

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

Genèse

La Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse est un concordat relativement récent dont les deux principaux organes se présentent pour la première fois au public à l'occasion de la conférence de presse de ce jour. A l'origine de la conclusion du concordat, il y a la décision du Conseil fédéral du 19 mai 2004 de suspendre la révision de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels. La Conférence spécialisée ad hoc de l'époque avait affirmé être en mesure de remédier elle-même aux lacunes constatées dans la réglementation des loteries en adoptant une convention intercantonale reposant sur une base volontaire. Au mois de juin 2006, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements a informé le Conseil fédéral que tous les cantons avaient adhéré à la « Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse » et que le nouveau concordat entrerait en vigueur le 1^{er} juillet 2006.

But et situation actuelle du concordat

Le concordat a pour but de veiller à l'application uniforme et coordonnée de la législation sur les loteries, d'assurer la protection de la population contre les nuisances sociales des loteries et des paris et de garantir la transparence dans la répartition des bénéfices des loteries et des paris sur le territoire des cantons signataires. A cette fin, trois organes indépendants les uns des autres ont été institués: la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries, la Commission des loteries et paris et la Commission de recours.

La Conférence spécialisée des membres de gouvernements, organe suprême de la convention, est constituée d'un représentant du gouvernement de chacun des cantons. Elle élit les membres de la Commission des loteries et paris et ceux de la Commission de recours. Outre ses attributions statutaires, elle traite des questions générales et politiques ainsi que des relations entre les cantons, la Confédération et les sociétés de loterie. La Conférence spécialisée des membres de gouvernements est également l'interlocuteur privilégié de la Confédération.

Entre la Confédération et la Conférence spécialisée des membres de gouvernements, il existe certaines « divergences d'intérêts » – par exemple pour ce qui concerne la distinction entre les produits de loterie et ceux des maisons de jeux ; mais elles ont également de nombreux intérêts et champs d'action communs. Une collaboration nous apparaît donc judicieuse notamment en matière de lutte contre les opérateurs illégaux suisses et étrangers, de prévention de l'évasion à l'étranger des gains provenant des jeux de hasard, de contrôle de l'accès aux jeux sur Internet et de prévention de la dépendance au jeu.

Commission des loteries et paris

Depuis le 1er janvier 2007, la Commission des loteries et paris (Comlot), organe indépendant et constitué en-dehors des structures cantonales, officie comme autorité d'homologation et de surveillance des loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse. Elle exerce en outre toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à un autre organe du concordat - CDCM ou commission de recours - (art. 7 de la convention). Elle est l'interlocuteur privilégié de la Commission fédérale des maisons de jeux (CFMJ) et le centre de compétence des cantons pour tout ce qui a trait aux jeux de hasard, notamment les loteries et les paris. Le secrétariat

de la Comlot se trouve à 3011 Berne, Aarberggasse 29, tél. 031 313 13 04 (adresse électronique : info@comlot.ch). D'autres informations sont disponibles sur le site de la Commission : www.comlot.ch.

Transparence dans la répartition des fonds

Les cantons ont leurs propres lois et ordonnances fondées sur la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels et le concordat. Ces textes régissent l'homologation des tombolas, des petites loteries et l'utilisation des bénéfices des loteries et paris sportifs revenant aux cantons. Moyennant le respect des prescriptions de la Confédération et du concordat, ceux-ci sont libres de fixer leurs propres critères d'attribution. La loi fédérale prévoit deux obligations :

- Les avoirs des fonds de loterie et des fonds sportifs ne doivent pas être affectés à l'exécution d'obligations de droit public.
- Les projets doivent servir des buts d'intérêt public et de bienfaisance.

Le concordat stipule les obligations supplémentaires suivantes (articles 24 à 28):

- Chaque canton institue un fonds de loterie et de pari. Les cantons peuvent gérer des fonds du sport séparés.
- Les sociétés organisatrices de loteries versent leurs bénéfices nets aux fonds des cantons dans lesquels les loteries et paris ont été exploités.
- Avant répartition aux fonds cantonaux, les cantons peuvent affecter une partie des bénéfices à des buts nationaux d'utilité publique ou de bienfaisance.
- Les cantons désignent une instance compétente pour l'attribution des moyens du fonds.
- Les cantons déterminent les critères selon lesquels l'instance de répartition statue pour le soutien de réalisations d'utilité publique et de bienfaisance.
- Nul ne peut se prévaloir d'un droit à l'attribution de montants en provenance du fonds.
- L'instance compétente pour la répartition publie annuellement un rapport contenant les données suivantes:
 - a) les noms des bénéficiaires de subventions versés par le fonds;
 - b) la nature des réalisations soutenues;
 - c) le décompte du fonds.

