



RAPPORT ANNUEL

*Gespa – Autorité inter-
cantonale de surveillance
des jeux d'argent*

2023

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

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

Design et impression: Jost Druck AG, Stationsstrasse 5, 3626 Hünibach

Photos: photo de titre: Swisslos; p. 10: [iStock.com/Deejpilot](https://www.iStock.com/Deejpilot); p. 15: Gespa; p.17: [iStock.com/BrianAJackson](https://www.iStock.com/BrianAJackson);
p. 21: [iStock.com/VladimirCetinski](https://www.iStock.com/VladimirCetinski)

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations	4
Préambule	5
Résumé	7
Rapport	10
1. Tâches de la Gespa	10
1.1 Surveillance des loteries et des paris sportifs	10
1.1.1 Autorisations	10
1.1.2 Surveillance de l'exploitation des jeux	12
1.1.3 Protection de la société et de la jeunesse	12
1.1.4 Sécurité	13
1.1.5 Lutte contre le blanchiment d'argent	14
1.2 Surveillance des jeux d'adresse	15
1.2.1 Autorisations et qualifications	15
1.2.2 Surveillance de l'exploitation des jeux	16
1.2.3 Protection sociale et sécurité	16
1.3 Lutte contre les activités illégales	17
1.3.1 Distribution terrestre d'offres de jeux illégales	17
1.3.2 Prestataires en ligne étrangers	18
1.3.3 Jeux destinés à promouvoir les ventes	19
1.3.4 Lutte contre la manipulation de compétitions sportives	20
1.4 La Gespa en tant que centre de compétence pour les jeux d'argent	21
1.4.1 Statistiques, études et rapports	21
1.4.2 Délimitation du marché	22
1.4.3 Perception des taxes	23
1.4.4 Collaboration avec les autorités	24
1.4.5 Mission d'information	25
2. Gouvernance et finances	26
2.1 Gouvernance	26
2.2 Finances	27
Annexe	30

LISTE DES ABREVIATIONS

BPD	Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CJA	Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse
CSJA	Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
FSCC	Fédération suisse des courses de chevaux
Gespa	Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent
ISGF	Institut suisse de recherche sur la santé publique et les addictions
ISP	Fournisseurs d'accès à Internet suisses
LJAr	Loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent
LoRo	Loterie Romande (Société de la Loterie de la Suisse Romande)
OBA-DFJP	Ordonnance du DFJP concernant les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
OFJ	Office fédéral de la justice
OJAr	Ordonnance sur les jeux d'argent
RBJ	Revenu brut des jeux
Secrétariat	Secrétariat permanent de l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent
SST	Société du Sport-Toto
Swisslos	SWISSLOS Coopérative de Loterie Intercantonale
TF	Tribunal fédéral
TJAr	Tribunal des jeux d'argent

PREAMBULE

La loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Les exploitants, les autorités de surveillance et de nombreux autres acteurs travaillent déjà depuis plus de cinq ans avec le nouveau dispositif réglementaire. En 2023, les premiers jalons ont été posés en vue de l'évaluation de la loi. Un groupe d'experts techniques, auquel participe également la Gespa, accompagnera le processus placé sous la direction de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Cet examen a pour but de mesurer et d'évaluer la mise en œuvre et les effets de la nouvelle législation. Les objectifs du législateur sont-ils atteints ? Telle est la question à laquelle l'évaluation cherchera à répondre.

Dans le domaine de surveillance de la Gespa, la LJAr a globalement fait ses preuves ces dernières années. La question du blocage d'accès a sans cesse fait débat. Certains déplorent la facilité avec laquelle le blocage des noms de domaine figurant sur les listes de la Gespa et de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) et mis en œuvre par les fournisseurs de services de télécommunication, peut être contourné. Cette critique est justifiée sur le fond. Comme les documents préparatoires de la LJAr le révèlent, le législateur était parfaitement conscient de l'efficacité limitée du blocage d'accès. En raison des progrès technologiques rapides, il faut s'attendre à ce que celui-ci perde encore en efficacité ces prochaines années.

Les acteurs de la prévention des addictions émettent également des critiques relativement fortes et fréquentes. En général, leurs critiques ciblent, dans le domaine des jeux de grande envergure, la distribution terrestre des loteries et paris sportifs, c'est-à-dire la distribution via les points de vente tels que les kiosques. Ces jeux sont généralement anonymes, ce qui crée ainsi inévitablement des lacunes dans la protection des joueurs et des jeunes. Le législateur a sciemment pris en compte ce risque également.

Il appartiendra au législateur de décider, sur la base de l'évaluation de la loi, s'il convient de durcir la réglementation dans ces deux domaines – par exemple au moyen d'interdictions ciblées dans le domaine du trafic des paiements en complément au blocage d'accès, et de directives plus strictes pour le jeu dans le domaine terrestre.

L'étude de suivi de l'Institut suisse de recherche sur la santé publique et les addictions (ISGF) est également attendue avec impatience. Sur mandat des deux autorités de surveillance des jeux d'argent, la CFMJ et la Gespa, l'ISGF évalue les données de l'Enquête suisse sur la santé 2022 relatives aux jeux d'argent. Une étude similaire avait déjà été réalisée sur la base de l'Enquête suisse sur la santé 2017. La Gespa part du principe que l'étude actuelle, attendue pour fin 2024, livrera des enseignements intéressants, même si les nouvelles données de 2022 devront être envisagées sous l'angle des mesures contre le Covid-19 et probablement relativisées en raison de l'influence de ces dernières sur le comportement en matière de loisirs et de consommation.

En ce qui concerne les jeux d'adresse, les indices d'irrégularités se sont multipliés au cours de l'année sous revue. Dans certains cas, des automates autorisés ont été (re)programmés pour permettre de jouer non seulement aux jeux autorisés par la Gespa, mais aussi à des jeux non autorisés, par exemple des jeux de casino. La Gespa a réagi à cette évolution et a renforcé ses effectifs. Des contrôles accrus doivent permettre de sanctionner systématiquement les infractions en coordination avec les autorités cantonales de poursuite pénale et de continuer à garantir une offre de jeux sûre et conforme à la loi. Dans ce contexte, de premiers retraits d'autorisation ont déjà été prononcés et devraient être suivis par d'autres.

Au cours de l'année sous revue, les jeux destinés à promouvoir les ventes ont à nouveau été au centre de l'attention. Organisés notamment par le commerce de détail et les entreprises médiatiques, ces jeux sont des exceptions au champ d'application de la loi. Le législateur n'a pas voulu interdire totalement ces jeux, mais leur a fixé pour la première fois des règles spécifiques. Contrairement à l'ancien droit, ils ne peuvent notamment plus être proposés que pour une « courte durée ». Dans le cas de concours des entreprises médiatiques avec des SMS payants ou des numéros à valeur ajoutée, ils doivent en outre offrir une possibilité simple et appropriée de participation gratuite. Il s'est avéré que plusieurs entreprises médiatiques en particulier n'avaient pas respecté le critère de brièveté et proposé quotidiennement des concours payants. Après intervention de la Gespa, toutes les entreprises concernées ont adapté leur offre de jeux.

Le président et le directeur de la Gespa profitent de l'occasion pour remercier les membres du conseil de surveillance et le personnel du secrétariat pour leur travail engagé et consciencieux. C'est grâce à eux que la Gespa sera en mesure, à l'avenir également, de remplir ses tâches de manière fiable et mesurée au service de la population.

Berne, mai 2024



Jean-Michel Cina
Président



Manuel Richard
Directeur

RESUME

Tâches

SURVEILLANCE DES LOTERIES ET DES PARIS SPORTIFS

La Gespa a accordé l'an dernier 51 autorisations de jeu aux sociétés suisses de loterie, dont 24 à Swisslos et 27 à la Loterie Romande (LoRo). Il s'agissait essentiellement d'autorisations pour des billets physiques et virtuels à pré tirage. Elle leur a en outre octroyé des autorisations de jeu pour le produit de loterie à tirage différé EuroDreams. Ce produit est exploité simultanément dans plusieurs pays européens par des sociétés de loterie locales selon leurs propres règles de jeu et conditions de participation.

Les sociétés de loterie ont obtenu en tout 103 autorisations de modifications ultérieures de jeux appartenant à leur offre de loteries et de paris sportifs, ainsi que 46 autorisations pour l'exploitation de jeux gratuits ou l'octroi de crédits de jeu gratuits. La Gespa a traité neuf communications d'événements susceptibles de mettre en péril la sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux (art. 43 LJAr).

Les inspections réalisées en 2023 auprès de points de vente terrestres de produits de loterie et de paris sportifs ont abouti à un bilan globalement positif.

