les joueurs, sur le marché illégal, sont exposés aux dangers des jeux d'argent sans bénéficier de la moindre protection. Outre les jeux d'argent illégaux au sens strict, il

existe d'autres phénomènes indésirables, tels que le blanchiment d'argent ou la manipulation de compétitions sportives, auxquels la Comlot est confrontée dans le cadre de l'exercice de ses tâches.

Afin de remplir ses missions légales en matière de lutte contre les activités illégales, la Comlot dispose, d'une part, de compétences administratives étendues. Celles-ci sont utiles en particulier dans le domaine du marché gris, où il faut parfois définir dans les cas limites ce qui est (encore) autorisé et ce qui enfreint les dispositions légales. D'autre part, la Comlot collabore aussi activement en tant qu'autorité spécialisée avec les autorités de poursuite pénale compétentes. L'an dernier, 29 décisions en matière pénale ont été soumises à la Comlot en vertu des droits de partie que lui accorde la LJA. Sur ce nombre, 20 étaient des ordonnances pénales, et deux des jugements de première instance. Dans quatre cas, la Comlot a formé opposition contre les ordonnances pénales rendues. L'un des jugements de première instance avait été rendu en 2019 suite à un recours de la Comlot. Quatre décisions étaient en outre liées à des infractions à la loi sur les loteries, laquelle est désormais abrogée.

1.3.1 Blocage d'accès

Mise en œuvre technique

Pour les fournisseurs d'accès à Internet (ISP) suisses, le blocage de contenus sur Internet n'a rien de nouveau. Par exemple, certains ISP bloquent des sites web pour protéger leurs clients contre le phishing ou les logiciels malveillants. En coopération avec fedpol, d'autres fournisseurs bloquent également les sites web ayant un contenu pornographique illégal. Par le passé (et aujourd'hui encore), ces blocages étaient volontaires, et donc plutôt hétérogènes, et répondaient à une pratique établie au fil du temps. En Suisse en revanche, il n'existait pas de blocages d'accès prescrits par la loi jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions correspondantes de la LJA.

Après l'entrée en vigueur des dispositions relatives au blocage d'accès à la mi-2019, la Comlot a ouvert au total 30 dossiers au cours de la première année civile complète sous le nouveau régime, sur la base d'indications correspondantes ou de ses propres constatations, et examiné les domaines

correspondants des prestataires étrangers. La diminution du nombre de dossiers par rapport à l'année précédente est significative et s'explique par le fait qu'une grande partie des prestataires importants s'est retirée du marché suisse ou a déjà fait l'objet d'une décision de blocage en 2019. La liste de blocage a été mise à jour à quatre reprises en tout au cours de l'année sous revue. Fin 2020, elle comprenait 141 noms de domaine. La publication des listes de blocage par la Comlot ainsi que la mise en œuvre des blocages par les ISP n'ont manifestement pas posé de problèmes notables.

En ce qui concerne les indemnités versées aux ISP en vertu de l'art. 92, al. 1, LJA, la situation n'a pas changé par rapport à l'année précédente. Jusqu'à fin 2020, la Comlot n'a reçu aucune réclamation fondée et, par conséquent, versé aucune indemnité. Si elle reçoit des justificatifs de coûts, la Comlot les examinera et versera des indemnités conformément à la loi et à l'ordonnance.

Les prestataires étrangers de jeux d'argent

La régulation a déjà eu un effet notable avant même d'entrer en vigueur. Plusieurs acteurs majeurs du marché international des paris sportifs ont en effet contacté la Comlot à un stade précoce pour s'assurer qu'ils respectaient la loi et ne prenaient aucun risque de réputation, pour finalement se retirer du marché suisse.

La Comlot n'a reçu aucune opposition aux mises à jour de la liste de blocage au cours de l'année sous revue. Trois recours étaient encore en cours en fin d'année (auprès de la Commission de recours), mais ils remontaient tous à 2019.

1.3.2 Jeux destinés à promouvoir des ventes

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

• Jeux classiques de promotion des ventes :

Appartiennent à cette catégorie les jeux d'adresse et les loteries destinés à promouvoir les ventes qui sont proposés pour une courte durée, qui ne présentent pas de risque de jeu excessif et auxquels la participation est exclusivement subordonnée à l'achat de

produits ou de prestations de services dont les prix n'excèdent pas les prix maximaux du marché.

