



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

Rapport annuel 2019



Table des matières

Liste des abréviations	2
Préambule	3
Commission et secrétariat	4
Résumé	6
Rapport	8
1. Missions de la Comlot	8
1.1 Surveillance des loteries et des paris sportifs	8
1.1.1 Autorisations	8
1.1.2 Surveillance de l'exploitation des jeux	9
1.1.3 Protection de la société et de la jeunesse	9
1.1.4 Sécurité	11
1.1.5 Lutte contre le blanchiment d'argent	12
1.2 Surveillance des jeux d'adresse	12
1.2.1 Autorisations et qualifications	12
1.2.2 Surveillance de l'exploitation des jeux	13
1.2.3 Protection sociale et sécurité	13
1.3 Lutte contre les activités illégales	13
1.3.1 Blocage d'accès	14
1.3.2 Jeux destinés à promouvoir des ventes	15
1.3.3 Marché illégal terrestre	15
1.3.4 Lutte contre la manipulation de compétitions sportives	16
1.3.5 La lutte contre le marché illégal en chiffres	17
1.4 La Comlot en tant que centre de compétence pour les jeux d'argent	17
1.4.1 Statistiques, études et rapports	17
1.4.2 Délimitation du marché	19
1.4.3 Collaboration	19
1.4.4 Mission d'information	21
2. Ressources	22
2.1 Personnel	22
2.2 Finances	22
Annexe	24

Liste des abréviations

ADEC	Association pour le développement de l'élevage et des courses
asut	Association Suisse des Télécommunications
OFS	Office fédéral de la statistique
LJAr	Loi fédérale sur les jeux d'argent du 29 septembre 2017
OFJ	Office fédéral de la justice
RBJ	Revenu brut des jeux
Comlot	Commission intercantonale des loteries et paris
DNS	Serveur de nom de domaine
DFJP	Département fédéral de justice et police
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CDCM	Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries
fedpol	Office fédéral de la police
FIFA	Fédération internationale de football association
Secrétariat	Secrétariat permanent de la Commission des loteries et paris
GREF	Gaming Regulators European Forum
CJA	Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse
LBA	Loi sur le blanchiment d'argent
CIO	Comité international olympique
ISGF	Institut suisse pour la recherche sur les addictions et la santé
ISP	Fournisseurs d'accès à Internet suisses
CILP	Convention intercantonale (concordat) du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse
CDCA	Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions
LoRo	Société de la Loterie de la Suisse Romande
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
RPZ	Response Policy Zones
SGS	Société Générale de Surveillance SA
SQS	Association Suisse pour Systèmes de Qualité et de Management
SST	Société du Sport-Toto
SUISSEDIGITALE	Association des réseaux de communication
Swissplay	Association du secteur suisse des appareils de jeux
Swisslos	SWISSLOS Coopérative de Loterie Intercantonale
UEFA	Union des associations européennes de football
OJAr	Ordonnance sur les jeux d'argent
WLA-SCS	Standards de contrôle de sécurité de la World Lottery Association

Préambule

Le 1^{er} janvier 2019, la nouvelle législation sur les jeux d'argent est entrée en vigueur au niveau fédéral. La loi fédérale sur les jeux d'argent (loi sur les jeux d'argent, LJAr) est le résultat équilibré du travail mené depuis plusieurs années par les acteurs et les groupes d'intérêt impliqués dans le processus législatif. Dans le secteur des loteries et des paris sportifs, qui relève de la compétence des cantons, il était grand temps d'abroger les bases légales, vieilles pour certaines de près de cent ans. La LJAr crée des conditions-cadres modernes et appropriées pour garantir des jeux d'argent sûrs et socialement responsables en Suisse.

Les travaux de révision de la Convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP) ont bien avancé au cours de l'exercice sous revue : le 20 mai 2019, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM) approuvait à l'unanimité le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse et son rapport explicatif, et le soumettait à la ratification des cantons.

Pour que nous puissions remplir efficacement notre mandat légal, il est essentiel que ce nouveau concordat entre en vigueur au plus tard à la fin de la période transitoire de deux ans prévue par la loi sur les jeux d'argent. Nous comptons sur tous les cantons pour qu'ils adhèrent aux nouvelles structures intercantionales. La CILP sera abolie à l'entrée en vigueur du nouveau concordat. Les cantons qui n'auraient pas encore adhéré au nouveau texte intercantonal à ce moment-là accuseraient des lacunes réglementaires par la suite. Il s'agit d'éviter cette situation à tout prix.

La modification du cadre juridique a entraîné une activité supérieure à la moyenne sur le marché au cours de l'exercice considéré. En conséquence, l'année a été très intense pour l'autorité de surveillance également. Malgré les exigences élevées, la Commission a pu tirer un bilan très positif en fin d'année sur le déroulement et l'état des projets et des

processus de changement liés à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les jeux d'argent.

Les comptes annuels des sociétés de loterie pour l'année 2019 permettent désormais d'étayer avec des chiffres ce nous ne pouvions que supposer jusqu'à présent : le cadre juridique modernisé permet aux deux prestataires suisses de paris sportifs de récupérer des parts de marché détenues jusqu'ici par des prestataires illégaux. Cela signifie aussi que les besoins de la population suisse en matière de jeux peuvent être satisfaits dans une plus large mesure encore dans le cadre de l'environnement des jeux d'argent contrôlé par l'État, ce qui est une condition préalable nécessaire à la réalisation des objectifs du législateur. Ainsi, nous avons atteint certains de nos objectifs réglementaires centraux de longue date pour la première fois l'an dernier.

Le marché des jeux d'argent exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, relève du domaine de compétence de la Comlot depuis 2019. C'est pourquoi l'autorité intercantonale lui a porté une attention particulière au cours de l'année sous revue. En septembre, la Commission a rencontré le délégué de l'Association du secteur suisse des appareils de jeux (Swissplay) pour un échange de vues informel.

Pour finir, nous attirons l'attention des lecteurs sur la nouvelle composition de notre Commission. Après son élection au Conseil d'Etat tessinois en avril 2019, M. Raffaele de Rosa a démissionné de la Commission avec effet immédiat. En fin d'année, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM) a élu Mme Valeria Canova Masina, lic. iur., comme nouvelle représentante de la Suisse italienne au sein de la Commission.

Berne, mai 2020



Jean-François Roth
Président



Manuel Richard
Directeur

Commission et secrétariat

Commission

Président

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



Vice-président

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



Membres

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



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



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



*Après son élection au Conseil d'Etat tessinois en avril 2019,
M. Raffaele de Rosa a démissionné de la Commission avec effet immédiat.*

Séances de la Commission

En 2019, la Commission s'est réunie en séance à six occasions sous la direction de son président.

Secrétariat

Direction

M. Manuel Richard, directeur

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

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

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

Résumé

Missions

Surveillance des loteries et des paris sportifs

Comme chaque année, l'exploitation sûre et socialement responsable des loteries et des paris sportifs en Suisse a constitué en 2019 l'objectif principal des activités d'homologation et de surveillance de la Comlot.

L'an dernier, la Comlot a autorisé 35 jeux de la LoRo et 14 de Swisslos. D'un point de vue réglementaire, les autorisations accordées aux deux sociétés de loterie revêtent une importance particulière pour les offres de paris sportifs modernes (Jouez Sport et Sporttip). Sur la base de ces autorisations, la LoRo et Swisslos peuvent désormais proposer en toute légalité des paris « live » en Suisse également.

L'ordonnance du Département fédéral de justice et police (DFJP) concernant les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Depuis cette date, la Comlot a pour mission de surveiller le respect par les sociétés de loterie des obligations de diligence prévues par la loi sur le blanchiment d'argent. L'an dernier, la Comlot n'a émis aucun signalement de cas suspect selon l'art. 16 LBA.

Afin d'améliorer la protection des mineurs, la Comlot a obtenu, au cours de l'année sous revue, l'introduction d'une carte de joueur biométrique non transférable, utilisable sur tous les distributeurs de Loterie Electronique de la Loterie Romande.