Les sociétés de loterie ont dû adapter leurs directives internes en raison de modifications apportées à l'ordonnance du Département fédéral de justice (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 sur le blanchiment d'argent (ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent, OBA-DFJP) entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Ces modifications ont été approuvées par la Gespa.

Dans son arrêt 2C_971/2022 du 1^{er} juillet 2023, le Tribunal fédéral (TF) a renvoyé l'affaire de la Loterie électronique à la Gespa pour des raisons de procédure sans se prononcer sur le fond. Le point litigieux reste les modalités d'exclusion des joueurs interdits en Suisse des jeux proposés via la Loterie électronique de la LoRo, lesquels sont assortis d'un potentiel de risque élevé.

SURVEILLANCE DES JEUX D'ADRESSE

En fin d'année, 16 exploitants d'appareils automatiques détenaient une autorisation d'exploitant. La Gespa n'a pas pu répondre favorablement à une demande d'autorisation d'exploitant soumise au cours de l'exercice précédent. Dans le même temps, elle a dû révoquer et retirer les autorisations à un exploitant. En fin d'année, cinq procédures de surveillance étaient encore en cours, dont deux étaient suspendues.

En 2023, la Gespa a accordé des autorisations de jeu à trois exploitants. En fin d'année, sept demandes de qualification et/ou d'autorisation pour des jeux d'adresse étaient en cours ; une demande était suspendue. En 2023, l'autorité a en outre approuvé 14 modifications mineures sur des automates de jeux d'adresse. Durant le second semestre 2023, la Gespa a effectué des inspections dans les points de vente de différents cantons. La quasitotalité des exploitants autorisés y a été contrôlée. Ayant régulièrement constaté des irrégularités sur le segment de marché des automates de jeux d'adresse, la Gespa a adapté ses mesures de surveillance. Elle a notamment augmenté la fréquence et l'intensité de ses contrôles. En principe, le matériel et

les logiciels utilisés sont désormais analysés précisément à chaque inspection, ce qui rend les contrôles plus complexes. Pour y faire face, la Gespa a dû renforcer son personnel.

LUTTE CONTRE LES ACTIVITES ILLEGALES

Un total de 37 décisions en matière pénale a été notifié à la Gespa. Celle-ci a formé opposition dans quatre cas. Elle a déposé dix plaintes pénales pour infractions à la loi sur les jeux d'argent. En outre, la Gespa a soutenu les autorités cantonales de poursuite pénale dans de nombreuses enquêtes pénales lors de perquisitions et par l'analyse de supports de données. Elle a organisé des formations ou des séances d'information à l'intention des ministères publics et des polices cantonales dans un total de 20 cantons.

Durant l'année sous revue, quatre listes de domaines de prestataires de jeux d'argent étrangers illégaux à bloquer ont été publiées. Aucune opposition n'a été formée contre ces listes de blocage. Fin 2023, la liste contenait 354 noms de domaine. La conformité au droit de la mise en œuvre du blocage d'accès avait été confirmée en 2022 par la plus haute juridiction. Pour autant, certains prestataires continuent de jouer au chat et à la souris avec les autorités en mettant continuellement en ligne de nouveaux domaines. Il est de notoriété publique que l'instrument légal du blocage de l'accès ne peut avoir qu'un effet limité dans ces cas précis, ce qui est regrettable du point de vue de la protection des joueurs.

La Gespa reste également engagée dans la lutte contre la manipulation des compétitions sportives. Elle remplit les tâches de la plateforme nationale conformément à la Convention de Macolin du Conseil de l'Europe et est représentée aussi bien dans la délégation suisse du comité de suivi que dans le groupe d'experts correspondant, le Groupe de Copenhague. Les deux comités se sont réunis à deux reprises au cours de l'année sous revue. Afin de promouvoir la convention également en dehors des Etats du Conseil de l'Europe et de mettre le savoir-faire existant à la disposition du plus grand nombre possible d'Etats, une manifestation a également été organisée pour la première fois sur le continent africain au cours de l'année sous revue. Un représentant de la Gespa a contribué à cette manifestation

réussie à Rabat (Maroc), en y présentant un exposé technique sur le thème de la lutte contre les paris sportifs illégaux en Suisse.

LA GESPA EN TANT QUE CENTRE DE COMPETENCE POUR LES JEUX D'ARGENT

En même temps que le présent rapport annuel, la Gespa publie la statistique des jeux de grande envergure et des jeux de petite envergure pour l'exercice 2023. La statistique peut être téléchargée sur www.gespa.ch.

A des fins de transparence, la Gespa a en outre publié en octobre dernier le rapport annuel sur l'affectation des bénéfiques nets des sociétés (concernant l'exercice 2022) sur son site Internet.

La Gespa exerce la fonction de haute surveillance sur les jeux de petite envergure, et examine à ce titre la conformité au droit fédéral des décisions cantonales qui lui sont soumises. Après avoir stagné à un niveau élevé en 2022, le nombre d'autorisations soumises et de demandes des cantons a connu une hausse sensible en 2023. Les échanges entre les cantons et la Gespa fonctionnent toujours très bien, et s'inscrivent dans un esprit constructif.

Les procédures de consultation prévues par le législateur fédéral entre la CFM] et la Gespa (cf. art. 20 et 27 LJA) se sont à nouveau déroulées sans problème l'an dernier. Les deux autorités procèdent à des échanges transparents et efficaces. Elles n'ont été en désaccord sur aucune des 50 consultations mutuelles portant sur plus de mille jeux.

Pour finir, la Gespa est également responsable du calcul annuel et de la perception de l'ensemble des taxes prévues par le Concordat sur les jeux d'argent. Aucune opposition n'ayant été formée contre les décisions relatives aux taxes rendues durant l'été 2023, ces décisions sont entrées en vigueur à la fin de l'année écoulée.

Gouvernance et finances

GOUVERNANCE

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

Le conseil de surveillances se compose de cinq personnes. Jean-Michel Cina, ancien Conseiller d'Etat du canton du Valais, assume la fonction de président.

Fin 2023, le secrétariat employait 20 collaboratrices et collaborateurs.

L'organe de révision pour la période 2022 – 2026 est la société Eigertreuhand AG, Weltpoststrasse 5, 3005 Berne.

Le Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne (BPD) est l'organe indépendant chargé de la surveillance de la protection des données depuis le 1^{er} janvier 2021.

FINANCES

L'exercice 2023 s'est clos, conforme au budget, sur un résultat équilibré. Les charges d'exploitation de la Gespa se sont montées à CHF 3 241 581, pour un produit d'exploitation de CHF 2 294 528 (hors produits d'intérêt de CHF 1054). Un produit hors période de CHF 1 000 000 et une charge hors période de CHF 54 000 ont été comptabilisés.



RAPPORT

1. Tâches de la Gespa

1.1 SURVEILLANCE DES LOTERIES ET DES PARIS SPORTIFS

1.1.1 Autorisations

En 2023, la Gespa a autorisé 27 jeux de la LoRo et 24 de Swisslos (soit au total 51 jeux, cf. diagramme 1).

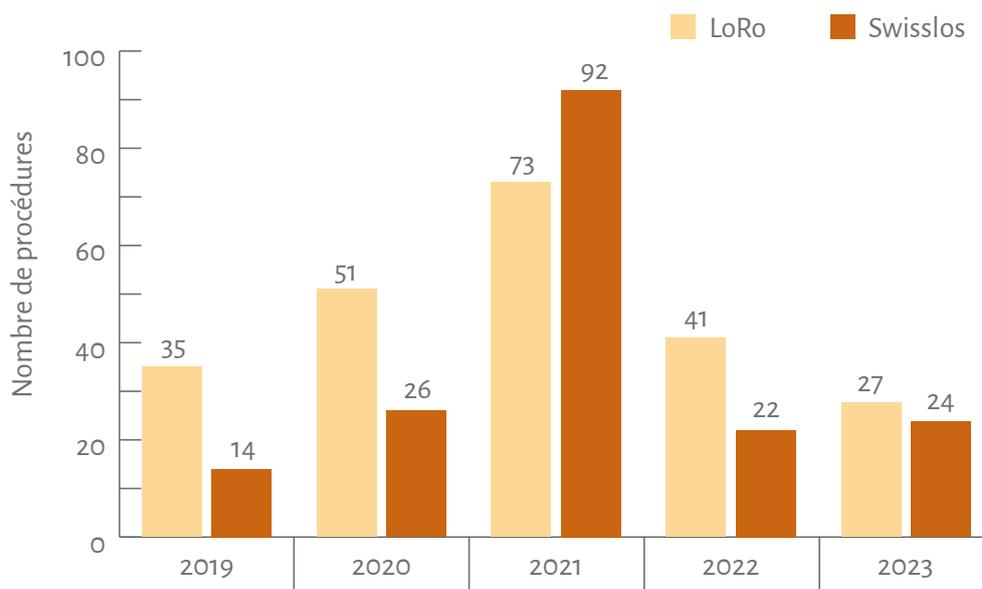


Diagramme 1
Procédures d'autorisation de jeu par société de loterie.