Avec ces jeux, les exploitants visent en général à promouvoir les ventes de produits ou de services et/ou à divertir leurs clients afin de les fidéliser. L'enjeu nécessaire pour participer à ces jeux doit exclusivement consister en une rémunération (conforme au marché) pour les produits ou services proposés.

- *Concours gratuits proposés par des entreprises médiatiques :*

Appartiennent à cette catégorie les jeux d'adresse et les loteries destinés à promouvoir les ventes qui sont proposés pour une courte durée par des entreprises médiatiques, qui ne présentent pas de risque de jeu excessif et auxquels il est aussi possible d'accéder et de participer gratuitement aux mêmes conditions que si une mise d'argent avait été engagée ou un acte juridique conclu.

Ces concours se distinguent de la catégorie précédente par le fait qu'une mise d'argent peut être exigée pour la participation, mais aussi par le fait, à titre alternatif, qu'une simple possibilité de participation gratuite doit être accordée. Par le passé, la mise consistait souvent en une (sur)taxe pour la communication de la participation via des numéros dits « à valeur ajoutée » (p. ex. CHF 2.00 pour un SMS ou un appel passé pour donner la réponse à un concours).

Au cours de la deuxième année après l'entrée en vigueur de la LJAr, les jeux classiques de promotion des ventes n'ont pratiquement plus nécessité l'intervention de la Comlot. Celle-ci doit encore intervenir ponctuellement auprès des entreprises médiatiques. Dans les cas où la Comlot a estimé que la marge de manœuvre légale avait été dépassée, elle a pris contact avec les exploitants responsables, procédé à une clarification des faits sur la base de l'art. 108, al. 1, let. b, LJAr, et engagé une procédure préliminaire. Il convient de préciser en outre que toutes entreprises concernées, sans exception, se sont engagées à appliquer la loi et, le cas échéant, ont adapté leurs jeux en fonction des prescriptions légales. Bien que les acteurs du marché soient considérablement plus sensibles aux nouvelles règles de la LJAr et à la pratique de la Comlot, la Comlot continue à suivre de près les différentes offres et intervient en cas d'irrégularités.

1.3.3 Marché illégal terrestre

Après que la mise en œuvre des nouveaux processus basés sur la LJAr a mobilisé une grande partie de ses ressources en 2019, la Comlot avait l'intention d'intensifier à nouveau ses activités de lutte contre les jeux d'argent illégaux au cours de l'année sous revue. Toutefois, en raison de la pandémie persistante, diverses actions de police, formations (p. ex. dans les écoles de police), conférences des enquêteurs et présentations d'experts ont dû être annulées.

En 2020, des collaborateurs de la Comlot ont néanmoins accompagné un total de seize perquisitions menées par la police dans toute la Suisse (contre neuf un an plus tôt). De plus, la Comlot a été appelée à intervenir dans 17 procédures pénales cantonales afin d'analyser des supports de données saisis en relation avec des infractions à la loi sur les jeux d'argent et d'établir des rapports d'évaluation à valeur de preuve. Au cours de l'année sous revue, le service de criminalistique informatique de la Comlot a analysé au total plus de 60 supports de données saisis par la police à l'intention des autorités cantonales de poursuite pénale.

D'un point de vue organisationnel, la création d'une nouvelle unité spécialisée dans le marché illégal à partir du 1^{er} janvier 2021 vise à renforcer la lutte contre les activités criminelles et à garantir l'expertise interne à moyen et long terme.

1.3.4 Lutte contre la manipulation de compétitions sportives

En ratifiant la Convention de Macolin, la Suisse s'est engagée à l'égard de ses partenaires internationaux à collaborer et à mettre en œuvre des mesures concrètes. Tandis que la coordination de la lutte contre la manipulation des compétitions sportives et les autres aspects liés à la politique du sport relèvent de la compétence de l'Office fédéral du sport, la loi sur les jeux d'argent délègue à la Comlot la fonction de bureau de communication, en sa qualité de « plateforme nationale ». En tant que telle, la Comlot assure la circulation des informations entre les parties impliquées (associations sportives, autorités de poursuite pénale, bureaux de communication étrangers, exploitants de paris,

etc.) et joue un rôle central dans la poursuite des cas suspects concrets.

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

fedpol assure l'interface entre la Comlot et les autorités cantonales de poursuite pénale, contribuant ainsi grandement à l'efficacité de l'échange d'informations en Suisse. En cas de besoin, la Comlot peut également utiliser la fonction d'interface de fedpol 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour contacter rapidement les forces de police cantonales concernées si une intervention policière urgente s'impose.