Les vingt-six cantons publient sur les sites Internet www.CDCM.ch et www.cdcm.ch les sommes attribuées avec un lien conduisant vers les dispositions légales cantonales applicables. Ces informations sont également publiées sur les sites des deux sociétés de loterie www.swisslos.ch et www.loterie.ch.

Prévention et lutte contre la dépendance au jeu

Les articles 17 à 19 du concordat précisent que la Commission des loteries et paris doit examiner lors de l'homologation, le potentiel de dépendance du jeu de loterie ou du pari et prend les mesures nécessaires, en particulier dans l'intérêt de la prévention contre la dépendance au jeu et dans celui de la protection de la jeunesse.

En outre, en vertu de l'article 18, les cantons reçoivent des entreprises de loteries et paris une taxe de 0,5 pour cent du revenu brut des jeux qu'ils sont tenus d'affecter à la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu.

Contrairement à la Suisse romande où plusieurs études sur la dépendance au jeu ont été réalisées et où la Loterie Romande collabore depuis des années avec le Centre Jeu Excessif de l'Université de Lausanne, le territoire de Swisslos n'a pas fait l'objet d'études récentes sur le sujet. Vers la moitié de l'année 2006, un groupe de travail a été constitué avec mission de récolter des données générales sur la base desquelles il serait ensuite possible de planifier puis de mettre en œuvre une offre de jeux responsable et des mesures de prévention efficaces.

Le cahier des charges élaboré à cette fin prévoyait

- a) de formuler des déclarations représentatives sur la prévalence de la dépendance au jeu et des risques pris au jeu en Suisse alémanique et au Tessin ;
- b) d'analyser le rôle des loteries, des paris sportifs et des billets instantanés ainsi que des offres des casinos et des autres offres de jeux de hasard dans l'éveil de la dépendance au jeu ;
- c) de créer les bases d'une étude de suivi permettant d'étudier l'évolution dans le temps de la dépendance au jeu.

Le rapport final du groupe de travail a été publié au mois d'août 2007. Ce document sert désormais de base à une affectation efficace du produit de la taxe à la prévention de la dépendance au jeu en Suisse alémanique et au Tessin. L'étude parvient à la conclusion que, comparée à d'autres dépendances et troubles psychiques, la prévalence de la dépendance au jeu est plutôt faible. Au mois de juin 2008 est parue l'étude de suivi «*Individuelle Entstehungsgeschichte der Spielsucht, Ansatzpunkte für Präventionsmassnahmen und Validierung des NODS*» qui fait suite à l'étude de base «*Spielsucht*». Ces deux études sont publiées sur notre site Internet.

Indépendamment des règles prescrites par le concordat et la Comlot, la Loterie Romande et Swisslos consacrent spontanément depuis des années des moyens considérables aux mesures de prévention et ont obtenu à ce titre les certificats délivrés par les associations professionnelles internationales.

Jeux de hasard sur Internet - La position des cantons

Le 22 avril 2009, le Conseil fédéral a décidé que les jeux de hasard proposés sur Internet par les casinos pourraient devenir légaux en Suisse moyennant l'octroi d'une concession. En outre, l'adoption de mesures techniques appropriées permettra de limiter l'offre virtuelle de jeux de hasard illégaux.

Les cantons ont réalisé eux-mêmes une étude approfondie consacrée aux jeux de hasard sur Internet. Cette étude indique clairement que, s'agissant des loteries et paris sportifs relevant de la compétence des cantons, seule la solution actuelle d'une offre contrôlée par les sociétés Swisslos et Loterie Romande entrait en ligne de compte. Depuis 2000, ces deux entreprises offrent différents produits sur Internet. Dans leurs concordats, les cantons ont décidé que l'offre de loteries et de paris serait contrôlée et socialement supportable, quel que soit le canal de distribution utilisé. Comme l'analyse d'autres options l'a démontré, il n'y a pas lieu de s'écarter de la solution actuelle. A ce jour, la promotion des jeux sur Internet par les sociétés de loteries est restée comparativement modérée ; par ailleurs, ce secteur est soumis à des restrictions d'âge et les mises sont limitées.

