

Rapport d'activité 2007

1. Message du Président

L'année 2007 est la première année complète de fonctionnement opérationnel de la Commission des loteries et paris (Comlot). Elle a été marquée par l'homologation d'une quarantaine de nouveaux jeux de loterie, au bénéfice de Swisslos et de la Loterie Romande (LoRo), ainsi que par un certain nombre de faits relevés dans les pages qui suivent.

Notre Commission, qui est, en matière de loteries, une institution de même nature que la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) en matière de casinos, réunit des compétences riches et diverses, qui lui permettent de jouer pleinement son rôle au cœur d'un marché à la croisée des chemins, à l'heure où l'offre de jeux sauvage explose, notamment par le biais d'internet. Elle est l'autorité générale d'homologation et de surveillance des loteries et paris en Suisse.

La Suisse connaît deux régimes différents dans le domaine des jeux de hasard. En matière de loteries, les bénéfices vont intégralement à l'utilité publique. La Comlot considère d'ailleurs comme l'une de ses missions premières de veiller à l'affectation correcte et transparente des bénéfices des loteries, dans les cantons. C'est ainsi qu'elle a mené une grande enquête sur ce sujet, accompagnée de recommandations aux cantons, dont les résultats ont été présentés lors de la Conférence spécialisée des Conseillers d'Etat en charge des loteries (FDKL) du 18 janvier 2008 à Interlaken.

Une préoccupation de notre Commission est aussi de veiller à ce que les jeux de loteries et paris offerts en Suisse ne soient pas générateurs d'addiction. Cette vérification est faite par la Comlot lors de chaque nouvelle homologation et aussi de façon générale et permanente, dans le cadre de sa mission de surveillance. Le jeu excessif est en effet un problème de société qu'il ne faut pas sous-estimer. La Comlot a d'ailleurs mandaté une expertise du jeu de loterie « Tactilo » auprès d'un expert de renommée mondiale, dont les résultats sont attendus pour le premier semestre 2008.

Notre agissons, conformément à notre mandat, dans l'intérêt de l'ensemble des cantons, en collaboration avec les autorités cantonales et fédérales concernées par le domaine des jeux de hasard.

2. Composition de la Commission des loteries et paris

Président

M. Jean-François Roth, avocat, ancien Ministre, JU

Vice-président

M. Werner Niederer, juriste, ancien Conseiller d'Etat, AR

Membres

M. Bruno Erni, directeur de la fondation Santé bernoise, BE

M. Jean-Marc Rapp, professeur de droit, directeur du Centre du droit de l'entreprise de l'université de Lausanne, ancien recteur de l'université de Lausanne, VD

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

Secrétariat

Me Alain Jeanmonod, avocat, directeur

Me Manuel Richard, Fürsprecher, juriste

Mme Caroline Blaser, assistante

3. Faits importants

L'année 2007 a commencé avec un secrétariat pleinement opérationnel. La Comlot s'est réunie à 7 reprises, dont une séance décentralisée au Tessin les 10 et 11 septembre. A cette dernière occasion, une rencontre a eu lieu avec une délégation du Conseil d'Etat du Canton du Tessin.

La Comlot a, dès le début de l'année, mené une vaste enquête auprès des cantons, concernant l'organisation mise en place par ceux-ci pour la redistribution des bénéfices des loteries. Un rapport final contenant des recommandations à l'attention des cantons a été présenté à la séance de la FDKL tenue le 18 janvier 2008 à Interlaken.

La Comlot dispose d'un site internet, depuis l'été 2007. Cet instrument d'information est destiné autant aux autorités qu'aux joueurs. Il est amené à être constamment mis à jour et à comporter des informations utiles pour l'ensemble du public intéressé par les jeux de loteries et paris.

A l'occasion d'un événement concret, la Comlot est aussi apparue sur la scène médiatique. Il s'agissait du concert unique d'un groupe de rock mythique, offert par un grand distributeur à ses clients fidélisés, lors d'une soirée exceptionnelle tenue à Lausanne en août. Cette opération s'apparentait, à ses débuts, à une loterie prohibée. En effet, les très nombreuses personnes intéressées à gagner des places gratuites pour ce concert devaient effectuer des achats auprès du distributeur en question, pour obtenir une chance d'être tirées au sort. L'intervention de la Comlot a permis que la loi sur les loteries soit respectée.

Dans sa séance du 10 septembre, la Comlot a délivré une homologation générale à Swisslos et une autre à la LoRo, pour la famille des produits de loterie commercialisés au moyen de billets matériels et comportant un pré tirage. Il s'agissait de simplifier les procédures, avec deux types d'homologation possibles : d'une part l'homologation ordinaire, pour les nouveaux jeux et, d'autre part, l'homologation générale, pour tous les billets à gratter s'inscrivant dans une même famille, et pour lesquels la Comlot s'était rendu compte qu'elle délivrait des homologations à chaque fois très semblables. Actuellement, l'homologation générale délivrée à Swisslos et à la Loro fait l'objet d'un recours du Département fédéral de justice et police (DFJP).

Comme cela a été évoqué ci-dessus, le DFJP a recouru à plusieurs occasions. Outre l'homologation générale, il a déposé des recours contre les homologations des jeux de Swisslos Keno et Wingo / Ecco, qui sont des jeux similaires. Plusieurs décisions de la Comlot sont concernées. Actuellement, quatre procédures de recours sont pendantes auprès de la Commission de recours en matière de loteries et paris (ReKo), dont une suspendue. Sur une quarantaine de jeux homologués, trois font l'objet de ces procédures, soit une proportion de 7,5 %. Il est à noter que ces recours portent sur des produits de loterie importants et qu'ils ont notamment pour objet des questions de délimitation juridique entre les jeux de casinos et ceux de loterie.