La Convention de Macolin est entrée en vigueur officiellement le 1^{er} septembre 2019. Les 24 et 25 novembre 2020, le directeur adjoint de la Comlot a participé, en tant que membre de la délégation suisse, à la première réunion du Comité de suivi. Le démarrage de l'activité de ce dernier marque un jalon supplémentaire important dans la mise en œuvre de la convention.

Pour la Comlot, le Groupe de Copenhague, le réseau des plateformes nationales, demeure l'instrument central pour l'échange d'informations au niveau international. La Comlot assure les échanges techniques avec les autorités étrangères en participant aux réunions des représentants des différents pays.

L'an dernier à nouveau, la Suisse a endossé un rôle central à l'échelle internationale. En effet, aucune autre plateforme nationale n'a partagé en 2020, même de loin, autant de signalements de cas suspects avec des partenaires étrangers que la Comlot.

Concrètement, la Comlot a reçu, examiné et, dans certains cas, transmis 125 signalements de cas suspects concernant un total de 97 compétitions. La nature des soupçons était très diverse. Dans de nombreux cas, il s'agissait seulement d'irrégulari-

tés mineures sur le marché international des paris sans lien direct avec la Suisse. De tels signalements sont néanmoins importants et peuvent fournir de précieuses informations aux partenaires étrangers, le cas échéant.

Dans l'ensemble, un nombre sensiblement plus faible de signalements de cas suspects a été partagé en 2020 qu'un an plus tôt. Cette baisse s'explique principalement par la pandémie et par l'annulation de manifestations sportives et de grands événements qui en a résulté.

En 2020, la majorité des signalements de cas suspects concernait à nouveau le football. Ceux-ci représentaient près de 90% de l'ensemble des signalements. Cette forte proportion est également liée au rôle actif que la FIFA a de nouveau joué. Cette dernière semble en effet prendre l'architecture de Macolin au sérieux et se conformer systématiquement à ses devoirs de signalement. Le flux d'informations par l'intermédiaire du GLMS s'est encore intensifié. Cette organisation a également fourni à la Comlot des informations appropriées de manière ciblée et professionnelle. Enfin, la Comlot a mené des discussions explicatives avec l'UEFA au cours de l'année sous revue, et reste confiante dans le fait que l'association satisfera à ses obligations de signalement.

Seuls quelques rares signalements ont été reçus d'autres associations et organisations, un nombre faible qui s'explique probablement par la pandémie, en partie du moins. La Comlot continue à surveiller activement la situation et, si nécessaire, cherche le dialogue avec les acteurs concernés.

La rétrospective annuelle de la plateforme nationale publiée sur le site Internet de la Comlot comporte les chiffres détaillés et des explications complémentaires sur ce sujet.

1.4 La Comlot en tant que centre de compétence pour les jeux d'argent

1.4.1 Statistiques, études et rapports

Statistique des jeux de grande et petite envergures

La loi sur les jeux d'argent charge la Comlot d'établir une statistique annuelle sur les jeux de grande envergure et les jeux de petite envergure. Les données nécessaires sont fournies par les exploitants de jeux de grande envergure d'une part et par les cantons d'autre part (pour le secteur des jeux de petite envergure). Cette statistique est publiée en même temps que le présent rapport annuel. Le document « Statistique des jeux de grande et petite envergures » peut être téléchargé sur www.gespa.ch et contient les informations détaillées présentées ci-après de façon résumée.

Dans le domaine des jeux de grande envergure, les loteries et les paris sportifs exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne ont généré un chiffre d'affaires d'environ CHF 2,9 milliards (en recul par rapport à l'année précédente de 5 % environ), ainsi qu'un revenu brut des jeux (RBJ) de CHF 992,8 millions (-0,6 % par rapport à 2019) au cours de l'année sous revue. Ces baisses s'expliquent vraisemblablement pour l'essentiel par la pandémie de coronavirus, même si le chiffre d'affaires et le RBJ de Swisslos et de la Loterie Romande ont été affectés différemment. On constate également des différences au niveau des catégories de produits : dans l'ensemble de la Suisse, le RBJ a progressé sur les paris sportifs (hors PMU), mais diminué sur les loteries.