La Gespa a accordé à Swisslos des autorisations principalement pour des billets physiques et virtuels à pré-tirage. Par ailleurs, elle lui a octroyé une autorisation de jeu pour le produit de loterie virtuel à tirage différé Gooool, avec une distribution via des points de vente terrestres et une distribution en ligne. Dans le cadre de ce jeu, des tirages de loterie différés ont lieu toutes les quatre minutes environ. Les participants font des pronostics sur l'issue d'un, deux ou trois tirages aléatoires, qui ont lieu immédiatement après. Le résultat des tirages aléatoires est présenté aux participants sous la forme d'un clip vidéo d'un match de football virtuel. Swisslos et la LoRo ont également obtenu des autorisations de jeu pour le produit de loterie à tirage différé appelé EuroDreams. Ce produit est exploité simultanément dans plusieurs pays européens par des sociétés de loterie locales selon leurs propres règles de jeu et conditions de participation. Deux tirages aléatoires ont lieu deux fois par semaine : d'abord le tirage de six numéros sur un total de 40, puis le tirage d'un numéro sur un total de cinq. Les rangs gagnants 1 et 2 sont payés sous la forme d'une rente mensuelle (respectivement CHF 22 222 par mois pendant 30 ans et CHF 2222 par mois pendant cinq ans). Outre l'autorisation de jeu pour le jeu EuroDreams sus-mentionné, la LoRo a reçu en 2023 des autorisations de

jeu pour des billets physiques et virtuels à pré-tirage. La société de loterie a également introduit un nouveau système de gestion des billets virtuels en lien avec le lancement de sa nouvelle plateforme Internet.

Compte tenu de la dangerosité jugée élevée de la Loterie électronique, les autorisations octroyées par la Gespa en 2021 ont obligé la LoRo à exclure également des jeux de la Loterie électronique les joueuses et joueurs interdits de jeu en Suisse. Pour ce faire, la LoRo devrait instaurer des mesures efficaces concrètes, qui soit s'appliquent au niveau de l'accès au jeu (p. ex. au moyen d'un login), soit empêchent le versement des gains dépassant un certain seuil. La LoRo a fait recours contre cette décision auprès du Tribunal des jeux d'argent (TJA), lequel a intégralement confirmé la décision de la Gespa.

Actionné par la LoRo, le Tribunal fédéral (TF) a renvoyé la cause à la Gespa pour des questions de procédure sans se prononcer sur le fond. La procédure était toujours en cours auprès de la Gespa à la fin de l'année sous revue.

En outre, il n'y avait plus que deux autres demandes d'autorisation de jeu pour des loteries ou des paris sportifs des sociétés de loterie encore en cours auprès de la Gespa en fin d'année.

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. Une autre consiste en des contrôles ponctuels planifiés sur l'ensemble de l'année (p. ex. obtention de rapports spécifiques ou réalisation de contrôles par sondage). Les inspections réalisées en 2023 auprès de points de vente terrestres de produits de loterie et de paris sportifs ont abouti à un bilan globalement positif. Elles ont permis de constater que les points de vente respectent les prescriptions dans leur très grande majorité. Le cas échéant, la Gespa a communiqué ses remarques dans un dialogue direct avec les exploitants concernés. Ceux-ci se sont tous montrés coopératifs dans le cadre des processus déclenchés.

Selon l'art. 34 de l'ordonnance sur les jeux d'argent (OJA), l'exploitant communique à la Gespa toute modification à laquelle il souhaite procéder sur un jeu déjà autorisé. L'autorité a ainsi approuvé 23 modifications de jeu de Swisslos et 80 de la LoRo. En fin d'année, une procédure d'approbation étaient encore en cours.

1.1.3 Protection de la société et de la jeunesse

En vertu de l'art. 76 LJA, les exploitants de jeux de grande envergure doivent disposer d'un programme de mesures sociales. L'octroi des autorisations d'exploitant en 2020 était subordonné à l'existence d'un tel programme.

En 2023, la Gespa a également évalué le potentiel de danger de chaque nouveau produit à autoriser. A cet effet, elle a utilisé notamment l'instrument de mesure et d'évaluation développé par le «Wissenschaftliches Forum Glücksspiel», qui permet de déterminer le potentiel de danger des jeux de hasard. Si un cas d'espèce le requiert du point de vue technique, la Gespa s'appuie également sur des facteurs qui ne sont pas compris dans ledit instrument de mesure. Elle prend par exemple en considération l'état actuel de la recherche et les informations issues de la pratique. 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 LJA oblige les exploitants de jeux de grande envergure en ligne à exclure les personnes dont ils savent ou devraient présumer, sur la base de leurs ob-

servations ou d'informations de tiers, qu'elles sont surendettées, 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 leur propre exclusion.

L'an dernier, Swisslos a prononcé huit exclusions après avoir examiné la situation financière des personnes concernées. Elle a en outre procédé à 25 exclusions à la demande des joueurs. De plus, elle a exclu quatre personnes à la suite de l'annonce d'une autorité. Au total, Swisslos a donc prononcé 37 exclusions de jeu (2022 : 34; 2021 : 42; 2020 : 21). En 2023, la société de loterie a levé une exclusion, le motif initial de cette dernière ayant disparu.

Après examen de leur situation financière, la LoRo a prononcé l'exclusion de jeu de 22 personnes. 25 exclusions ont été demandées par les joueurs eux-mêmes. Au total, la LoRo a donc prononcé 47 exclusions de jeu (2022 : 32; 2021 : 42; 2020 : 34). Une exclusion de jeu a été levée l'an dernier, après examen systématique.

Efficacité des mesures de protection sociale

Pour prévenir le jeu excessif et contrôler le comportement en matière de jeu, les sociétés de loterie Swisslos et LoRo mettent en œuvre un programme global de mesures sociales. L'art. 84 LJA dispose que les exploitants de jeux de grande envergure doivent présenter chaque année à la Gespa un rapport sur l'efficacité des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif. Le rapport doit porter sur la protection des joueurs dans les secteurs aussi bien en ligne que terrestre.

A l'instar des années précédentes, le secrétariat de la Gespa a rédigé un rapport d'évaluation sur la base des rapports des deux sociétés de loterie. Le rapport d'évaluation 2023 (concernant l'exercice 2022) est disponible sur le site Internet de la Gespa.

En permettant d'évaluer la protection des joueurs et d'identifier les éventuels besoins d'action, les rapports d'efficacité des deux sociétés de loterie constituent un instrument précieux. La publication du rapport d'évaluation de la Gespa instaure en outre un niveau de transparence élevé qui dépasse en outre les exigences légales dans ce domaine sensible.

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 potentiel de dommage 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 fixe le cadre de la publicité admise. Par exemple, celle-ci ne peut ni être outrancière, ni induire en erreur. Procédant par sondage, la Gespa a vérifié la conformité aux bases légales de deux mesures de communication marketing spécifiques par société de loterie l'an dernier. Pour ce faire, 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 du résultat des contrôles par écrit.

En 2023, la Gespa a reçu une information externe concernant une mesure de communication marketing potentiellement illicite. L'examen effectué par la Gespa n'a toutefois révélé aucun indice d'infraction aux directives déterminantes.

Promotions (art. 75 LJA)

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

L'an dernier, la Gespa a accordé 28 autorisations à la LoRo et 18 à Swisslos pour l'exploitation de jeux gratuits ou l'octroi de crédits de jeu gratuits. Les promotions ont pris des formes très diverses 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 LoRo.

1.1.4 Sécurité

Programmes de mesures de sécurité

Durant l'année écoulée, les sociétés de loterie ont dû remettre un rapport sur la mise en œuvre de leur programme de mesures de sécurité en 2022. Lesdits programmes décrivent les mesures instaurées par les

exploitants pour garantir une exploitation sûre et transparente des jeux ainsi que pour lutter contre la criminalité et le blanchiment d'argent. La Gespa les a reçus pendant l'été et les a examinés au deuxième semestre. Le processus d'élaboration des rapports améliore la transparence (dans la perspective de la surveillance).