Surveillance des jeux d'adresse

Depuis 2019, le marché des appareils de jeux d'adresse relève du domaine de compétence de la Comlot.

L'an dernier, celle-ci a reçu cinq demandes d'octroi d'autorisation d'exploitant selon les art. 21 ss LJAr.

En outre, elle a reçu une demande de qualification et d'octroi d'autorisation de jeu ainsi qu'une demande de qualification d'un jeu en tant que jeu d'adresse. Toutes ces procédures étaient encore en cours en fin d'année.

Par ailleurs, la Comlot a reçu quatre demandes de modification ultérieure de jeux en rapport avec certains automates de jeux d'adresse qui avaient été qualifiés selon l'ancien droit. Deux de ces procédures étaient encore en cours en fin d'année.

Pour finir, les exploitants d'automates doivent, depuis le début de 2019, communiquer préalablement toute modification qu'ils souhaitent apporter à leur exploitation, en particulier le déplacement ou la nouvelle installation d'appareils. L'an dernier, la Comlot a traité environ 500 demandes de ce type.

Lutte contre les activités illégales

Au cours de l'exercice considéré, la Comlot a prononcé pour la première fois des blocages d'accès à l'encontre d'exploitants étrangers en ligne. Elle a également endossé officiellement le rôle de plateforme nationale pour la lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Ces deux tâches ont nécessité des ressources considérables, en particulier avant et pendant leur exécution. La mise en oeuvre des deux projets a été couronnée de succès. Dans le domaine des jeux destinés à promouvoir les ventes, la Comlot a dû en outre imposer une pratique conforme à la législation compte tenu des nouvelles règles de la LJAr.

Faute de moyens, la Comlot n'a de nouveau pas pu se consacrer avec l'intensité souhaitée à la lutte contre le marché illégal terrestre. Elle s'efforcera d'intensifier ces activités importantes à l'avenir et de soutenir les autorités de poursuite pénale compétentes en mettant à leur disposition son expertise dans ce domaine.

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

En même temps que le présent rapport annuel, la Comlot publie pour la première fois la statistique des jeux de grande et petite envergures pour l'exercice 2019. Elle rédigera à l'automne 2020 le premier rapport sur l'affectation des fonds à des buts d'utilité publique en 2019 sur la base de la nouvelle législation sur les jeux d'argent. Le 8 octobre 2019, la Comlot a par ailleurs publié une étude sur les comportements et la problématique en matière de jeux de hasard en Suisse, en collaboration avec la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ).

Au cours de l'année sous revue, la Comlot a proposé aux cantons de les aider à réviser leur législation cantonale sur les jeux d'argent et a soumis de nombreuses prises de position dans le cadre de procédures de consultation cantonales.

Dans l'ensemble, la collaboration avec les autorités fédérales fonctionne très bien. La coopération avec la CFMJ a été intensifiée avec succès et une collaboration constructive a été établie avec la division Coordination de fedpol pour lutter contre la manipulation des compétitions sportives. Ce n'est qu'avec l'Office fédéral de la justice qu'un différend persistant a surgi au cours de l'année sous revue en raison de l'extension non planifiée de la haute surveillance. En fin d'année, ce différend n'était pas encore complètement résolu.

Ressources

En 2019, la Comlot a encaissé des recettes d'un montant de CHF 3'034'619. L'exercice 2019 s'est clos, conforme au budget, sur un excédent de recettes de CHF 372'933.

Au 31 décembre 2019, le secrétariat occupait 14,1 équivalents plein temps, répartis entre 16 personnes.

Rapport

1. Missions de la Comlot

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

1.1 Surveillance des loteries et des paris sportifs

1.1.1 Autorisations

En 2019, la Comlot a autorisé 35 jeux de la LoRo et 14 de Swisslos (cf. diagramme 1). Elle a accordé deux autorisations et approuvé sommairement 33 jeux (sur la base des homologations générales selon l'ancien droit) en faveur de la LoRo. Elle a octroyé deux autorisations de jeu et approuvé sommairement douze jeux en faveur de Swisslos.

Les procédures ordinaires d'autorisation devaient reposer pour la première fois sur le nouveau droit en 2019. Les exigences fixées par la loi et l'ordonnance pour l'autorisation des jeux sont beaucoup plus complètes et globalement plus élevées que sous l'ancien droit. Cela accroît la complexité des procédures et la charge administrative qui en découle. Par conséquent, l'année 2019 a été très chargée pour les divisions en charge des autorisations. Cette tendance va se poursuivre dans les années à venir : toutes les loteries et offres de paris sportifs sur le marché doivent être à nouveau autorisées dans les années suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les jeux d'argent.

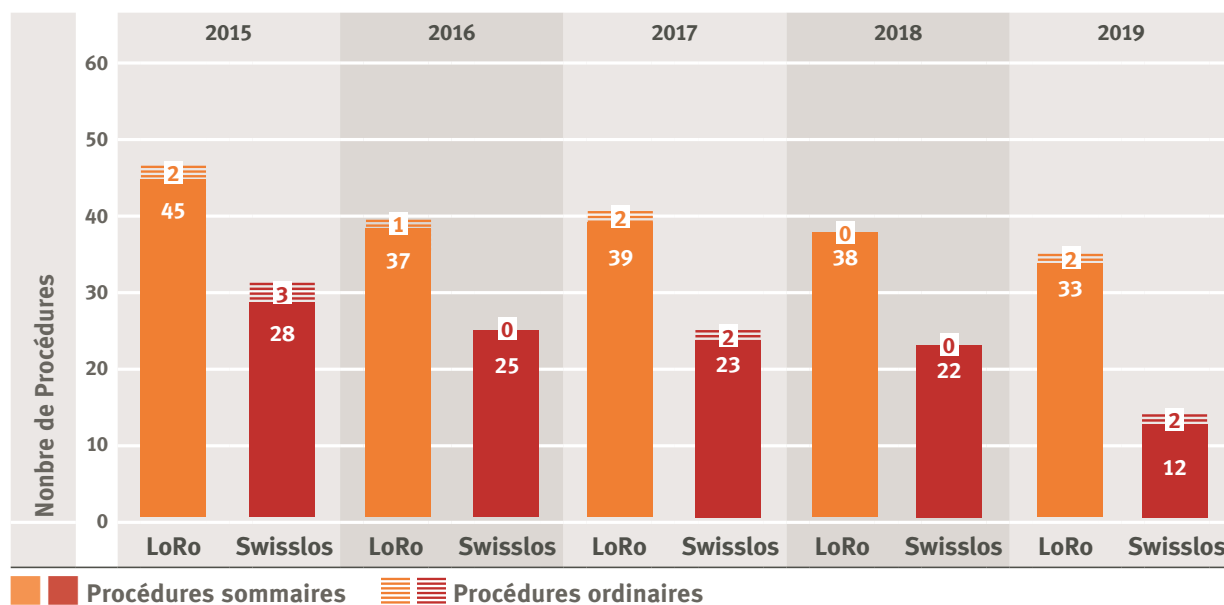


Diagramme 1. Nombre de procédures effectuées pour les deux sociétés de loterie, par année et par type de procédure (ordinaire ou sommaire).

Outre les billets matériels et virtuels à pré tirage, dont la plupart ont pu être autorisés dans le cadre de procédures sommaires, Swisslos a obtenu des autorisations selon le nouveau droit pour son offre de paris sportifs « Sporttip », la LoRo pour son offre de paris sportifs « JouezSport » et « Loto Express », son jeu de tirage qui a lieu toutes les cinq minutes. Tous ces produits existaient déjà avant 2019. Les sociétés de loterie ont profité des procédures d'autorisation selon le nouveau droit pour moderniser leurs produits.

D'un point de vue réglementaire, les autorisations susmentionnées revêtent une importance particulière pour des offres de paris sportifs modernes. Elles permettent notamment la commercialisation légale en Suisse de paris sportifs « live ». L'autorisation d'offres modernisées, ainsi que l'amélioration des possibilités d'entraver l'accès des exploitants illégaux au marché suisse (voir ci-après, p. 14, sur le blocage d'accès) devraient permettre aux acteurs autorisés du marché de regagner des parts de marché détenues jusqu'ici par des exploitants illégaux.