La majeure partie du RBJ (près de 84 %) provient des catégories de produits que sont les loteries à tirage a posteriori (notamment les produits hautement rentables Euro Millions et Swiss Loto, proposés en ligne et dans les points de vente) et les billets (également proposés en ligne et dans les points de vente). La part du canal de vente en ligne représentait 17 % du RBJ total.

En ce qui concerne les mises moyennes par habitant en Suisse, on peut affirmer ce qui suit : fin 2020, la Suisse comptait 8'667'100 habitants. Ainsi, chaque habitant a misé CHF 330 en moyenne

sur des loteries et des paris sportifs exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, et a récupéré CHF 215 en gains. Il en résulte une dépense nette moyenne théorique de CHF 115 par habitant.

Dans le cas des jeux de petite envergure, l'image en 2020 a encore une signification limitée. Les cantons disposaient de deux ans (jusqu'à fin 2020) pour adapter leurs bases juridiques cantonales. Sur la base de son droit cantonal déjà révisé, un canton a déjà accordé une première autorisation pour des petits tournois de poker au cours de l'année sous revue. L'an dernier, un total de 204 petites loteries a été autorisé ; le montant total des mises autorisées s'est élevé à CHF 8,1 millions. Au total, cinq cantons ont autorisé onze paris sportifs locaux. Comparé à l'an dernier, un nombre sensiblement plus faible de petites loteries et de paris sportifs a été autorisé, une diminution qui pourrait elle aussi être liée à la pandémie.

Affectation des fonds à des buts d'utilité publique

Le bénéfice net généré par les sociétés de loterie doit être intégralement affecté à des buts d'utilité publique. Une partie sert à soutenir le sport national par l'intermédiaire de la Société du Sport-Toto (SST), et le sport hippique par l'intermédiaire de l'Association pour le développement de l'élevage et des courses (ADEC). Via des fonds ad hoc, le bénéfice restant est versé aux cantons, qui doivent l'affecter à des buts d'utilité publique (les chiffres de la répartition des bénéfices nets réalisés par les deux sociétés de loterie en 2020 sont indiqués dans l'annexe).

Les bénéfices étant générés par les sociétés de loterie, puis répartis par des organes suprarégionaux et cantonaux, la Comlot doit porter son attention à la fois sur les comptes annuels des sociétés de loterie et sur l'activité des cantons en la matière. A cet égard, la Comlot assume une fonction consultative ; elle n'a pas pour mission de surveiller de manière systématique les quelque 25'000 contributions annuelles effectuées par les cantons. D'ailleurs, elle ne disposerait pas de la compétence décisionnelle ou d'autres instruments (de contrainte) adaptés, ni des ressources nécessaires pour le faire.

La nouvelle loi sur les jeux d'argent confère à la

Comlot la tâche de rédiger un rapport annuel sur l'affectation des fonds. Cette disposition vise à améliorer la transparence dans ce domaine. Le rapport de la Comlot sur l'affectation des fonds à des buts d'utilité publique a été rédigé sur la base de la nouvelle loi sur les jeux d'argent pour la première fois en décembre 2020 (à propos de l'année 2019).

Dans le cadre de cette procédure de rapport, tous les cantons ont fourni à la Comlot les informations requises. Cependant, un canton a remis les documents trop tard, si bien que ceux-ci n'ont pas pu être pris en compte dans le rapport. Au cours de cette première année de rapport, la Comlot a relevé diverses incohérences et imprécisions, qu'elle a pu résoudre ou clarifier dans la mesure du possible en concertation avec les cantons concernés. Par exemple, elle a dû demander à certains cantons des précisions sur le niveau des frais d'administration des fonds.

La procédure de rapport a également révélé que les structures et, surtout, le nombre de fonds varient considérablement d'un canton à l'autre. D'une manière générale, on peut affirmer que la répartition des bénéfices reçus entre un grand nombre de fonds – dont certains ne sont pas uniquement alimentés les loteries – complique l'élaboration des rapports et la vérification de l'affectation des fonds.

Le délai transitoire a expiré fin 2020. À partir du 1^{er} janvier 2021, l'affectation des fonds et les rapports fournis par les cantons devront satisfaire aux dispositions contraignantes de la LJA. La Comlot est confiante que la procédure sera bien rodée d'ici l'année de rapport 2021 et que les éventuels ajustements et optimisations auront été mis en œuvre d'ici là.

Utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu

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

Sur mandat de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM),

la Comlot rédige depuis 2015 un rapport annuel sur l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu dans les cantons. Il est publié sur le site Internet de la Comlot.

Ce rapport crée la transparence voulue dans ce domaine et contient des informations sur le montant des fonds effectivement utilisés en 2019, le montant des contributions versées aux différents prestataires et la nature des mesures engagées.

La Commission a approuvé et adressé à la CDCM en septembre 2020 le rapport sur l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu. L'assemblée plénière en a pris connaissance et l'a approuvé le 16 novembre 2020. Lors de l'assemblée plénière de l'année précédente (25 novembre 2019), la CDCM avait décidé de continuer à commander chaque année l'enquête sur l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu dans les cantons, même après l'entrée en vigueur du Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse, et de publier les informations sur le site Internet de l'autorité de surveillance. Toutefois, la Comlot ne produira dorénavant le rapport plus que tous les quatre ans. Le prochain sera donc publié en 2024.

1.4.2 Délimitation du marché

Haute surveillance sur les jeux de petite envergure

L'exécution des jeux de petite envergure relève de la compétence des autorités cantonales d'autorisation et de surveillance. La Comlot en assume la haute surveillance : conformément au droit fédéral, les cantons doivent lui soumettre leurs décisions cantonales d'autorisation des jeux de petite envergure au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2021. La Comlot vérifie la conformité des décisions correspondantes au droit fédéral. Elle a reçu les premières autorisations au cours du dernier trimestre 2020 déjà.

Consultations

La consultation mutuelle prévue par le législateur fédéral entre la CFMJ et la Comlot (cf. art. 20 et 27 LJA) a fonctionné sans problème l'an dernier également. Malgré 78 consultations mutuelles portant sur plusieurs centaines de jeux, il n'y a pas eu un seul désaccord entre les autorités.

Qualifications

Comme on a pu le lire dans la presse et dans le dernier rapport annuel, l'offre de Lopoca Gaming Limited, Malte, en particulier le jeu dit « Nugget Game », fait l'objet d'une procédure de qualification en vertu de la loi sur les jeux d'argent. L'évaluation administrative définitive n'était pas encore achevée et la procédure était toujours pendante devant la Commission de recours en fin d'année.

En outre, la Comlot a traité une procédure concernant la qualification de jeux proposés sur des terminaux de jeux. En 2020, un recours a été introduit contre une décision incidente dans cette affaire. Cette procédure était encore en cours devant le Tribunal fédéral à la fin de l'année.

1.4.3 Collaboration

La Comlot est le centre de compétence des cantons pour toutes les questions relevant des jeux d'argent. Les représentants de la Comlot représentent les cantons dans de nombreux groupes de travail et comités nationaux et internationaux relatifs aux jeux d'argent et à la manipulation de compétitions sportives.

Autorités cantonales

Au cours de l'année sous revue, la Comlot a proposé son soutien aux cantons dans le cadre de la révision de leur législation cantonale sur les jeux d'argent et a émis au total cinq prises de position dans le cadre de procédures de consultation cantonales. Les services cantonaux chargés de la coordination des processus liés à la législation sur les jeux d'argent ont adressé de nombreuses questions à la Comlot et ainsi profité de ses connaissances en la matière. Que ce soit dans le cadre des processus législatifs cantonaux ou de l'exécution future des dispositions légales en matière des jeux de petite envergure, la Comlot a été en contact, l'an dernier, avec de nombreux organes administratifs responsables des jeux de petite envergure dans les cantons. Au premier trimestre, le directeur adjoint a également participé à une réunion d'échange entre les représentants des cantons suisses alémaniques organisée par le canton de Saint-Gall.

Une fois les différents processus liés à la nouvelle réglementation mis en œuvre, la Comlot a pu à

nouveau consacrer davantage de ressources à la lutte contre le marché illégal. Elle a dès lors intensifié sa coopération avec les services de police cantonaux, dans la mesure où la pandémie le permettait, et noué de nouveaux contacts avec la police et les ministères publics. Un échange direct et personnel avec les partenaires cantonaux est essentiel. Les cantons apprécient les canaux de communication courts avec la Comlot et sa disponibilité à apporter son soutien, même spontanément.

Les activités de la Comlot ces dernières années ont permis d'intensifier les échanges sur les jeux d'argent entre autorités policières également. En collaboration avec la Comlot, les autorités de police de plusieurs cantons ont instauré des canaux de communication afin de mieux coordonner la lutte contre le marché illégal des jeux de grande envergure.