Au-delà de ce reporting annuel, 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 (art. 43 LJA). Durant l'année écoulée, les sociétés de loterie ont adressé trois communications à la Gespa. Les événements concernés exerçaient une influence directe sur l'exécution de jeux concrets. Deux communications portaient sur des produits de paris sportifs et une sur un produit de loterie à tirage différé.

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 de nombreuses années, la Gespa 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 et la révisé au moins une fois par an, d'office et à la demande des sociétés de loterie. Celles-ci peuvent également demander des compléments à la liste. Si des risques de manipulation se manifestent, des compétitions sont également supprimées. Il s'agit donc d'un processus dynamique.

La liste remplit un double objectif : d'une part, elle permet de répondre aux exigences de la Convention de Macolin, à savoir garantir l'intégrité du sport ; d'autre part, elle rend l'offre de jeux plus sûre pour les consommateurs. Les joueuses et joueurs ont ainsi la certitude que les compétitions sportives connues pour être problématiques – car susceptibles d'être manipulées – ne figurent pas dans l'offre de paris des sociétés de loterie.

1.1.5 Lutte contre le blanchiment d'argent

Les exploitants de jeux de grande envergure sont soumis à la loi sur le blanchiment d'argent en tant qu'intermédiaires financiers. Ils sont donc assujettis à diverses prescriptions de l'ordonnance du DFJP concernant les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent, OBA-DFJP). Cette ordonnance ne s'applique actuellement qu'aux deux sociétés de loterie. Les autres exploitants de jeux de grande envergure sont exclus du champ d'application au sens de l'art. 1, al. 2, OBA-DFJP, dans la mesure où ils exploitent exclusivement des appareils de jeux d'adresse de façon automatisée sur lesquels la mise individuelle maximale est de CHF 5 et le gain possible au plus de CHF 5000.

Dans leur rapport concernant la mise en œuvre des programmes de mesures de sécurité au sens de l'art. 47 LJAr, les sociétés de loterie présentent chaque année leurs activités et mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et fournissent une évaluation différenciée des risques de blanchiment sur le marché suisse des loteries et paris sportifs qu'elles exploitent. Par ailleurs, la Gespa exige de Swisslos et de la Loterie Romande qu'elles procèdent tous les deux ans à une vérification externe spéciale afin d'apprécier les risques de blanchiment et leur respect des prescriptions légales en matière de lutte contre le blanchiment. Swisslos et la LoRo ont remis leur rapport respectif (concernant 2022) en mai 2023, accompagné d'un rapport de vérification externe se rapportant à la période 2021–2022. La vérification spéciale de Swisslos a été réalisée par l'organe de révision Balmer-Etienne AG et n'a fait état d'aucun écart par rapport aux prescriptions et directives internes. La Gespa a demandé à Swisslos quatre dossiers à des fins d'examen approfondi. Ce dernier n'a révélé aucun problème. La Gespa a seulement demandé quelques précisions supplémentaires. Pour la LoRo, la vérification externe a été réalisée par BDO SA, laquelle a indiqué dans son rapport que les dispositions légales étaient respectées et les mécanismes de contrôle mis en place par la LoRo efficaces. A des fins d'examen approfondi, la Gespa a également demandé trois dossiers à la LoRo. Ce contrôle n'a pas non plus suscité de commentaire.

Les sociétés de loterie ont dû réviser leurs directives internes à la suite des modifications de l'OBA-DFJP entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Dans ces directives, les sociétés de loterie doivent désormais définir les conditioncadres pour l'actualisation des documents relatifs aux clients (art. 24, al. 2, let. I, OBA-DFJP). La Gespa a approuvé les modifications de Swisslos en décembre 2022 déjà, et celles de la LoRo en février 2023.



1.2 SURVEILLANCE DES JEUX D'ADRESSE

1.2.1 Autorisations et qualifications

En fin d'année, 16 exploitants détenaient une autorisation d'exploitant. La Gespa a rejeté une demande d'octroi d'autorisation d'exploitant déposée l'exercice précédent. Elle a révoqué et retiré les autorisations d'un exploitant. Il s'était en effet avéré que celui-ci avait dissimulé des informations importantes lors de la procédure d'autorisation d'exploitant. En outre, une sanction administrative a été prononcée. En fin d'année, cinq procédures de surveillance étaient encore en cours, dont deux étaient suspendues.

L'an dernier, trois exploitants ont obtenu des autorisations de jeu. La majorité d'entre elles concernent des appareils automatiques de jeux d'adresse qui avaient déjà été qualifiés en tant que tels dans une autre procédure et pour un autre exploitant.

Fin 2023, sept demandes de qualification et/ou d'autorisation pour des jeux d'adresse étaient en cours ; une demande était suspendue. Par rapport à la qualification des loteries et des paris sportifs, celle des jeux d'adresse est bien plus complexe et ardue, ce qui se répercute notamment sur la durée et les taxes des procédures d'autorisation et de qualification correspondantes.

Comme indiqué dans son dernier rapport annuel, la Gespa a émis en 2022 une décision en constatation dans le cadre d'une procédure de demande, selon laquelle la manifestation de fantasy sport qui lui avait été soumise ne constituait pas un jeu d'adresse (exploité en ligne), contrairement à l'avis du requérant, mais un pari sportif. Le destinataire de la décision a contesté celle-ci fin 2022 devant le Tribunal des jeux d'argent. La décision est pendante. La Gespa avait également qualifié d'automatisée au sens de la loi et, partant, déclaré soumise à autorisation l'exploitation d'un jeu soumis à son appréciation, et ce à nouveau contre l'avis du requérant. Le recours formé par le destinataire auprès du Tribunal des jeux d'argent contre cette décision a été définitivement rejeté durant l'année sous revue.

1.2.2 Surveillance de l'exploitation des jeux

L'installation d'appareils automatiques de jeux d'adresse est régie par la LJA, 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 OJA ;
- 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 Gespa (art. 72 OJA) ;
- du matériel d'information sur la protection des joueurs doit être disponible aux automates ; et
- la Gespa est informée chaque mois de la situation d'installation.

La Gespa publie sur son site Internet une liste de tous les automates de jeux d'argent qu'elle a autorisés en tant que jeux d'adresse. Cette liste contient, entre autres, des informations sur les noms et les versions des jeux autorisés. Elle est actualisée en permanence.

Durant le second semestre 2023, la Gespa a effectué des inspections dans les points de vente de différents cantons. La quasitotalité des exploitants autorisés a ainsi été contrôlée. Ayant régulièrement constaté des irrégularités sur le segment de marché des appareils automatiques de jeux d'adresse, la Gespa a adapté ses mesures de surveillance. Elle a notamment augmenté la fréquence et l'intensité de ses contrôles. En principe, le matériel et les logiciels utilisés sont analysés précisément à chaque inspection, ce qui rend les contrôles plus complexes. Pour y faire face, la Gespa a dû renforcer son personnel.

Selon l'art. 34 OJA, l'exploitant communique à la Gespa toute modification à laquelle il souhaite procéder sur un jeu déjà autorisé. En 2023, l'autorité a approuvé 14 modifications mineures sur des automates de jeux d'adresse. Une procédure selon l'art. 34 était pendante en fin d'année.

1.2.3 Protection sociale et sécurité

Dans leur demande d'autorisation d'exploitant déjà, tous les exploitants de jeux d'adresse automatisés ont dû démontrer qu'ils disposaient de programmes de mesures de sécurité et de mesures sociales. Ces programmes définissent les mesures adaptées à la dangerosité et aux caractéristiques du canal de vente de leurs offres de jeu. Satisfaisant aux exigences légales, ils ont été jugés conformes à la loi ; leur mise en œuvre et l'efficacité des mesures prévues sont évaluées dans le cadre d'un rapport annuel, conformément aux art. 47 et 84 LJA.

La Gespa a reçu les rapports de mise en œuvre au second semestre et les a évalués en détail avant la fin de l'année. Le processus d'élaboration des rapports améliore la transparence (dans la perspective de la surveillance) et est jugé très positif.

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 Gespa n'a reçu aucune communication de ce type de la part des exploitants de jeux d'adresse.



1.3 LUTTE CONTRE LES ACTIVITES ILLEGALES

Outre la surveillance des loteries, des paris sportifs et des jeux d'adresse autorisés, la Gespa assume également le mandat légal de lutte contre les activités illégales. Cette lutte constitue un axe central de ses activités. Tandis 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 le plus souvent sans bénéficier de la moindre protection. En marge des jeux d'argent illégaux au sens strict, la Gespa est confrontée à d'autres phénomènes indésirables dans le cadre de l'exercice de ses tâches, tels que le blanchiment d'argent et la manipulation de compétitions sportives.