En moyenne, le traitement des demandes d'autorisation des jeux par la Comlot a nécessité près de deux mois et demi.

Consultations

La procédure dite de consultation a été introduite avec l'entrée en vigueur de la législation sur les jeux d'argent. Avant de rendre sa décision sur la qualification d'un jeu comme jeu de grande envergure, l'autorité intercantonale consulte la CFMJ. En cas de divergences, les deux autorités procèdent à un échange de vues. Si celui-ci n'aboutit pas, elles soumettent le cas à l'organe de coordination.

La CFMJ a été consultée dans 41 cas au cours de l'année sous revue. Dans chacun d'entre eux, la CFMJ a partagé l'appréciation juridique de la Comlot.

1.1.2 Surveillance de l'exploitation des jeux

Une partie de la surveillance de l'exploitation des jeux s'effectue de manière permanente et selon des procédures normalisées (p. ex. vérification par la Comlot des procès-verbaux de tirage que les sociétés de loterie lui font parvenir). Une autre partie consiste en des contrôles ponctuels planifiés sur

l'ensemble de l'année (p. ex. obtention de rapports spécifiques ou réalisation de contrôles par sondage).

Selon l'art. 34 de l'ordonnance sur les jeux d'argent, l'exploitant communique à la Comlot toute modification à laquelle il souhaite procéder sur un jeu déjà autorisé. L'an dernier, la Comlot a reçu 37 communications de la LoRo et près de 20 de Swisslos. La plupart des modifications de jeux ont pu être approuvées.

L'examen et le traitement des demandes d'ajout à la liste des offres de paris autorisées ont été particulièrement complexes. Seule une partie d'entre elles a pu être approuvée, principalement en raison du fait que les paris sportifs ne peuvent pas être proposés sur des événements assortis d'un risque accru de manipulation de compétitions sportives (cf. également « Limitation de l'offre de paris sportifs »).

1.1.3 Protection de la société et de la jeunesse

En vertu de l'art. 76 LJAr, les exploitants de jeux de grande envergure doivent élaborer un programme de mesures sociales. Cela signifie que l'octroi de l'autorisation d'exploitant selon le nouveau droit est subordonné à l'existence d'un tel programme. Cela signifie également que les (nouveaux) programmes de mesures sociales définitifs ne seront disponibles que lorsque les exploitants auront soumis leur demande d'autorisation d'exploitant (ils ont jusqu'au 31 décembre 2020 pour le faire).

Indépendamment de cette situation juridique transitoire, la Comlot veille à ce que les deux sociétés de loterie Swisslos et LoRo garantissent et appliquent de manière conséquente des conditions-cadres générales qui favorisent le jeu responsable. En 2019, la Comlot a également évalué le potentiel de danger de chaque nouveau produit à autoriser. A cet effet, elle a utilisé l'instrument de mesure et d'évaluation développé par le « Wissenschaftliches Forum Glücksspiel », qui permet de mesurer et d'évaluer le potentiel de danger des jeux de hasard. Les mesures de protection des joueurs qui doivent accompagner l'offre de jeu concrète sont définies sur la base de cet examen. Elles varient en fonction du produit et du canal de distribution.

Forte du constat que les obstacles destinés à empêcher les mineurs de jouer à la Loterie électronique n'étaient pas suffisants, la Comlot a invité la Loterie Romande, dans sa décision du 11 octobre 2018, à éliminer les irrégularités constatées au plus tard le 31 juillet 2019, et à rétablir une situation conforme au droit, sous peine de sanctions, voire d'un retrait d'homologation en cas de non-exécution. Afin d'améliorer le contrôle de l'âge, la Loterie Romande a introduit, entre le 17 juin et le 31 juillet 2019, une carte de joueur biométrique non transférable nécessaire pour jouer sur tous les distributeurs de la Loterie électronique. La Loterie Romande s'est donc conformée aux injonctions de la Comlot dans le délai imparti.

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

Au cours de l'année sous revue, Swisslos a prononcé cinq exclusions après avoir examiné la situation financière des personnes concernées. En outre, elle a procédé à six exclusions à la demande des joueurs. Il n'y a pas eu d'exclusion en 2019 à la suite d'une annonce d'une autorité. Au total, Swisslos a donc prononcé onze exclusions de jeu. Aucune des exclusions décidées n'a été levée en 2019.

La situation est similaire à la Loterie Romande : celle-ci a prononcé quatre exclusions après examen de la situation financière des personnes concernées. Six exclusions ont été demandées par les joueurs eux-mêmes. Au total, la Loterie Romande a ainsi prononcé dix exclusions de jeu au cours de l'année sous revue. Comme dans le cas de Swisslos, aucune des exclusions décidées n'a été levée en 2019.

Efficacité des mesures de protection sociale

Afin de prévenir la dépendance aux jeux de hasard et de contrôler le comportement de jeu, Swisslos et la LoRo ont mis en oeuvre un programme global de prévention et de protection sociale composé de mesures appartenant à différentes thématiques. Ce programme prévoit des mesures spécifiques pour protéger les joueurs dans le domaine des offres sur les plateformes en ligne. Depuis 2015, les sociétés de loterie ont l'obligation de fournir à la Comlot un rapport annuel sur l'efficacité des mesures de protection sociale en ligne qu'elles ont prises.

En 2019, c'est la cinquième fois que ce rapport sur l'efficacité des mesures de protection sociale en ligne a été réalisé. Comme lors des dernières années, la Comlot tire globalement un bilan positif : les mesures de prévention adoptées sur les plateformes de jeux en ligne par les deux sociétés de loterie semblent contribuer de manière décisive à une consommation contrôlée et éclairée des jeux.

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

La loi sur les jeux d'argent dispose que les exploitants de jeux de grande envergure présentent chaque année à l'autorité d'exécution compétente un rapport sur l'efficacité des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif. Le premier rapport selon l'art. 84 LJAr sera établi en 2020 pour l'année 2019. À l'avenir, la procédure de rapport sera donc élargie, c'est-à-dire qu'elle portera également sur le domaine terrestre en plus du domaine en ligne, et sera adaptée aux nouvelles exigences légales. L'objectif – formuler à chaque nouveau rapport des affirmations plus systématiques sur l'efficacité des mesures de protection sociale – demeure inchangé.

En 2019, la Comlot a mené divers travaux préparatoires en vue de la rédaction du nouveau rapport, dans lesquels les deux sociétés de loterie ont été impliquées.

Communication marketing

La promotion responsable par les prestataires de loteries et de paris sportifs autorisés en Suisse joue un rôle central dans la réglementation efficace des jeux d'argent. Elle canalise en effet les consommateurs vers des possibilités de jeu autorisées et encadrées par des mesures adéquates de protection de la jeunesse et des consommateurs en les détournant des offres illégales non contrôlées assorties d'un dommage potentiel important. A cet égard, 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 loi fédérale et l'ordonnance sur les jeux d'argent contiennent des indications concrètes sur la publicité admise. Par exemple, la publicité ne peut ni être outrancière, ni induire en erreur.

Procédant par sondage, la Comlot a demandé l'an dernier aux deux sociétés de loterie le concept sous-jacent / le plan d'action de deux mesures de communication marketing et vérifié leur conformité aux bases légales. Les sociétés de loteries ont été informées par écrit du résultat du contrôle.

Sur la base d'une information externe, la Comlot a examiné un autre message publicitaire spécifique de la Loterie Romande pour en vérifier sa conformité au droit fédéral. Elle est arrivée à la conclusion que le message en question dépassait le cadre juridique et pouvait, selon le destinataire, induire en erreur. Elle a informé la Loterie Romande du résultat de cet examen par écrit et l'a invitée à s'abstenir de tels messages à l'avenir. Aucune sanction n'a été prononcée, dans la mesure où il s'agissait d'un cas isolé qui ne constituait pas une infraction grave.

Promotions (art.75 LJAr)

L'octroi de jeux ou de crédits de jeu gratuits est soumis à l'autorisation préalable de l'autorité d'exécution compétente.