Autorités fédérales

La Comlot entretient de bons rapports avec les principales autorités fédérales compétentes pour les jeux d'argent. La coopération avec la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) fonctionne bien et est constructive. Les deux autorités avaient déjà intensifié leur coopération en amont de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les jeux d'argent. Les présidents et directeurs de la Comlot et de la CFMJ se sont réunis en automne afin d'échanger des points de vue.

Pour éviter les conflits de compétence entre la Confédération et les cantons, l'art. 106, al. 7, de la Constitution fédérale prévoit la création d'un organe commun destiné à faciliter la coordination des efforts entre la Confédération et les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches. Le président et le directeur de la Comlot sont membres de cet organe, qui ne devrait être sollicité que s'il existe un besoin réel de coordination entre la Confédération et les cantons. L'organe s'est réuni en automne 2020.

La Comlot entretient une collaboration constructive avec la division Coopération de fedpol dans le domaine de la manipulation des compétitions sportives. A cet égard, fedpol agit comme interface avec les autorités cantonales de poursuite pénale. Elle assure ainsi une utilisation efficace des ressources et des processus existants et la transmission rapide des informations de la Comlot aux autorités com-

pétentes de poursuite pénale. Au cours de l'année sous revue, la Comlot, les autorités cantonales de poursuite pénale et fedpol en tant qu'autorité fédérale ont poursuivi et approfondi leur bonne coopération.

Le Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) coordonne les mesures relatives au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme et assure une évaluation permanente des risques. En janvier 2020, le directeur de la Comlot a été invité à une réunion du GCBF pour présenter la Comlot, ses tâches dans le domaine du blanchiment d'argent et l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent dans le domaine des jeux de grande envergure. Un échange constructif a eu lieu. L'année passée, la Comlot a en outre procédé à un échange de vues avec le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) sur le type et l'étendue de l'assistance administrative.

Autres acteurs en Suisse

La Comlot collabore en bonne intelligence et de façon constructive avec les sociétés de loterie et les prestataires de jeux d'adresse. Le secrétariat de la Comlot et les prestataires veillent à échanger leurs informations avant l'ouverture de toute procédure ou l'introduction de toute nouvelle mesure. Ces consultations avancées permettent d'anticiper et de résoudre plus facilement les problèmes qui peuvent se poser. Il est malgré tout dans la nature des choses que des divergences d'opinion apparaissent de temps à autre entre les exploitants et l'autorité de surveillance.

Il faut souligner en outre les échanges réguliers avec les acteurs de la prévention du jeu excessif. La Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions (CDCA) est devenue une interlocutrice centrale au fil des années.

La Comlot est représentée dans la Commission Suisse pour la loyauté depuis 2010. Celle-ci lutte entre autres contre la communication commerciale déloyale (toutes les formes de publicité, méthodes de vente agressives, indications des prix trompeuses, etc.). La représentante de la Comlot y tient un rôle d'experte, notamment sur la question des concours.

Collaboration internationale

Durant l'exercice écoulé, la Comlot est demeurée attentive aux développements du secteur des jeux d'argent au niveau international. Elle échangé des points de vue sur la situation actuelle du marché et de la régulation dans le cadre de différents contextes, tant avec des responsables des autorités de surveillance des jeux de hasard d'autres pays qu'avec d'autres groupes d'intérêts internationaux.

Le coronavirus a entraîné l'annulation de nombreux événements, ou obligé leur tenue par vidéoconférence. La majorité des activités concernait la lutte contre la manipulation des compétitions sportives. Dans ce domaine, les échanges au sein du Groupe de Copenhague se sont poursuivis via Internet et, comme indiqué ci-avant, le nouveau Comité de suivi de la Convention de Macolin a entamé ses travaux.

A la fin de l'année sous revue, la Comlot a conclu une nouvelle convention avec le service de l'économie publique (Amt für Volkswirtschaft, AVW) de la Principauté de Liechtenstein. Cet accord règle la coopération entre les deux parties dans le domaine de l'exécution de la réglementation suisse applicable en matière de jeux d'argent dans la Principauté de Liechtenstein. Il vise à assurer une surveillance conforme à la loi de l'exploitation des loteries et des paris sportifs par Swisslos et ses distributeurs dans la Principauté de Liechtenstein. Cet accord tient compte du fait que les autorisations selon la législation sur les jeux d'argent délivrées par l'autorité intercantonale à Swisslos pour l'exploitation de loteries et de paris sportifs sont également valables sur le territoire de la Principauté de Liechtenstein.