4. Surveillance des sociétés de loterie

Le président de la Comlot a conduit une série d'entretiens avec l'ensemble des acteurs du domaine des loteries et paris. Des rencontres régulières ont aussi lieu avec Mme Sabine Pegoraro, Conseillère d'Etat de Bâle-Campagne, Présidente de la FDKL.

En 2007, la Comlot a autorisé une quarantaine de jeux proposés par la LoRo et par Swisslos (voir liste en annexe).

La Comlot a par ailleurs requis de la LoRo et de Swisslos la production des rapports déjà existants d'audit financier internes et externes pour 2006, dans le cadre de sa mission générale de surveillance.

5. Surveillance du marché / jeu illégal

La lutte contre le jeu illégal a été identifiée comme une priorité de la Comlot. Dans ce domaine, il est évident que la Comlot et la CFMJ doivent agir en partenariat, car les intérêts des deux autorités sont concordants.

Ce secteur d'activité a été exploré dès le début 2007, une fois le secrétariat pleinement opérationnel. La Comlot a ainsi ouvert de nombreux dossiers concernant des activités illégales, notamment des loteries ou des paris étrangers offerts sur internet. Le domaine des concours fait aussi l'objet d'une surveillance particulière. Ainsi la Comlot est particulièrement attentive à la possibilité de participation gratuite aux concours. Un exemple typique est celui du concert de rock mentionné au point 3 ci-dessus.

La surveillance du marché illégal fait aussi l'objet d'une réflexion au sujet de la délimitation des compétences entre la Comlot et la FDKL.

6. Relations avec les autorités cantonales et fédérales

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

Le Président et le Directeur de la Comlot ont aussi participé à une séance organisée par M. le Conseiller Fédéral Christoph Blocher, le 7 juin 2007. Cette réunion, à laquelle participait une délégation de la FDKL et des représentants du DFJP, a débouché sur le constat qu'un dialogue est nécessaire entre les cantons, la Confédération et la CFMJ. Une « table ronde » a été organisée dans ce sens le 10 août 2007. S'agissant de la question des compétences cantonales en matière de loteries, M. le Conseiller Fédéral Christoph Blocher a affirmé catégoriquement qu'elles ne sont pas remises en question.

La Comlot a aussi dû déplorer le fait que le DFJP soit resté inactif dans une affaire où il aurait dû recourir car la loi fédérale sur les loteries avait manifestement été violée. Il s'agissait d'une ordonnance de classement rendue par un procureur cantonal, dont la motivation reposait notamment sur le fait que la loi fédérale sur les loteries est « une vieille loi ».

7. Relations internationales

En mai, une délégation de la Comlot s'est rendue à Budapest, pour prendre part au congrès des loteries européennes. Cette manifestation, qui se tient tous les deux ans, est une occasion unique d'échanger et de s'informer sur la situation actuelle du marché des loteries et paris, tant avec les professionnels des loteries et des fournisseurs de services, qu'avec d'autres représentants d'autorités de régulation européennes.

En juin, deux représentants du secrétariat ont pris part au congrès annuel du Gaming Regulators European Forum (GREF). Ce fut l'occasion d'échanges très fructueux avec des collègues de toute l'Europe, notamment sur le thème de l'offre de jeux illégaux par internet.

Enfin, en octobre, une délégation a visité l'autorité de régulation du Québec, ainsi que la société de loterie Loto Québec. Cette visite particulièrement intéressante a été couplée avec le congrès annuel de l'International Association of Gaming Regulators (IAGR) à Chicago.

8. Conclusions

Le système mis en place par les cantons en matière d'autorisation et de surveillance des loteries et paris commence à faire la preuve de sa cohérence et de son efficacité. Il est certes trop tôt pour procéder à une véritable évaluation, mais après 18 mois d'existence juridique, dont 12 d'activité pleinement opérationnelle, on peut dégager les grandes lignes suivantes, en reprenant les points mis en exergue par Mme la Présidente ad hoc de la FDKL dans son courrier adressé à M. le Conseiller Fédéral Christoph Blocher le 24 mars 2004, qui figure en annexe au présent rapport :

- a) la procédure d'autorisation des grands jeux de loteries et paris a été concentrée auprès d'une seule instance, la Comlot, qui s'est principalement concentrée sur cette activité et qui a délivré une quarantaine d'homologations
- b) la surveillance générale des grandes loteries et paris a également été concentrée auprès de la Comlot ; les aspects que doit revêtir la surveillance générale doivent encore être précisés dans le futur
- c) une voie de recours a été prévue, par la ReKo, qui s'est penchée sur cinq procédures de recours, provenant de Swisslos et du DFJP
- d) la transparence de la redistribution des bénéfices des loteries a fait l'objet d'une vaste étude par la Comlot, qui a adressé ses recommandations à la FDKL le 18 janvier 2008

- e) la question de la prévention et de la lutte contre le jeu excessif est également un dossier qui fait et fera encore l'objet de toute l'attention requise de la part de la Comlot dans ses décisions d'homologation et d'une manière générale pour les jeux de loterie qui sont sur le marché

Commission des loteries et paris

Jean-François Roth
Président

Alain Jeanmonod
Directeur

Berne, le 31 mars 2008

Annexes mentionnées