L'an dernier, la Comlot a accordé 19 autorisations à la LoRo et 29 à Swisslos en vue de l'exploitation de jeux gratuits ou de l'octroi de crédits de jeu gratuits. Les promotions ont pris des formes très différentes et ont été diffusées en partie sur les plateformes de jeux sur Internet et en partie via les points de vente terrestres de Swisslos et de la Loterie Romande.

1.1.4 Sécurité

Programmes de mesures de sécurité

Les programmes de mesure de sécurité que la LJAr exige des exploitants de jeux de grande envergure ne doivent être présentés qu'avec la demande d'autorisation d'exploitant. Pour autant, la Comlot s'est assurée en 2019 également que la sécurité des jeux exploités par les sociétés de loterie était garantie. Celles-ci exploitent des systèmes de gestion de la sécurité, qui portent également sur la gestion des risques. Swisslos et la LoRo sont certifiées WLA-SCS (World Lottery Association, Security Control Standard). Elles satisfont ainsi aux normes générales de sécurité ISO 27001 ainsi qu'aux standards édités spécifiquement pour les loteries par l'association mondiale des loteries, la «World Lottery Association» (WLA). Ces normes sont particulièrement exigeantes en termes de gestion de la sécurité. La certification a été effectuée par l'Association Suisse pour Systèmes de Qualité et de Management SQS (Swisslos) et la Société Générale de Surveillance SA (SGS) (LoRo).

Selon l'art. 43 LJAr, 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. Au cours de l'année sous revue, les sociétés de loterie ont adressé six communications à la Comlot. Trois d'entre elles concernaient l'infrastructure des jeux au sens large, tandis que trois événements influençaient directement l'exécution de jeux spécifiques – un billet à gratter classique, un billet virtuel et, dans un cas, des participations individuelles à la loterie à numéros Swiss Loto.

Limitation de l'offre de paris sportifs

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

<https://www.comlot.ch/fr/manipulations-de-competitions/offre-de-paris-sportifs-autorisee>

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

1.1.5 Lutte contre le blanchiment d'argent

L'ordonnance du DFJP concernant les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent, OBA-DFJP) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Elle ne s'applique actuellement qu'aux deux sociétés de loterie; les autres acteurs connus du marché sont exclus du champ d'application de l'ordonnance.

Sur la base des concepts et des calendriers de mise en oeuvre qui lui ont été remis, la Comlot était déjà en mesure de constater en janvier 2019 déjà que les deux sociétés de loterie étaient bien avancées dans la mise en oeuvre des nouvelles dispositions. Les travaux de programmation informatiques étaient en cours, les responsables en matière de blanchiment d'argent avaient été nommés et les projets de bases organisationnelles étaient disponibles.

L'an dernier, la Comlot n'a émis aucun signalement de cas suspect selon l'art. 16 LBA. À la fin de l'été, un cas particulier a donné lieu à un échange entre le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) et la Comlot concernant la portée et les limites des obligations de communication définies par la loi.

À l'automne, la Comlot a donc demandé aux deux exploitants des informations complémentaires concernant l'exercice des obligations de diligence. La Comlot souhaitait en particulier connaître le nombre de cas et recevoir des dossiers d'exemple. Fin 2019, l'analyse des documents n'était pas encore terminée. Ces prochaines années, la Comlot affinera le concept de surveillance dans ce domaine sur la base des connaissances acquises.

1.2 Surveillance des jeux d'adresse

Depuis 2019, le marché des jeux d'argent exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, relève du domaine de compétence de la Comlot. En ce sens, celle-ci lui a accordé une attention particulière au cours de l'année sous revue. Des représentants du secrétariat se sont entretenus à plusieurs reprises avec le délégué de l'Association du secteur suisse des appareils de jeux (Swissplay). Et comme mentionné dans l'avant-propos, la Commission a également rencontré l'association susmentionnée en septembre pour un échange de vues informel.

Le marché est encore quelque peu désordonné en cette période actuelle de transition. En particulier, on ne sait toujours pas qui continuera à être actif en tant qu'exploitant à l'avenir.

1.2.1 Autorisations et qualifications

Durant les deux premières années suivant l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux d'argent, la Comlot se concentre principalement sur l'octroi des autorisations d'exploitant. Seuls les détenteurs d'une telle autorisation pourront en effet obtenir des autorisations de jeu selon le nouveau droit.

Dans leur majorité, les exploitants et les fabricants d'appareils de jeu d'adresse se sont conformés à ce système.

En 2019, la Comlot a reçu cinq demandes d'autorisation pour l'exploitation de jeux d'adresse automatisés selon l'art. 21 ss LJAr. Toutes ces procédures étaient encore en cours en fin d'année. En outre, la Comlot a reçu une demande de qualification et d'octroi d'une autorisation de jeu ainsi qu'une demande de qualification en tant que jeu d'adresse. Ces procédures étaient également encore en cours fin 2019.

Par rapport à la qualification des loteries et des paris sportifs, la procédure pour les jeux d'adresse est bien plus longue et complexe. Il faut s'attendre à ce que cette complexité affecte également la durée moyenne des procédures d'autorisation correspondantes.

1.2.2 Surveillance de l'exploitation des jeux

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la Comlot exerce la surveillance sur les jeux d'adresse exploités de manière automatisée en ligne ou au niveau inter-cantonal (cf. art. 142, al. 4, LJAr). A l'heure actuelle, les dispositions transitoires s'appliquent encore. Celles-ci prévoient que les détenteurs d'une autorisation délivrée en vertu de l'ancien droit pour des appareils de jeux d'adresse peuvent continuer à exploiter ces jeux pendant au moins deux ans après l'entrée en vigueur de la LJAr.

Selon la situation juridique actuelle, les appareils de jeux d'adresse avec des gains en espèces sont autorisés dans le canton de Fribourg et dans douze cantons suisses alémaniques. Pour que le marché, en évolution constante, puisse continuer à fonctionner pendant la phase transitoire, la Comlot a pris les mesures nécessaires au tournant de l'année 2018/2019 et a convenu avec les cantons concernés de procédures allégées qui garantissent le droit de regard des cantons.

Les exploitants d'appareils automatiques doivent désormais communiquer à la Comlot préalablement toute modification qu'ils souhaitent apporter concernant la situation d'exploitation des machines, en particulier le déplacement ou le remplacement d'appareils. Pendant la phase de transition, la Comlot n'approuve ces modifications conformément à l'article 34 de l'ordonnance sur les jeux d'argent que si le canton concerné considère, dans le cadre de la procédure de consultation, que les prescriptions cantonales selon l'ancien droit sont également respectées. En 2019, la Comlot a traité environ 500 demandes de ce type.

L'an dernier, la Comlot a par ailleurs reçu quatre demandes de modification ultérieure de jeux en rapport avec certains appareils qui avaient été qualifiés de jeux d'adresse selon l'ancien droit. La Comlot a approuvé deux d'entre elles, dans la mesure où elles n'influaient nullement sur la qualification de jeu d'adresse. Deux demandes étaient encore en cours à la fin de l'année.

La Comlot n'a reçu aucune communication sur la base de l'art. 43 LJAr (événement susceptible de mettre en péril la sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux).

1.2.3 Protection sociale et sécurité

Les programmes de mesures de protection sociale et de sécurité ne doivent pas encore être disponibles à l'heure actuelle. Toutefois, les exploitants qui souhaitent continuer à proposer des jeux exploités de manière automatisée au-delà de la phase transitoire devront à l'avenir disposer d'une autorisation d'exploitant ainsi que des autorisations de jeu nécessaires. Pour obtenir ces autorisations, ils doivent présenter un programme de mesures de sécurité et un programme de mesures sociales. Afin de les aider dans cette tâche, la Comlot a élaboré deux formulaires, que les requérants peuvent remplir et soumettre dans le cadre des procédures d'autorisation des exploitants.