1.4.4 Mission d'information

Site web et renseignements juridiques

Durant l'exercice écoulé, le secrétariat a également fourni plusieurs centaines de renseignements sur les jeux d'argent par téléphone et par écrit. Le site web www.comlot.ch est le principal outil de communication de l'autorité et répond aux questions fréquemment posées. Il fournit en outre des informations sur de nombreuses thématiques relatives aux jeux d'argent ainsi que sur l'organisation et les

activités de la Comlot. Dans l'optique de l'entrée en vigueur du CJA et de la transformation de l'autorité en Gespa, le site web a été entièrement révisé et modernisé (www.gespa.ch). Les modifications ont été mises en ligne le 1^{er} janvier 2021.

Loi sur la transparence

Les deux procédures mentionnées dans le dernier rapport annuel n'avaient pas encore valablement abouti à fin 2020. Dans les deux procédures, la Comlot a rendu une décision. Une affaire était pendante devant la Commission de recours en fin d'année. Dans l'autre cas, la Commission de recours a renvoyé l'affaire devant la Comlot avant la fin de l'année.

2. Ressources

2.1 Personnel

Au 31 décembre 2020, la Comlot employait trois collaborateurs francophones et douze germanophones. Le secrétariat occupe 14,1 équivalents plein temps (EPT). En fin d'année, les EPT étaient répartis entre cinq femmes et onze hommes, soit seize collaborateurs au total.

Le personnel de la Comlot est employé en vertu du droit public, le droit du personnel de la Confédération étant appliqué par analogie. Se basant sur le modèle des classes de salaires de la Confédération, la Comlot ne connaît toutefois que onze classes de fonctions en raison de sa structure allégée. Pour déterminer les niveaux de fonction et y affecter ses collaborateurs, la Comlot s'appuie sur les fonctions de référence de l'administration fédérale et sur les lignes directrices pour l'évaluation des postes du personnel de l'administration fédérale.

2.2 Finances

L'exercice s'est clos, conforme au budget, sur un excédent de recettes de CHF 877'260. Les fonds propres ont augmenté du montant du bénéfice annuel, pour s'établir à CHF 2'466'258.

Les charges de personnel, à hauteur de CHF 2'375'688, ont représenté l'an dernier également de loin le plus gros poste de dépenses (env. 86%). Avec CHF 389'403, les autres charges d'exploitation ont constitué les quelques 14% restants.

Totalisant CHF 4'052'665, le produit d'exploitation se composait de la taxe de surveillance, à hauteur de CHF 3'200'000 (soit environ 79% des revenus) et des taxes facturées pour des mandats (en particulier des taxes d'autorisation) à hauteur de CHF 852'665 (environ 21% des recettes).

Les comptes annuels de la Comlot ont été tenus avec le soutien de la fiduciaire BDO, puis révisés par PriceWaterhouseCoopers.