Les exploitants d'offres de jeu illégales déploient des efforts considérables afin de compliquer la conservation des preuves et la poursuite pénale par les autorités. Celles-ci doivent rester à jour avec les développements dynamiques. Pour tenir compte de l'évolution des exigences, la Gespa a engagé deux nouveaux collaborateurs au cours de l'année.

L'an dernier, elle a déposé dix plaintes pénales pour infraction à la loi sur les jeux d'argent. Celles-ci portaient en majorité sur la publicité illégale pour des jeux d'argent non autorisés.

De plus, 37 décisions cantonales en matière pénale ont été notifiées à la Gespa. Dans ces procédures, celle-ci dispose de droits de parties clairement définis en vertu de la LJAr. Parmi ces 37 décisions figuraient entre autres 19 ordonnances pénales et six décisions de première instance. Dans quatre cas, la Gespa a formé opposition contre les ordonnances pénales.

1.3.1 Distribution terrestre d'offres de jeux illégales

Au cours des dix à quinze dernières années, la Gespa a acquis de vastes connaissances dans le domaine des offres de jeux d'argent illégaux distribués par des canaux terrestres en Suisse. L'an dernier à nouveau, elle a mis ce savoir à profit de la coopération constructive avec les

cantons et, partant, de la détection des activités illégales en matière de jeux d'argent. La Gespa a ainsi de nouveau soutenu les autorités cantonales de poursuite pénale dans de nombreuses enquêtes pénales lors de perquisitions et par l'analyse de supports de données. Les analyses de supports de données et les rapports d'évaluation subséquents de Gespa gagnent en importance depuis des années. Ils servent de preuve aux autorités de poursuite pénale pour pouvoir démontrer dans quelle mesure les appareils, tels qu'ordinateurs portables, tablettes ou téléphones mobiles, ont servi à proposer des paris sportifs illégaux. Année après année, ces analyses deviennent plus exigeantes et plus complexes sur le plan de l'informatique légale. Dans le cadre de la lutte contre le marché illégal terrestre, la Gespa s'est activement efforcée, au cours de l'année sous revue, de collaborer avec les autorités de poursuite pénale dans les cantons, notamment en Suisse romande. Elle a ainsi organisé des formations et des séances d'information pour les ministères publics et les polices de plus de 20 cantons (souvent en collaboration avec la CFM). Ces manifestations lui ont permis de nouer et d'entretenir de précieux contacts, qui renforceront les collaborations à l'avenir.

1.3.2 Prestataires en ligne étrangers

La Gespa a analysé en détail le contenu de nombreux sites en s'appuyant sur ses propres observations et sur les signalements de tiers. En fin d'année, sa liste de blocage contenait 354 noms de domaines. Celle-ci a été actualisée à quatre reprises durant l'exercice. Aucune opposition n'a été formée contre ces décisions de portée générale.

La conformité au droit de la mise en œuvre du blocage d'accès a été confirmée par la plus haute juridiction en 2022. Quelques prestataires, tels que Bahigo, Interwetten ou Bet-at-Home, essaient toutefois systématiquement de contourner la réglementation en mettant en permanence en ligne de nouveaux noms de domaines. Le site (p.ex. interwetten13.com est par exemple devenu interwetten14.com). Ce jeu du chat et de la souris entre les autorités et quelques prestataires récalcitrants souligne que les effets de l'instrument légal du blocage d'accès ne peuvent être que limités dans de pareilles situations. Dans la perspective de la protection des joueurs, cette limitation est regrettable dans la mesure où la Gespa reçoit régulièrement des appels de personnes qui présentent un comportement de jeu problématique et cherchent par tous les moyens précisément à se protéger contre de tels prestataires.

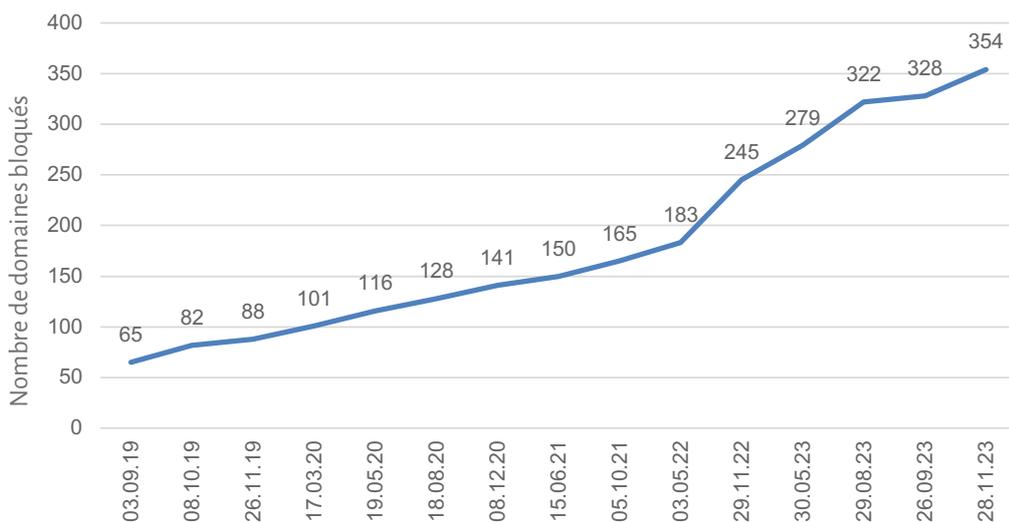


Diagramme 2
Évolution chronologique de la liste de blocage.

Conformément à l'art. 92, al. 1, LJAr, les fournisseurs suisses d'accès à Internet (ISP) sont indemnisés pour les frais effectifs de la mise en œuvre des blocages. L'autorité de surveillance publie tous les ans le montant total des indemnités versées à ce titre (art. 95, al. 2, LJAr). En 2023, le total des indemnités versées par la Gespa s'est monté à CHF 4911.10.

En 2022, un exploitant de jeux étranger avait fait recours auprès du Tribunal des jeux d'argent contre une décision sur recours de la Gespa. Fin 2023, l'échange d'écritures était achevé, mais la décision du TJAr encore attendue.

1.3.3 Jeux destinés à promouvoir les ventes

L'art. 1, al. 2, let. d et e, LJAr exclut du champ d'application de la LJAr les jeux destinés à promouvoir les ventes. Ceux-ci ne nécessitent donc pas d'autorisation. On distingue deux types de jeux destinés à promouvoir les 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

- Concours gratuits proposés par des entreprises médiatiques

Appartiennent à cette catégorie les loteries et les jeux d'adresse 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 téléphonique pour donner la réponse à un concours).

Tandis que la Gespa s'était essentiellement concentrée, depuis l'entrée en vigueur de la loi, sur la conception de la possibilité de participation gratuite, elle a de nouveau analysé l'évolution de ces jeux au cours de l'année écoulée. Il s'avère que les entreprises médiatiques n'ont pas toujours respecté le critère de la brièveté. Certaines d'entre elles, par méconnaissance du droit, sont parties à tort du principe que la situation juridique n'avait changé par rapport à l'ancien droit qu'en ce qui concerne la gratuité de la participation. Certaines ignoraient que le législateur avait en outre instauré des restrictions et introduit en particulier une limite temporelle. La Gespa est également intervenue auprès de deux entreprises qui proposaient des concours payants dans des publications hebdomadaires à grand tirage. Selon la Gespa, ces publications constituent des mesures de communication marketing et ne sont pas le fruit de l'activité d'une entreprise de médias. Toutes les entreprises médiatiques contactées ont par la suite adapté leur offre payante ou l'ont complètement supprimée. Aucune décision n'a dû être rendue.

On peut aisément comprendre pourquoi le législateur encadre étroitement ces concours. Les jeux destinés à promouvoir des ventes constituent une exception au dispositif réglementaire – rigide par ailleurs – et permettent, dans une certaine mesure, d'exploiter des jeux d'argent sans autorisation ni surveillance étatique directe. Dans le cas des entreprises médiatiques, ils permettent même un profit immédiat. Les prescriptions mentionnées concernant la participation gratuite et la limitation de l'offre dans le temps, valable pour tous les jeux de promotion des ventes, contribuent à prévenir une offre excessive. Sous l'ancien droit, de tels jeux-concours étaient parfois proposés à large échelle, en continu et uniquement avec des possibilités de participation gratuite extrêmement compliquées voire inapplicables. Les nouvelles dispositions spécifiques empêchent de telles dérives.

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 Gespa la fonction de bureau de communication, en sa qualité de «plate-forme nationale». A ce titre, la Gespa 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 Gespa 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 de compétitions sportives grâce à un échange efficace d'informations aux niveaux national et international.