1.3 Lutte contre les activités illégales

Outre la surveillance des loteries, des paris sportifs et des jeux d'adresse autorisés, la lutte contre les activités illégales fait également partie du mandat légal de la Comlot et constitue un axe central de ses activités. Les jeux d'argent illégaux accompagnent souvent d'autres activités criminelles. En ce sens, la lutte contre ceux-ci, si elle est efficace, déploie des effets au-delà du secteur des jeux d'argent. En outre, le marché incontrôlé des jeux d'argent illégaux favorise dans une large mesure des phénomènes indésirables, tels que le blanchiment d'argent ou la manipulation des compétitions sportives.

Dans le cadre de la lutte contre les jeux d'argent illégaux, la Comlot a mis en oeuvre les blocages d'accès aux prestataires étrangers en ligne sur la base des art. 86 ss LJAr (cf. chiffre 1.3.1). Elle a ainsi mené à bien un important projet interdisciplinaire aux effets externes considérables.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la LJAr, la Comlot a également dû intervenir dans plusieurs cas de jeux destinés à promouvoir les ventes selon l'art. 1, al. 2, let. d et e, LJAr afin de favoriser l'instauration d'une pratique conforme au droit fédéral (chiffre 1.3.2).

Comme ces deux thèmes ont mobilisé des ressources considérables au cours de l'année sous revue, la Comlot a de nouveau dû restreindre fortement ses activités sur le marché illicite terrestre,

notamment dans le domaine de l'accompagnement des actions de police et du soutien continu aux autorités cantonales de poursuite pénale (chiffre 1.3.3).

Le nouveau cadre réglementaire a également attribué à la Comlot le rôle supplémentaire de plateforme nationale dans la lutte contre la manipulation des compétitions sportives (chiffre 1.3.4). Dès sa première année de fonctionnement, la Comlot a pu jouer un rôle actif dans l'échange d'informations au niveau international.

1.3.1 Blocage d'accès

Mise en oeuvre technique

Pour les fournisseurs d'accès à Internet (ISP) suisses, le blocage de contenus sur Internet n'a rien de nouveau. Par exemple, certains ISP bloquent des sites web pour protéger leurs clients contre le phishing ou les logiciels malveillants. En coopération avec fedpol, d'autres fournisseurs bloquent également les sites web ayant un contenu pornographique illégal. Par le passé (et aujourd'hui encore), ces blocages étaient volontaires, et donc plutôt hétérogènes, et répondaient à une pratique établie au fil du temps. En revanche, il n'existait pas en Suisse de blocages d'accès prescrits par la loi avant l'entrée en vigueur des dispositions correspondantes de la LJA. Par conséquent, la Comlot (ainsi que la CFMJ, qui exerce le même mandat légal dans son domaine de surveillance) n'a pas pu se référer à des précédents, ni à des processus existants.

Les ISP qui ont finalement dû instaurer les blocages ont largement insisté dès le début pour recourir à des blocages DNS. Ceux-ci sont en effet relativement faciles à mettre en oeuvre et présentent de faibles risques de blocages injustifiés. La poursuite de la mise en oeuvre, en particulier la question de la publication des listes de blocage, a été discutée lors de nombreuses réunions avec des représentants des associations asut et SUISSEDIGITAL, ainsi que de la CFMJ. Des solutions automatisées et très efficaces ont également été envisagées, telles que la fourniture de listes de blocage via un serveur central avec Response Policy Zones (RPZ server). Cependant, le secteur des ISP a rejeté la solution RPZ après d'intenses discussions, au regret des

deux autorités de surveillance. La solution technique finalement implémentée par la Comlot pour la publication des listes de blocage a été accueillie de manière extrêmement positive par les ISP.

Le 3 septembre 2019, près de deux mois après l'entrée en vigueur des dispositions sur le blocage d'accès, la Comlot a publié une première liste de 65 domaines, suivie, le 8 octobre 2019, d'une seconde de 82 domaines. Enfin, une 3ème liste a été publiée le 26 novembre 2019, comportant 88 domaines. Les ISP ont pu instaurer les blocages requis manifestement sans problèmes majeurs. La Comlot et les collaborateurs des ISP ont pu clarifier dans un esprit constructif les quelques questions techniques qui se posent inévitablement dans un tel projet.

Aucune indemnité n'a été versée aux fournisseurs d'accès au sens de l'art. 95, al. 2, OJAR au cours de l'année sous revue. Jusqu'à fin 2019, la Comlot n'avait reçu qu'une demande en ce sens (insuffisamment motivée) d'un ISP. Les autres fournisseurs évoquent une charge de travail faible, voire négligeable. La Comlot étudie les décomptes de frais détaillés et indemnise les charges conformément aux prescriptions de la loi et de l'ordonnance.

Les prestataires étrangers de jeux d'argent

La régulation a déjà eu un effet notable avant même d'entrer en vigueur. Plusieurs acteurs majeurs du marché international des paris sportifs ont en effet contacté la Comlot à un stade précoce pour s'assurer qu'ils respectaient la loi et ne prenaient aucun risque de réputation – avant de se retirer ensuite du marché suisse. À cet égard, l'efficacité des dispositions relatives au blocage d'accès a rapidement été démontrée. Le comportement des prestataires qui ne se sont pas retirés du marché et ont été bloqués par la suite est hétérogène. Certains exploitants tentent de réduire l'impact des blocages d'accès sur leurs activités en mettant continuellement en ligne de nouveaux domaines. Ce comportement prouve d'une part que ces prestataires sont prêts à enfreindre la loi afin de maximiser leurs profits et, d'autre part, que la barrière technique, même contournable, reste efficace, contrairement à ce que d'aucuns prétendent. En 2019, sept prestataires au total ont formé recours contre la décision de blocage. Dans quatre cas, les domaines bloqués ont pu être rapidement retirés de la liste noire, les entreprises concernées ayant pris les mesures

nécessaires pour exclure les joueurs suisses de l'offre. A la fin de l'année sous revue, quatre procédures de recours étaient encore formellement en cours.

1.3.2 Jeux destinés à promouvoir des ventes

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

- *Jeux classiques de promotion des ventes :*

Appartiennent à cette catégorie les jeux d'adresse et les loteries destinés à promouvoir les ventes qui sont proposés pour une courte durée, qui ne présentent pas de risque de jeu excessif et auxquels la participation est exclusivement subordonnée à l'achat de produits ou de prestations de services dont les prix n'excèdent pas les prix maximaux du marché.

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

- *Concours gratuits proposés par des entreprises médiatiques :*

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

Ces concours se distinguent de la catégorie précédente de par le fait que la participation peut supposer une mise directement liée au jeu. 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. 90 ct. pour un SMS ou un appel passé pour donner la réponse à un concours).

Pour ce type de jeux, la nouvelle régulation a durci les règles à l'égard des entreprises médiatiques et ce, principalement, parce que la participation

gratuite doit maintenant être possible dans les mêmes conditions que la participation payante. En revanche, pour tous les autres jeux de promotion des ventes, il s'agit de manière générale d'une libéralisation. Compte tenu de la législation fédérale révisée, la participation gratuite n'est plus requise pour les jeux de promotion des ventes classiques si les autres exigences sont respectées.

Par conséquent, la Comlot a dû principalement intervenir auprès des entreprises médiatiques. Elle a contacté les exploitants lorsqu'elle estimait qu'ils avaient excédé la marge légale. Il convient de préciser ici que toutes entreprises concernées, sans exception, se sont engagées à appliquer la loi et, le cas échéant, ont adapté leurs jeux en fonction des prescriptions de la Comlot. Celle-ci continue à suivre de près les différentes offres et intervient en cas d'irrégularités.

1.3.3 Marché illégal terrestre

La lutte contre le marché illégal terrestre au moyen de l'analyse d'indices, de la collaboration avec les autorités de poursuite pénale sur le terrain et de l'exploitation des preuves (sur mandat desdites autorités) est une activité qui mobilise des ressources très importantes. Au cours de l'année sous revue, la Comlot n'a pu s'acquitter de ces tâches qu'avec beaucoup de retenue compte tenu de l'augmentation de la charge de travail à laquelle elle a dû faire face suite à la première mise en oeuvre de différents processus liés à la nouvelle législation sur les jeux d'argent. En particulier, les collaborateurs responsables ont renoncé dans une large mesure à accompagner les actions policières, qui nécessitent énormément de temps. Les autorités cantonales de poursuite pénale comprennent la situation, mais n'ont pas manqué de souligner l'importance de la coopération avec la Comlot en tant que détentrice du know-how et ont exprimé l'espoir que l'autorité puisse à nouveau prochainement lui fournir un soutien actif.