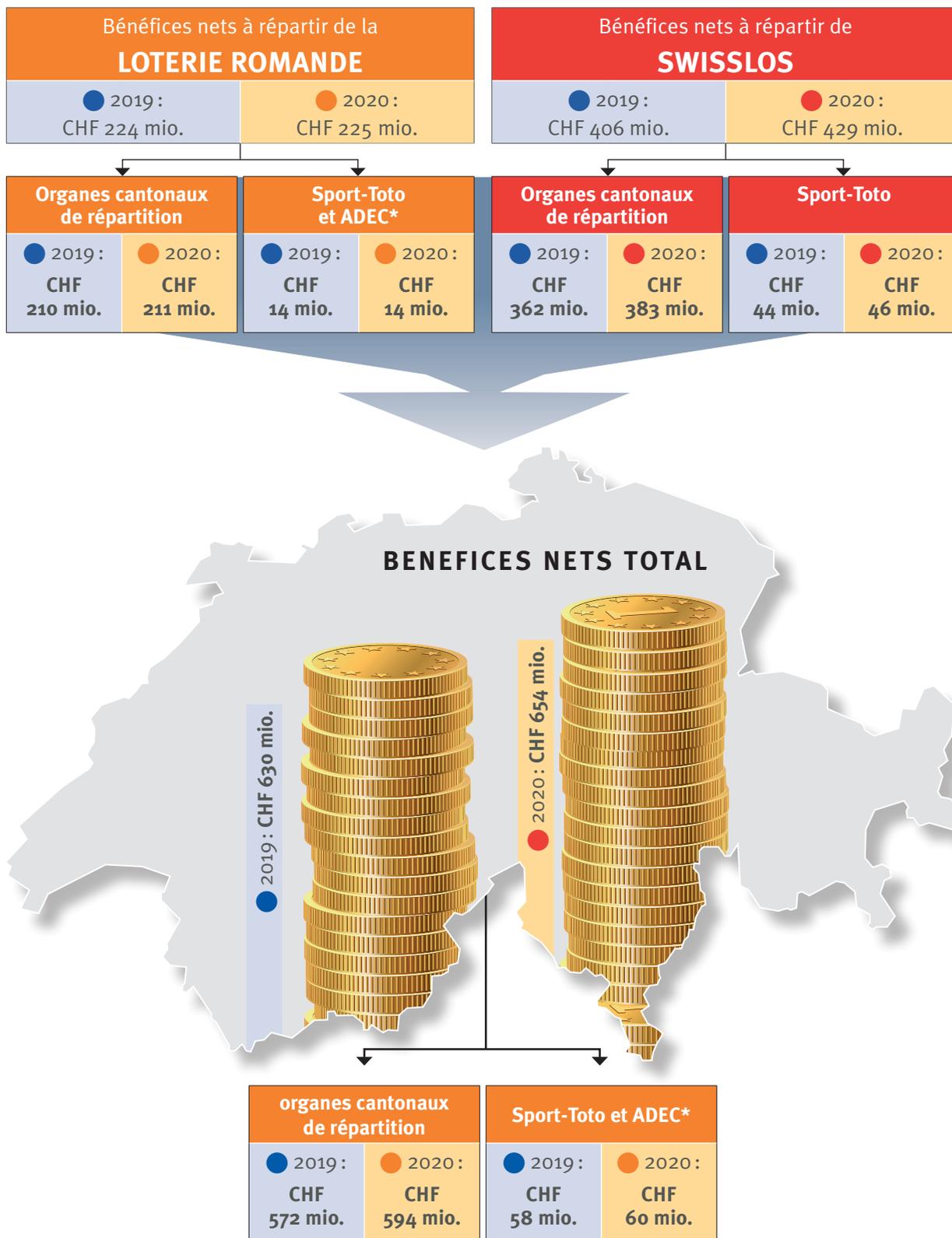
Le bilan et le compte de profits et pertes 2020 se présentent comme suit, de façon résumée :

BILAN	ANNÉE 2020
	CHF
ACTIF	
Actif circulant	3'034'874.71
Actif immobilisé	14'400.00
ACTIF	3'049'274.71
PASSIF	
Fonds étrangers à court terme	83'016.60
Fonds étrangers à long terme	500'000.00
Fonds propres	2'466'258.11
PASSIF	3'049'274.71
COMPTE DE PROFITS ET PERTES	ANNÉE 2020
	CHF
PRODUIT D'EXPLOITATION	
Produit d'exploitation	4'052'665.00
RESULTAT BRUT 1	4'052'665.00
CHARGES DE PERSONNEL	
Charges de personnel	-2'375'687.70
RESULTAT BRUT 2	1'676'977.30
AUTRES CHARGES D'EXPLOITATION	
Autres charges d'exploitation	-389'403.00
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT RESULTAT FINANCIER	1'287'574.30
Total produit financier	-15'815.11
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT AMORTISSEMENTS	1'271'759.19
Amortissements	-14'499.00
Evénements imprévus	-380'000.00
EXCEDENT DE RECETTES	877'260.19

Annexe

Résumé des principaux indicateurs annuels relatifs au marché des sociétés de loterie et de paris sportifs

Affectation des fonds à des buts d'utilité publique



* En 2020, la Loterie Romande a versé un montant de CHF 3,0 mio. à l'ADEC afin de soutenir le sport hippique (en 2019 : CHF 3,3 mio.).

Illustration 1 : Répartition des bénéfices nets réalisés en 2020 par les deux sociétés de loterie.



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

**Gespa – Autorité intercantonale
de surveillance des jeux d'argent**
Erlachstrasse 12
CH-3012 Berne
Tél. +41 (0)31 313 13 03
info@gespa.ch
www.gespa.ch