En 2023, le comité chargé de la mise en œuvre de la Convention de Macolin a siégé à deux reprises. Le directeur adjoint de la Gespa faisait partie de la délégation suisse.

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

À l'instar des années précédentes, la Suisse a de nouveau endossé un rôle central en matière de partage d'informations au niveau international l'an dernier. Après que la Gespa a de nouveau insisté en 2022, auprès du groupe d'experts, sur l'importance d'un échange d'informations global et transparent, les représentants nationaux ont été formés et informés des processus existants. En conséquence, le nombre de signalements a sensiblement augmenté en 2023. Les chiffres exacts sont précisés dans la rétrospective annuelle de la plateforme nationale publiée en mai et disponible sur le site Internet de Gespa. En sa qualité de plateforme nationale, la Gespa a dénoncé l'an dernier un événement sportif aux autorités de poursuite pénale suisses pour qu'elles puissent déterminer si des actes punissables avaient été commis en Suisse.



1.4 LA GESPA EN TANT QUE CENTRE DE COMPETENCE POUR LES JEUX D'ARGENT

1.4.1 Statistiques, études et rapports

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

La Gespa publie chaque année une statistique sur les jeux de grande envergure et les jeux de petite envergure. Les données nécessaires sont fournies par les exploitants de jeux de grande envergure d'une part, et par les cantons d'autre part (pour le secteur des jeux de petite envergure). Cette statistique est publiée en même temps que le présent rapport annuel. Le document « Statistique des jeux de grande envergure et des jeux de petite envergure 2023 » peut être téléchargé sur www.gespa.ch et contient les informations détaillées.

Dans le domaine des jeux de grande envergure, les loteries et les paris sportifs exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne ont généré au cours de l'année sous revue un chiffre d'affaires de CHF 3,76 milliards (+0,05 % par rapport à l'année précédente), ainsi qu'un revenu brut des jeux (RBJ) de CHF 1,16 milliard (-1,1 % par rapport à 2022).

La majeure partie du RBJ (environ 75 %) provient des catégories de produits que sont les loteries (notamment les produits hautement rentables Euro Millions et Swiss Loto, proposés en ligne et sous forme physique) et les billets (également proposés en ligne et sous forme physique). La part du canal de vente en ligne représentait 19 % du RBJ total. Après une augmentation continue du RBJ dans le domaine en ligne au cours des dernières années, on a constaté en 2023 une baisse par rapport à l'année précédente.

En ce qui concerne les mises moyennes par habitant, on peut affirmer ce qui suit : fin 2023, la Suisse comptait 8 960 800 habitants. Ainsi, chacun a dépensé CHF 420 (2022 : CHF 426) en moyenne pour des loteries et des paris sportifs exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, et a gagné CHF 291 (2022 : 293). Il en résulte une dépense nette moyenne théorique de CHF 129 (2022 : CHF 133) par habitant.

Dans le domaine des jeux d'adresse exploités de manière automatisée au niveau intercantonal ou en ligne, les 17 exploitants ont déclaré un RBJ de 20,8 millions de francs en 2023 (+0,3 % par rapport à une année plus tôt). Le nombre d'appareils automatiques à la fin 2023 a diminué par rapport à l'année précédente et s'élève à 1'779 (2022 : 2'083). Le seul prestataire en ligne était Swisslos, avec ses produits Jass.

S'agissant des jeux de petite envergure, les chiffres sont les suivants : l'an dernier, un total de 1'003 petites loteries a été autorisé (2022 : 264). La somme des mises autorisées s'est élevée à CHF 17,6 millions de francs. Le nombre nettement plus élevé d'autorisations par rapport à l'année précédente s'explique probablement principalement par un changement de pratique dans le domaine de la délimitation entre les tombolas non soumises à autorisation et les petites loteries ordinaires. Quatre cantons ont autorisé des paris sportifs locaux, comme l'année précédente. Huit autorisations de paris sportifs locaux ont été délivrées, pour un total de 16 jours de compétition.

De plus, 21 cantons (2022 : 17) ont autorisé des petits tournois de poker. Au total, 47 exploitants (2022 : 33) ont obtenu une ou plusieurs autorisations. Globalement, 123 autorisations (2022 : 68) ont été délivrées, dont 63 pour 12 tournois de poker ou plus dans le même lieu.

Affectation des fonds à des buts d'utilité publique

Le bénéfice net généré par les sociétés de loterie doit être intégralement affecté à des buts d'utilité publique. Une partie de ces fonds permet à la Société du Sport-Toto (SST) de soutenir le sport national. Via des fonds ad hoc, le bénéfice restant est versé aux cantons, dont les organes de répartition compétents 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 2023 sont indiqués sous forme synthétique dans l'annexe).

Afin d'améliorer la transparence dans ce domaine, la Gespa rédige chaque année un rapport sur l'affectation des fonds dans les cantons. La Gespa a publié le rapport en question sur son site Internet en octobre 2023 (à propos de l'année 2022).

Dans le cadre de cette procédure de rapport, tous les cantons et la Principauté de Liechtenstein ont fourni à la Gespa les informations requises. Le processus d'élaboration des rapports et le reporting ont pu être encore optimisés. L'affectation des fonds est largement transparente et les processus cantonaux compréhensibles.

Certains cantons romands en particulier disposent encore de processus d'attribution historiques qui manquent de clarté. Durant l'année écoulée, la Gespa a entretenu des contacts avec les services concernés afin d'optimiser les processus dans le cadre d'un dialogue. Elle est optimiste quant au fait que des solutions seront trouvées grâce aux échanges avec les services cantonaux en vue du rapport 2023, et accroîtront la transparence des affectations dans ces secteurs également.

Affectation de la part « prévention » de la redevance

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.

Sur mandat de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA), la Gespa rédige tous les quatre ans un rapport sur l'affectation de la part « prévention » de la redevance. Le prochain sera publié en 2024. La Gespa recueille chaque année dans les cantons les données concernant l'affectation de la part « prévention ». Ces données, y compris celles pour l'exercice 2023, sont publiées sur le site Internet de la Gespa.

1.4.2 Délimitation du marché

Haute surveillance sur les jeux de petite envergure

L'exploitation des jeux de petite envergure est soumise à la compétence des autorités cantonales d'autorisation et de surveillance. La Gespa en assume la haute surveillance : conformément au droit fédéral, les cantons doivent lui transmettre toutes leurs décisions d'autorisation de jeux de petite envergure depuis le 1^{er} janvier 2021. La Gespa en examine ensuite la conformité au droit fédéral. A l'automne 2022, la Gespa avait invité les cantons à réviser leur pratique en matière de tombolas selon l'art. 41, al. 2, LJA. Nombre d'entre eux s'étant exécutés et ayant modifié leur pratique, on a enregistré une augmentation significative du nombre d'autorisations de petites loteries délivrées. Concrètement, des autorisations ont été octroyées pour de nombreuses loteries distribuant des bons en guise de prix, alors qu'auparavant, ces manifestations étaient souvent organisées sous forme de tombolas (non soumises à autorisation). Cette évolution en la matière est très positive et le contrôle (notamment des organisateurs tiers) a pu être amélioré.

Si une pratique cohérente s'est déjà développée dans certains cantons, le contact entre la Gespa et les cantons conserve toute son importance. De nouvelles questions se posent régulièrement dans le secteur des jeux de petite envergure, et les responsables cantonaux sollicitent souvent les conseils de la Gespa.

L'année dernière, plusieurs questions ont été soulevées par les cantons au sujet des mises de départ et des taxes de participation aux petits tournois de poker. A ce propos, la Gespa a rappelé aux cantons que la réglementation des petits tournois de poker repose largement sur la distinction entre taxe de participation et mise de départ. La somme des mises de départ est clairement limitée et doit en outre être égale à la somme des gains. En revanche, l'organisateur conserve les taxes de participation. L'utilisation des mises des joueurs est ainsi clairement définie et transparente. La Gespa a recommandé aux cantons de s'aligner sur la terminologie et, partant, sur la systématique du droit fédéral dans le cadre des autorisations.

Une procédure est toujours en cours concernant la qualification de paris placés sur l'issue de courses de cochons. La Gespa est résolument d'avis que de telles manifestations ne sauraient être autorisées en tant que paris sportifs, dans la mesure où le législateur fédéral n'autorise les paris que sur le résultat d'événements sportifs. Selon la Gespa, les cochons ne sont pas des sportifs et les courses de cochons ne constituent donc pas des événements sportifs. A l'avenir, si des paris étaient autorisés sur n'importe quel événement, une nouvelle catégorie de jeux d'argent serait ainsi créée, ce qui irait à l'encontre des prescriptions du droit fédéral et entraînerait de lourdes conséquences.