Au cours de l'année sous revue, la Comlot a accompagné au total neuf mesures de poursuite policières (à titre de comparaison, elle avait participé à 43 mesures de ce type en 2017). Sur mandat des autorités cantonales de poursuite pénale, le service Analyses software de la Comlot a également ana-

lysé de nombreux supports de données saisis lors d'opérations de police et rédigé un rapport complet dans 26 cas au total. Le service de piquet de la Comlot a été activement utilisé par les autorités de poursuite pénale en 2019 également.

1.3.4 Lutte contre la manipulation de compétitions sportives

La Suisse a signé la Convention du Conseil de l'Europe contre la manipulation des compétitions sportives en 2014 à Macolin. Elle s'est ainsi engagée à l'égard de ses partenaires internationaux à collaborer et à mettre en oeuvre des mesures concrètes. Tandis que la coordination de la lutte contre la manipulation des compétitions sportives et les autres aspects liés à la politique du sport relèvent de la compétence de l'Office fédéral du sport, la loi sur les jeux d'argent délègue à la Comlot la fonction de bureau de communication, en sa qualité de « plateforme nationale ». En tant que telle, la Comlot assure la circulation des informations entre les parties impliquées (associations sportives, autorités de poursuite pénale, bureaux de communication étrangers, exploitants de paris, etc.) et joue un rôle central dans la poursuite des cas suspects concrets.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, différents acteurs du monde du sport et les deux sociétés de loterie ont l'obligation légale de communiquer les cas suspects. En outre, la Comlot reçoit régulièrement des informations des instances étrangères. Elle-même transmet des informations pertinentes – en fonction de la situation – à des plateformes étrangères et/ou aux autorités de poursuite pénale en Suisse. L'objectif est de lutter contre le phénomène de la manipulation des compétitions sportives grâce à un échange efficace d'informations aux niveaux national et international.

Le nombre de signalements adressés à la Comlot a augmenté de façon exponentielle l'année dernière en raison des exigences légales. La coopération avec les interlocuteurs gouvernementaux en Suisse comme à l'étranger fonctionnait déjà plus ou moins sans problème la première année.

fedpol assure l'interface entre la Comlot et les autorités cantonales de poursuite pénale et apporte une contribution importante à l'efficacité de l'échange

d'informations en Suisse. En cas de besoin, la Comlot peut également utiliser la fonction d'interface de fedpol 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour contacter rapidement les forces de police cantonales concernées si une intervention policière urgente s'impose. Même si ces cas devraient rester rares, il importe à la Comlot de disposer d'une grande capacité d'action si nécessaire. Les processus implémentés garantissent cette capacité à tout moment.

Au niveau international, le Groupe de Copenhague, le réseau des plateformes nationales, demeure l'instrument central pour l'échange d'informations. La Comlot entretient les échanges avec les autorités étrangères en assistant aux réunions des représentants des différents pays. Au cours de l'année sous revue, la Suisse a déjà pu endosser un rôle central à l'échelle internationale. En effet, aucune autre plateforme nationale n'a partagé en 2019, même de loin, autant de signalements de cas suspects avec des partenaires étrangers que la Comlot.

Concrètement, la Comlot a reçu, examiné et, dans certains cas, transmis 263 signalements de cas suspects concernant un total de 192 compétitions. La nature des soupçons était très diverse. Dans de nombreux cas, il s'agissait seulement d'irrégularités mineures sur le marché international des paris sans lien direct avec la Suisse. Ces communications sont néanmoins importantes et peuvent fournir de précieuses informations aux homologues étrangers, le cas échéant.

Dans l'ensemble, au vu des signalements reçus, il se dégage une image de la situation qui ne correspond que partiellement aux attentes de la Comlot.

D'un côté, le nombre de signalements émis par de grandes fédérations sportives internationales basées en Suisse, qui disposent d'unités organisationnelles fortement dotées en ressources et dédiées à la manipulation de compétitions, varie fortement d'une fédération à l'autre. Alors que la FIFA a communiqué à la Comlot des dizaines de cas suspects, l'UEFA et le CIO, par exemple, n'en ont signalé conjointement qu'un seul. D'un autre côté, la Comlot n'a reçu qu'un seul signalement d'activité suspecte dans le domaine du tennis, par exemple, un sport pourtant notoirement vulnérable

aux manipulations. La Comlot continuera à suivre de près l'évolution du respect de l'obligation de communiquer. Si nécessaire, elle cherchera à discuter avec les différentes parties prenantes afin de garantir un échange d'informations adéquat et conforme au droit fédéral.

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

1.3.5 La lutte contre le marché illégal en chiffres

En plus de diverses clarifications de faits et de la procédure préliminaire prévue à l'art. 108, al. 1, let. b LJAR (afin de déterminer si un jeu de grande envergure interdit est exploité), la Comlot a ouvert plusieurs centaines de dossiers concernant des domaines de prestataires de jeux d'argent étrangers et effectué les recherches correspondantes. A cela s'ajoutent les 192 dossiers mentionnés en matière de manipulation des compétitions sportives.

En 2019, la Comlot ouvert par ailleurs un total de 66 dossiers pour infraction présumée à loi sur les jeux d'argent. Onze sont liés à des jeux destinés à promouvoir des ventes et six d'entre eux ont déclenché des interventions concrètes de la Comlot. En fin d'année, 85 dossiers étaient en suspens, dont 62 avaient été ouverts au cours de l'année. Dans 26 cas, la Comlot a rédigé un rapport d'analyse sur le contenu des supports de données numériques à l'intention des autorités cantonales de poursuite pénale.

L'an dernier, la Comlot a reçu un total de 18 décisions, dont treize concernaient des infractions à la loi sur les loteries, désormais abrogée, et cinq relevaient de la loi sur les jeux d'argent. Dans un cas, la Comlot a formé opposition contre une ordonnance pénale.

En 2019, la Comlot a accompagné un total de neuf interventions de police et a été appelée plusieurs reprises chaque mois dans le cadre d'interventions de police pour apporter un soutien par téléphone (service de piquet).

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

1.4.1 Statistiques, études et rapports

Statistique des jeux de grande et petite envergures

La loi sur les jeux d'argent charge la Comlot d'établir une statistique annuelle sur les jeux de grande envergure et les jeux de petite envergure. L'autorité intercantonale a mené les travaux préparatoires au cours de l'exercice écoulé. Elle a demandé les données nécessaires non seulement aux exploitants de jeux de grande envergure, mais aussi aux cantons (pour le secteur des jeux de petite envergure). Les parties prenantes concernées ont eu la possibilité de s'exprimer sur les instruments d'enquête durant l'année écoulée. Cette statistique est publiée pour la première fois en même temps que le rapport annuel. Le document « Statistique des jeux de grande et petite envergures » peut être téléchargé sur www.comlot.ch et contient les informations détaillées présentées ci-après de façon résumée.

Dans le domaine des jeux de grande envergure, les loteries et les paris sportifs exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne ont généré un chiffre d'affaires d'environ CHF 3.0 milliards, ainsi qu'un RBJ de CHF 998.6 millions au cours de l'année sous revue. La majeure partie du RBJ (près de 83 %) provient des catégories de produits que sont les loteries à tirage à posteriori (notamment les produits hautement rentables Euro Millions et Swiss Loto, proposés en ligne et dans les points de vente) et les billets (également proposés en ligne et dans les points de vente). La part du canal de vente en ligne représentait 14 % du RBJ total.

En ce qui concerne les mises moyennes par habitant en Suisse, on peut affirmer ce qui suit : fin 2019, la Suisse comptait 8'603'900 habitants. Ainsi, chaque habitant a misé CHF 351 en moyenne sur des loteries et des paris sportifs exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, et a récupéré CHF 235 en gains. Il en résulte une dépense nette moyenne théorique de CHF 116 par habitant.