Les autres jeux de hasard, et notamment ceux qui sont proposés dans les casinos, sont placés sous la surveillance de la Confédération qui délègue cette tâche à la CFMJ. A cet égard, les cantons formulent malgré tout une position qu'il convient de prendre en considération dans la mesure où les cantons, qui sont les principaux piliers du système social et de santé, sont directement touchés par les possibles conséquences néfastes d'une offre problématique de jeux de hasard sur Internet. En fonction du cadre normatif choisi et de sa mise en œuvre, les cantons distinguent les deux scénarios suivants, qui impliquent chacun une position différente à l'égard de l'offre des casinos sur Internet :

- L'octroi d'un nombre limité de licences à des casinos suisses opérant sur Internet est envisageable uniquement à la condition que l'accès au marché des organisateurs de jeux de hasard illicites sur Internet soit interdit et que les autorités parviennent à faire respecter cette interdiction. Par nature, ces licences ne porteront que sur la distribution de jeux en Suisse, c'est-à-dire à des personnes résidant en Suisse. Il faut se garder de les confondre avec les concessions que l'on connaît à Malte, Gibraltar ou Antigua et que certains entrepreneurs utilisent pour vendre illégalement leurs produits en priorité dans d'autres pays. Les concessions, dont l'octroi ferait suite à un appel d'offres, devraient en outre être soumises à des conditions restrictives clairement définies (notamment dans le domaine de la prévention de la dépendance au jeu et des redevances fiscales) et non pas être simplement délivrées à des entreprises qui auraient jusqu'alors respecté la législation suisse et contribueraient à assurer sous contrôle la couverture des besoins en matière d'offres de casinos sur Internet. Avant qu'une décision ne soit prise sur l'octroi de licences en vue de l'exploitation de casinos sur Internet, il faudra que les mesures

prises pour faire respecter l'interdiction des jeux de hasards illégaux sur Internet soient devenues effectives.

- Si, pour des raisons politiques ou d'autres motifs, on ne parvient pas à endiguer efficacement en Suisse l'offre illégale de jeux de hasard sur Internet en recourant à des mesures appropriées mises en œuvre à l'étranger et à créer de la sorte les conditions-cadre d'un modèle de concession viable, la CDCM refuse tout assouplissement de l'interdiction d'utiliser Internet pour des jeux de hasard (y compris le poker) stipulée par l'article 5 LMJ. En effet, dans ces conditions, les objectifs définis en matière de prévention de la dépendance au jeu, d'ordre public et de taxes sur les maisons de jeu ne pourraient être atteints. Compte tenu des conditions imposées, les offres des concessionnaires seront évidemment moins concurrentielles que celles des opérateurs illégaux qui se soustraient à ces conditions. Les concessions ou autorisations délivrées dans de telles conditions n'ont pratiquement aucune valeur commerciale. Les frais inhérents à l'offre illégale non canalisée dominant sur Internet sont externalisés et sont à la charge du contribuable, tandis que les investisseurs étrangers opérant illégalement écrèment les bénéficiaires.

Au début du mois de février 2009, la CDCM a remis son rapport « Les jeux de loterie et paris sur Internet » au DFJP à l'intention du Conseil fédéral. Ce document est publié sur Internet à l'adresse www.CDCM.ch.

Initiative populaire «Pour des jeux d'argent au service du bien commun»

Cette initiative populaire sera déposée cet automne. Visant à donner un titre explicite à l'article 106 de la constitution fédérale, elle propose que l'on remplace «Jeux de hasard» par «Jeux d'argent». Les auteurs de l'initiative souhaitent en outre inscrire dans la constitution la compétence des cantons en matière de loteries et de paris et y faire figurer le principe selon lequel les bénéfices des loteries et des paris professionnels sont destinés intégralement à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif. La Conférence spécialisée des membres de gouvernements soutient en principe l'initiative mais ne prendra position de façon plus détaillée qu'après qu'elle aura été déposée.

Evaluation du concordat

A la fin du mois de mai 2008, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de lui remettre d'ici à la fin 2011 un rapport sur les résultats de l'évaluation des mesures cantonales et sur les éventuelles lacunes législatives qu'il y aurait lieu de combler en matière de jeux de hasard.

Le DFJP et la Conférence spécialisée des membres de gouvernements sont convenus de collaborer à l'examen de ces questions et de créer les canaux de communication nécessaires à cet effet. Il s'agit d'élaborer un concept d'évaluation et de vérifier la nécessité de modifier les bases légales régissant les jeux de hasard. La compétence des cantons en matière de loteries et de paris n'est pas remise en cause. Selon les circonstances, il pourrait même s'agir de la renforcer et d'en définir plus clairement le périmètre. Les modifications à venir devront principalement tendre à donner aux autorités des instruments plus efficaces de lutte contre les jeux de hasard proposés illégalement par des moyens de télécommunication électroniques.