Consultations

Les procédures de consultation prévues par le législateur fédéral entre la CFM] et la Gespa (cf. art. 20 et 27 LJAr) se sont à nouveau déroulées sans problème l'an dernier. Les deux autorités procèdent à des échanges transparents et efficaces. Elles n'ont été en désaccord sur aucune des 50 consultations mutuelles portant sur plus de mille jeux.

1.4.3 Perception des taxes

La Gespa est responsable du calcul annuel et du prélèvement des taxes définies par le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA). Ceci vaut pour la taxe de surveillance (art. 60 ss CJA) et pour la redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (art. 65 ss CJA) (part «surveillance» et «part prévention»). Le modèle de financement est élaboré et les calculs sur lesquels se fondent les décisions relatives aux taxes complexes.

La part «surveillance» sert à couvrir les charges de la Gespa non couvertes par les émoluments pour actes individuels. Tous les titulaires d'une autorisation d'exploitant sont soumis au paiement de ladite taxe. Ils supportent la part «surveillance» de la taxe proportionnellement au revenu brut des jeux qu'ils réalisent. La redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs est uniquement supportée par les deux sociétés de loterie, proportionnellement au revenu brut des jeux qu'elles réalisent. La part «surveillance» sert à couvrir les charges de l'institution intercantonale. La part «prévention» (voir aussi ch. 1.4.1 ci-avant) permet aux cantons de mettre en œuvre les mesures de prévention et de proposer des offres de traitement et de conseil aux personnes dépendantes au jeu et à leur environnement.

Aucune opposition n'ayant été formée contre les décisions relatives aux taxes rendues durant l'été 2023, toutes ces décisions sont entrées en vigueur à la fin de l'année écoulée.

1.4.4 Collaboration avec les autorités

Evaluation de la LJAr

L'OFJ dirige l'évaluation de la LJAr et en assume la responsabilité. Au cours de l'année écoulée, il a mis en place un groupe d'accompagnement en vue de l'évaluation de la LJAr, auquel participe également le directeur de la Gespa. Ce groupe intègre des représentantes et représentants des autorités d'exécution et de surveillance cantonales et nationales, des services spécialisés dans la prévention et le traitement des addictions et du secteur des jeux d'argent. Il est chargé d'accompagner sur le plan technique la définition des thématiques, la planification des travaux et l'attribution du mandat d'évaluation. Le groupe d'accompagnement s'est réuni pour la première fois le 17 octobre 2023 sous la direction de l'OFJ et a discuté des conditions-cadre du projet et des thématiques sur lesquelles pourrait porter l'évaluation.

Newsletter aux administrations cantonales

Depuis 2022, la Gespa adresse une newsletter aux collaboratrices et collaborateurs des administrations cantonales ayant un lien concret avec les jeux d'argent. L'objectif de cette lettre semestrielle est d'informer les cantons sur les différentes thématiques et les développements dans le domaine des jeux d'argent. En 2023, la Gespa a envoyé deux newsletters, qui ont rencontré un écho positif.

Surveillance des jeux d'argent dans les cantons

Afin d'exercer ses tâches dans le domaine des jeux de petite envergure, la Gespa a de nouveau été en contact, l'an dernier, avec de nombreuses autorités administratives compétentes pour les jeux de petite envergure dans les cantons. Cet échange informel entre la Gespa et les autorités cantonales contribue à garantir la conformité des autorisations au droit fédéral et à limiter au maximum la nécessité pour la Gespa d'introduire des recours. Les cantons ont réservé un accueil très majoritairement favorable à cette façon de procéder, laquelle a permis de résoudre les problèmes de manière constructive et pragmatique.

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

Surveillance des jeux d'argent au niveau fédéral

La Gespa entretient de bons rapports avec les principales autorités fédérales compétentes pour les jeux d'argent. La coopération avec la CFMJ et l'Office fédéral de la justice (OFJ) fonctionne bien et est efficace. En août 2023, les présidents et les directeurs de la Gespa et de la CFMJ se sont réunis pour l'échange bilatéral annuel de vues. L'organe de coordination a tenu sa séance ordinaire en automne (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/wirtschaft/geldspiele/koordinationsorgan.html>).

La Gespa poursuit une collaboration constructive avec la division Coopération de l'Office fédéral de la police (fedpol) en matière de manipulation de compétitions sportives. Dans ce domaine, fedpol agit comme interface avec les autorités cantonales de poursuite pénale. Elle assure ainsi l'utilisation efficace des ressources et des processus existants, ainsi qu'une transmission rapide des informations de la Gespa aux autorités compétentes de poursuite pénale. Au cours de l'année sous revue, la Gespa, les autorités cantonales de poursuite pénale et fedpol en tant qu'autorité fédérale, ont poursuivi et approfondi leur bonne coopération.

Prévention des addictions

En automne, la Gespa a rencontré la CFMJ en vue de l'étude prévue de l'ISGF. Sur mandat des deux autorités de surveillance des jeux d'argent, la CFMJ et la Gespa, l'institut évalue en effet les données relatives aux jeux d'argent de l'Enquête suisse sur la santé 2022. Une étude similaire avait déjà été réalisée sur la base de l'Enquête suisse sur la santé 2017. Les deux autorités estiment que la nouvelle étude paraîtra au quatrième trimestre 2024.

Commission Suisse pour la Loyauté

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

Collaboration internationale

Durant l'exercice écoulé, la Gespa 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 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.

C'est à nouveau le domaine de la lutte contre la manipulation des compétitions sportives qui a engendré le plus d'activités, avec la poursuite des échanges au sein du Groupe de Copenhague. Le comité de suivi de la Convention de Macolin a lui aussi poursuivi son travail, avec la participation d'un représentant de la Gespa, et s'est réuni à deux reprises l'an dernier. Pour la première fois, une manifestation a été organisée sur le continent africain, à Rabat, dans le cadre des activités de mise en œuvre et de diffusion de la Convention de Macolin. Le directeur adjoint de la Gespa y a tenu un exposé technique, et permis aux représentantes et représentants d'Etats non membres du Conseil de l'Europe de profiter des expériences et du savoir-faire du Groupe de Copenhague.

Début octobre, l'Amt für Volkswirtschaft du Liechtenstein a par ailleurs organisé la rencontre des autorités germanophones de régulation des jeux de hasard de la zone DACHL (Allemagne, Autriche, Suisse et Liechtenstein) à Vaduz. La Gespa a informé ses homologues germanophones des évolutions dans son domaine de compétence. Elle a en outre tenu un exposé sur le sujet spécifique des appareils automatiques de jeux d'adresse, qui constituent une particularité de la législation suisse en matière de jeux d'argent.

1.4.5 Mission d'information

Site web et renseignements juridiques

Durant l'exercice écoulé, le secrétariat a de nouveau fourni plusieurs centaines de renseignements sur les jeux d'argent par téléphone et par écrit dans son domaine de compétences. Le site Internet www.gespa.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 Gespa.

Loi sur la transparence

Les procédures de recours en lien avec les deux procédures mentionnées dans le dernier rapport annuel sont toujours en cours. Fin 2023, elles n'étaient toujours pas clôturées de manière définitive.

2. Gouvernance et finances

2.1 GOUVERNANCE

Organisation et compliance

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

La Gespa dispose de systèmes de planification et de contrôle adéquats et adaptés à ses structures, en particulier une réglementation claire des compétences, un système de gestion des risques ainsi qu'un système de contrôle interne.

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

Conseil de surveillance

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

Le président et les membres du conseil de surveillance sont élus par la CSJA. Les élections ont lieu pour une période de mandat de quatre ans. Les membres du conseil de surveillance sont tenus de respecter le droit public déterminant. Ils préservent les intérêts de la Gespa, accomplissent leurs tâches avec diligence et fidélité et se récuse en cas de conflit d'intérêt.

Le conseil de surveillance se compose comme suit :



Président

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



Vice-présidente

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



Membre

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



Membre

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



Membre

M^{me} Mirjam Weber, Msc, membre de la direction
et responsable Conseil, offres et formation de la Ligue
suisse contre le cancer, BE

Le conseil a tenu six séances ordinaires à Berne. En octobre, il a également tenu une séance ordinaire extra muros dans le canton du Jura.

La rémunération (honoraires forfaitaires et indemnités journalières) du conseil de surveillance s'est montée à CHF 138 750 en 2023. La liste mise à jour des liens d'intérêts des membres du conseil de surveillance est publiée sur le site Internet de la Gespa.

Le tableau suivant donne un aperçu des indemnités versées en 2023 aux membres du conseil de surveillance (chiffres bruts, en CHF).