L'image qui se dégage des jeux de petite envergure en 2019 n'a qu'une signification limitée. Comme on le sait, les cantons disposent de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2019 pour adapter leurs bases juridiques cantonales. Aucune autorisation de jeu de petite envergure basée sur la nouvelle législation, par exemple pour un tournoi de poker, n'a été délivrée en 2019. L'an dernier, un total de 431 petites loteries a été autorisé ; le montant total des mises maximales totales autorisées s'est élevée à CHF 10,4 millions. Au total, 6 cantons ont autorisé 21 paris sportifs locaux.

Affectation des fonds à des buts d'utilité publique

Le bénéfice net généré par les sociétés de loterie doit être intégralement affecté à des buts d'utilité publique. Une partie sert à soutenir le sport national par l'intermédiaire de la Société du Sport-Toto (SST), et le sport hippique par l'intermédiaire de l'Association pour le développement de l'élevage et des courses (ADEC). Via des fonds ad hoc, le bénéfice restant est versé aux cantons, qui doivent l'affecter à des buts d'utilité publique (les chiffres de la répartition des bénéfices nets réalisés par les deux sociétés de loterie en 2019 sont indiqués dans l'annexe).

Les bénéfices étant générés par les sociétés de loterie, puis répartis par des organes suprarégionaux et cantonaux, la Comlot doit porter son attention à la fois sur les comptes annuels des sociétés de loterie et sur l'activité des cantons en la matière. A cet égard, la Comlot assume une fonction consultative ; elle n'a pas pour mission de surveiller de manière systématique les quelque 15'000 contributions annuelles effectuées par les cantons. D'ailleurs, elle ne disposerait pas de la compétence décisionnelle ou d'autres instruments (de contrainte) adaptés, ni des ressources nécessaires pour le faire.

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

Étude « Jeux de hasard : comportements et problématique en Suisse »

Le 8 octobre 2019, les deux autorités suisses de surveillance des jeux d'argent ont publié pour la première fois une étude conjointe. Sur mandat de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) et de la Commission intercantonale des loteries et paris (Comlot), l'Institut suisse de recherche sur la santé publique et les addictions (Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung, ISGF) a analysé les données sur le comportement de jeu en Suisse en 2017 et les a comparées aux données des années 2007 et 2012. Les données servant de base à l'étude de l'ISGF proviennent de l'enquête suisse sur la santé 2017 effectuée par l'Office fédéral de la statistique (OFS).

En 2017, 2,8 % des personnes interrogées ont eu un comportement de jeu à risque, tandis que 0,2 % d'entre elles présentaient un comportement de jeu pathologique. Il est à relever que plus des deux tiers des personnes interrogées qui jouaient à des jeux de hasard présentaient un comportement de jeu peu risqué et ne rapportaient aucun problème de jeu. En ce qui concerne l'offre de jeu des opérateurs en ligne internationaux, il apparaît que le ratio de personnes ayant un comportement à risque ou pathologique est particulièrement élevé (22,1 %) comparé aux autres types de jeux (qui affichent un ratio allant de 2,9 % à 14,3 %).

Par rapport à des études précédentes, les chiffres tendent à évoluer positivement. En comparaison internationale, les résultats helvétiques correspondent aux taux de prévalence relevés dans d'autres pays.

La CFMJ et la Comlot expliquent les bons résultats de l'étude en particulier par les mesures de protection sociale mises en place par les opérateurs autorisés sur le marché suisse. La législation sur les jeux d'argent entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 confirme la nécessité de protéger la population de manière appropriée contre les dangers liés aux jeux d'argent, et met ainsi l'accent sur les mesures de prévention et de protection sociale.

Par ailleurs, les mesures prévues par le législateur et applicables depuis le 1^{er} juillet 2019, qui consistent à restreindre l'accès aux offres de jeux d'argent en ligne illégales en Suisse, devraient per-

mettre de limiter les risques découlant de l'activité des opérateurs internationaux. L'étude peut-être téléchargée sur www.comlot.ch

Utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu

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

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

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

La Commission a approuvé et adressé à la CDCM en septembre 2019 le rapport sur l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu. L'assemblée plénière en a pris connaissance et l'a approuvé le 25 novembre 2019. En outre, la CDCM a décidé de continuer à commander chaque année, même après l'entrée en vigueur du concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse, l'enquête sur l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu dans les cantons et de publier les informations sur le site Internet de l'autorité de surveillance. Toutefois, la Comlot ne devra dorénavant plus produire un rapport que tous les quatre ans.

1.4.2 Délimitation du marché

Haute surveillance sur les jeux de petite envergure

L'exécution des jeux de petite envergure relève en premier lieu de la compétence des autorités cantonales d'autorisation et de surveillance. La Comlot en assume la haute surveillance : conformément au droit fédéral, les cantons doivent lui soumettre toutes leurs décisions cantonales d'autorisation des jeux de petite envergure. Cette réglementation n'entrera néanmoins en vigueur que lorsque les cantons auront révisé leur législation, ce qui n'était le cas dans aucun canton au cours de l'année sous revue.

Consultations

La consultation mutuelle prévue par le législateur fédéral entre la CFMJ et la Comlot (cf. art. 20 et 27 LJAr) a fonctionné sans problème dès le début. Malgré 68 consultations mutuelles portant sur plusieurs centaines de jeux, il n'y a pas eu un seul désaccord entre les autorités. L'objectif est de conclure des accords pour l'avenir afin de réduire la charge administrative et de garantir que les autorités puissent se concentrer sur les délimitations réellement exigeantes.

Qualifications

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

En outre, une procédure était en cours fin 2019 concernant la qualification de jeux proposés sur des terminaux de jeux.

1.4.3 Collaboration

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

Autorités cantonales

Au cours de l'année sous revue, la Comlot a proposé aux cantons de les aider à réviser leur législation cantonale sur les jeux d'argent et a soumis une quinzaine de prises de position dans le cadre de procédures de consultation cantonales. La Comlot a en effet participé à différents niveaux à l'élaboration de la loi fédérale, des ordonnances y afférentes et des bases juridiques intercantionales. Les services cantonaux chargés de coordonner les processus liés à la législation sur les jeux d'argent ont posé de nombreuses questions à la Comlot et ont ainsi fait appel à ses compétences. Dans le cadre des processus législatifs cantonaux ou de l'exécution future de la loi dans le secteur des jeux de petite envergure, la Comlot a été en contact avec de nom-

breux organes administratifs responsables des jeux de petite envergure dans les cantons. Elle a également discuté de manière approfondie des particularités de la phase transitoire de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux d'argent avec les autorités responsables sous l'ancien droit de l'autorisation des appareils de jeux d'adresse dans les cantons. Cela a naturellement uniquement concerné les treize cantons dans lesquels les appareils de jeux d'adresse sont actuellement autorisés.

Dans le cadre de la lutte contre le marché illégal, le secrétariat a été à nouveau en contact avec les services de police de plusieurs cantons à maintes reprises au cours de l'année sous revue, malgré un manque de ressources. Les activités de la Comlot ces dernières années ont permis d'intensifier les échanges sur les jeux d'argent entre les différentes autorités policières. En collaboration avec la Comlot, les autorités de police de plusieurs cantons ont instauré des canaux de communication pour mieux coordonner la lutte contre le marché illégal des loteries et des paris sportifs.

En 2019, la Commission a tenu sa séance de deux jours en septembre dans le canton de Glaris. A cette occasion, elle a rencontré M. le Conseiller d'Etat et Landamann, Andrea Bettiga, chargé du domaine des jeux d'argent. Depuis le 28 mars 2018, M. Bettiga préside également la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM). La Commission a échangé avec lui des points de vue intéressants sur les thèmes actuels de la régulation des jeux d'argent aux niveaux cantonal et intercantonal.