	Indemnités forfaitaires	Jetons de présence	Total
Jean-Michel Cina, Président	60'000	11'250	71'250
Kathrin Hilber, Vice-présidente	6'000	11'250	17'250
Pascal Mahon, Membre	6'000	9'750	15'750
Valeria Canova Masina, Membre	6'000	11'250	17'250
Mirjam Weber, Membre	6'000	11'250	17'250
Total	84'000	54'750	138'750

Secrétariat

Le conseil de surveillance est assisté par un secrétariat permanent, lequel assure les activités opérationnelles de la Gespa. Le secrétariat est placé sous la conduite de Manuel Richard et se composait en 2023 de trois divisions :

- Surveillance Suisse alémanique et Tessin, responsable : Sascha Giuffredi ;
- Surveillance Suisse romande, responsable : Pascal Philipona ;
- Protection sociale et surveillance générale du marché, responsable : Patrik Eichenberger, Directeur adjoint.

Au 31 décembre 2023, la Gespa employait 20 collaboratrices et collaborateurs, dont quatre francophones et 16 germanophones. Le secrétariat occupe 16.6 équivalents plein temps (EPT). En fin d'année, les EPT étaient répartis entre huit femmes et douze hommes

Le personnel de la Gespa est employé en vertu du droit public, le droit du personnel de la Confédération s'appliquant par analogie. Les collaboratrices et collaborateurs de la Gespa sont indépendants du secteur des jeux d'argent et se récuse en cas de conflit d'intérêt. Se basant sur le modèle des classes de salaires de la Confédération, la Gespa ne connaît qu'onze classes de fonctions en raison de sa structure allégée. Pour déter-

miner les niveaux de fonction et y affecter ses collaborateurs, la Gespa 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.

Organe de révision

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

Sécurité des informations et protection des données

Le Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne (BPD) est l'organe indépendant chargé de la surveillance de la protection des données depuis le 1^{er} janvier 2021. Il a notamment pour mission de conseiller les personnes concernées sur leurs droits et de servir d'intermédiaire, dans la mesure du possible et du pertinent, entre celles-ci et la Gespa. La sécurité des informations et la protection des données constituent un défi de taille pour une autorité indépendante de petite taille telle que la Gespa. Ce thème est hautement prioritaire.

2.2 FINANCES

Les charges d'exploitation de la Gespa se sont montées à CHF 3 241 581. Les charges de personnel, à hauteur de CHF 2 680 294, ont représenté de loin le plus gros poste de dépenses (env. 83 %) l'an dernier également.

Totalisant CHF 2 294 528 (hors produits d'intérêts de CHF 1054), le produit d'exploitation se composait de la taxe de surveillance, à hauteur de CHF 1 845 718 (soit environ 80 % des revenus) et des taxes facturées pour des mandats (en particulier des taxes d'autorisation) à hauteur de CHF 438 810 (environ 19 % des recettes), ainsi que d'un montant de CHF 10 000 conformément à l'accord de services avec la CSJA.

Un produit exceptionnel de CHF 1 000 000 a été inscrit au cours de l'exercice sous revue. Il résulte de la dissolution de réserves. Une charge exceptionnelle de CHF 54 000 est née de la constitution de délimitations pour les vacances d'années précédentes.

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

Le bilan et le compte de profits et pertes 2023 se présentent en résumé comme suit :

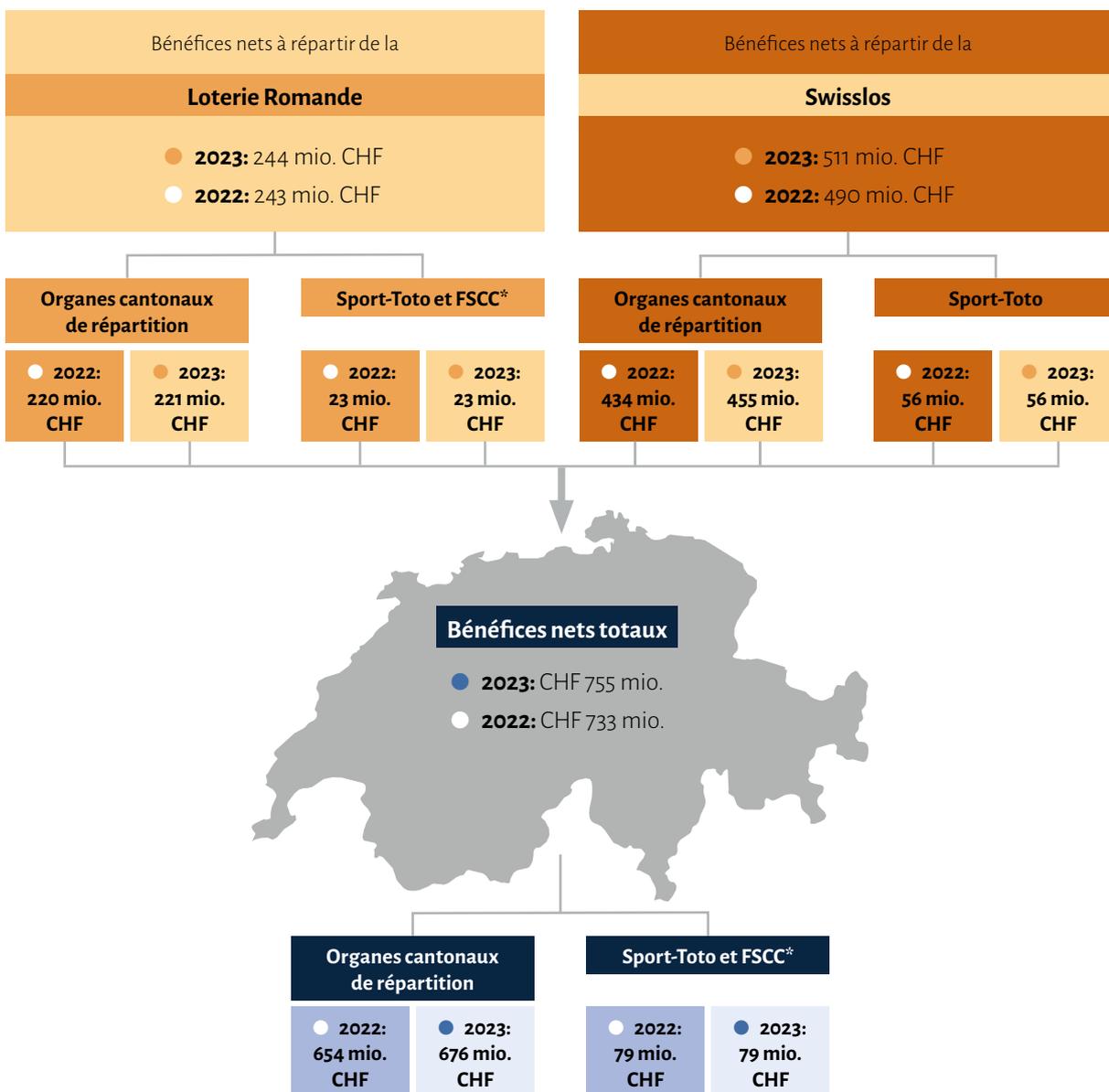
Bilan	Année 2023 CHF
ACTIF	
Actif circulant	3'820'830.24
Actif immobilisé	25'750.00
ACTIF	3'846'580.24
PASSIF	
Fonds étrangers à court terme	280'322.13
Fonds étrangers à long terme	100'000.00
Fonds propres	3'466'258.11
PASSIF	3'846'580.24
COMPTE DE PROFITS ET PERTES	
PRODUIT D'EXPLOITATION	
Produit d'exploitation	2'294'527.59
RESULTAT BRUT 1	2'294'527.59
CHARGES DE PERSONNEL	
Charges de personnel	-2'680'293.75
RESULTAT BRUT 2	-385'766.16
AUTRES CHARGES D'EXPLOITATION	
Autres charges d'exploitation	-534'968.44
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT AMORTISSEMENTS ET PRODUIT FINANCIER	-920'734.60
Amortissements	-25'830.80
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT PRODUIT FINANCIER	-946'565.40
Total produit financier	565.40
Evénements imprévus	946'000.00
EXCEDENT DE RECETTES	0.00

ANNEXE

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

Affectation des fonds à des buts d'utilité publique

Illustration 1
Répartition des bénéfices nets réalisés en 2022 par les deux sociétés de loterie



* En 2023, la Loterie Romande a versé un montant de CHF 3,4 mio. à la FSCC afin de soutenir le sport hippique (en 2022 : CHF 3,4 mio. également.).



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