Autorités fédérales

La Comlot entretient de bons rapports avec les principales autorités fédérales compétentes pour les jeux d'argent. Il convient de relever en particulier la collaboration avec la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ). Les deux autorités avaient intensifié leur coopération en amont de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les jeux d'argent. Les présidents et les directeurs de la Comlot et de la CFMJ se sont réunis au printemps et à l'automne 2019 afin d'échanger des points de vue. Au niveau opérationnel, le secrétariat de la Comlot et celui de la CFMJ se sont coordonnés avec succès en vue de l'introduction de blocages d'accès

aux offres étrangères de jeux d'argent en ligne. En octobre, les deux commissions ont en outre tenu, au Centre de presse du palais fédéral, une conférence de presse commune sur l'étude mentionnée ci-avant concernant le comportement en matière de jeux d'argent et le problème de la dépendance au jeu en Suisse.

Pour éviter les conflits de compétence entre la Confédération et les cantons, l'art. 106, al. 7, de la Constitution fédérale prévoit la création d'un organe commun destiné à faciliter la coordination des efforts entre la Confédération et les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches. Cet organe de coordination constitue formellement une commission extraparlamentaire de la Confédération, mais est composé à parts égales de membres des autorités d'exécution de la Confédération et des cantons. L'organe de coordination ne doit pas brouiller les responsabilités des organes d'exécution existants et ne doit intervenir que lorsqu'il existe un besoin réel de coordination entre la Confédération et les cantons. Le président et le directeur de la Comlot sont membres de cet organe. Celui-ci a tenu deux réunions l'an dernier. Le secrétariat de l'organe de coordination est géré par l'Office fédéral de la justice (OFJ).

Depuis des décennies, l'OFJ est chargé de la haute surveillance du secteur des jeux d'argent. Au cours de l'année sous revue, la Comlot et l'OFJ ont eu des discussions, respectivement des différends, encore en cours, concernant l'extension, non annoncée et non fondée juridiquement, de cette haute surveillance. Début 2019 en particulier, l'OFJ a contacté la Comlot par moments presque tous les jours concernant en partie des sujets récurrents. La Comlot n'était pas disposée à céder aux tentatives permanentes de prise d'influence sur son travail quotidien de régulation et s'est opposée avec véhémence aux dites tentatives. Ce conflit n'a pas pu être résolu de manière concluante au cours de l'année sous revue.

Avec la division Coopération de fedpol, la Comlot entretient une collaboration constructive dans le domaine de la manipulation des compétitions sportives. A cet égard, fedpol agit comme interface avec les autorités cantonales de poursuite pénale. Elle assure ainsi une utilisation efficace des ressources et des processus existants et permet une mise à disposition en temps utile des informations de la

Comlot en faveur des autorités compétentes de poursuite pénale. S'agissant de la manipulation des compétitions sportives, la Comlot, les autorités cantonales de poursuite pénale et fedpol en tant qu'autorité fédérale ont instauré une coopération efficace au cours de l'année sous revue grâce à une focalisation exclusive des parties concernées sur l'accomplissement des tâches.

Autres acteurs en Suisse

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

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

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

Collaboration internationale

Tout au long de l'exercice, la Comlot est demeurée attentive aux développements du secteur des jeux d'argent au niveau international. Elle a saisi plusieurs occasions de partager des renseignements sur la situation actuelle du marché et de la régulation, tant avec les responsables des autorités de surveillance des jeux de hasard d'autres pays qu'avec d'autres groupes d'intérêts internationaux.

À titre exceptionnel, la Comlot n'a pas participé en 2019 à la réunion du Gaming Regulators European Forum (GREF). Cette rencontre, à laquelle prennent également part des représentants de l'Office fédé-

ral de la justice (OFJ) et de la CFMJ, constitue une bonne opportunité pour réaliser de fructueux échanges avec des homologues de toute l'Europe. Cependant, la Comlot a dû réviser ses priorités l'année dernière, compte tenu de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.

Toujours au cours de cette année, un collaborateur de la Comlot a participé au groupe de travail du GREF sur les jeux électroniques. Avec des représentants de onze pays et des experts dans le domaine de la protection des consommateurs, il a ainsi eu l'occasion de discuter de manière approfondie des préoccupations actuelles concernant le gommage des frontières entre les jeux de hasard et les jeux vidéo. La Comlot continuera à participer à de tels groupes de travail à l'avenir, pour autant que ses ressources le permettent, qu'elle en retire un avantage évident pour son travail de régulation et qu'elle puisse approfondir ses connaissances.

Comme indiqué plus haut, la Comlot s'est également entretenue avec les représentants des plateformes étrangères dédiées à la lutte contre la manipulation des compétitions sportives dans le cadre du Groupe de Copenhague. Dans ce domaine, le réseautage au niveau international est une activité indispensable pour la Comlot dans la perspective de son mandat légal.

1.4.4 Mission d'information

Les autorités sont soumises à des obligations de diligence particulières lorsqu'elles communiquent avec le public et doivent respecter les exigences et les principes du droit constitutionnel et administratif, tels que le principe de transparence, mais aussi les principes de l'État de droit et les droits fondamentaux. La compétence d'information d'une autorité s'aligne sur son mandat légal. Tout ce qui semble être créatif ou utile du point de vue multimédia en rapport avec la communication d'une autorité n'est pas forcément permis juridiquement parlant, ni opportun.

Site web et renseignements juridiques

Durant l'exercice écoulé, le secrétariat a de nouveau fourni des centaines de renseignements sur les jeux d'argent par téléphone et par écrit. Le site Internet www.comlot.ch est le premier point de contact pour

les questions courantes. Il fournit des informations sur de nombreuses thématiques relatives aux jeux d'argent ainsi que sur l'organisation et les activités de la Comlot. Dans l'optique de l'entrée en vigueur de la LJAr, le site Web a été complètement révisé. Les modifications ont été mises en ligne le 1^{er} janvier 2019.

Loi sur la transparence

Durant l'exercice écoulé, deux procédures ont été ouvertes en application de la loi sur la transparence. Elles étaient toujours en cours à la Comlot à la fin de l'année sous revue.

2. Ressources

2.1 Personnel

Au 31 décembre 2019, la Comlot employait trois collaborateurs francophones et treize germanophones. Le secrétariat occupe 14,1 équivalents plein temps (EPT). En fin d'année, les EPT étaient répartis entre cinq femmes et onze hommes, soit seize collaborateurs au total.

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

2.2 Finances

L'exercice s'est clos, conforme au budget, sur un excédent de recettes de CHF 372'933.00. Les fonds propres ont augmenté du montant du bénéfice annuel, pour s'établir à CHF 1'588'998.00.

Les charges de personnel, à hauteur de CHF 2'219'389.00, ont représenté l'an dernier également de loin le plus gros poste de dépenses (env. 85 %). Avec CHF 405'832.00, les autres charges d'exploitation ont constitué les quelques 15 % restants.

Totalisant CHF 3'034'619.00, le produit d'exploitation se composait de la taxe de surveillance, à hauteur de CHF 2'550'000.00 (soit environ 73 % des revenus) et des taxes facturées pour des mandats (en particulier des taxes d'homologation) à hauteur de CHF 484'619.00 (environ 27 % des recettes).

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

Le bilan et le compte de profits et pertes 2019 se présentent comme suit, de façon résumée :

BILAN	ANNÉE 2019
	CHF
ACTIF	
Actif circulant	1'761'585.27
Actif immobilisé	27'000.00
ACTIF	1'788'585.27

PASSIF	
Fonds étrangers à court terme	79'587.35
Fonds étrangers à long terme	120'000.00
Fonds propres	1'588'997.92
PASSIF	1'788'585.27

COMPTE DE PROFITS ET PERTES	ANNÉE 2019
	CHF
PRODUIT D'EXPLOITATION	
Produit d'exploitation	3'034'619.00
RESULTAT BRUT 1	3'034'619.00

CHARGES DE PERSONNEL	
Charges de personnel	-2'219'388.95
RESULTAT BRUT 2	815'230.05

AUTRES CHARGES D'EXPLOITATION	
Autres charges d'exploitation	-405'832.20
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT RESULTAT FINANCIER	409'397.85

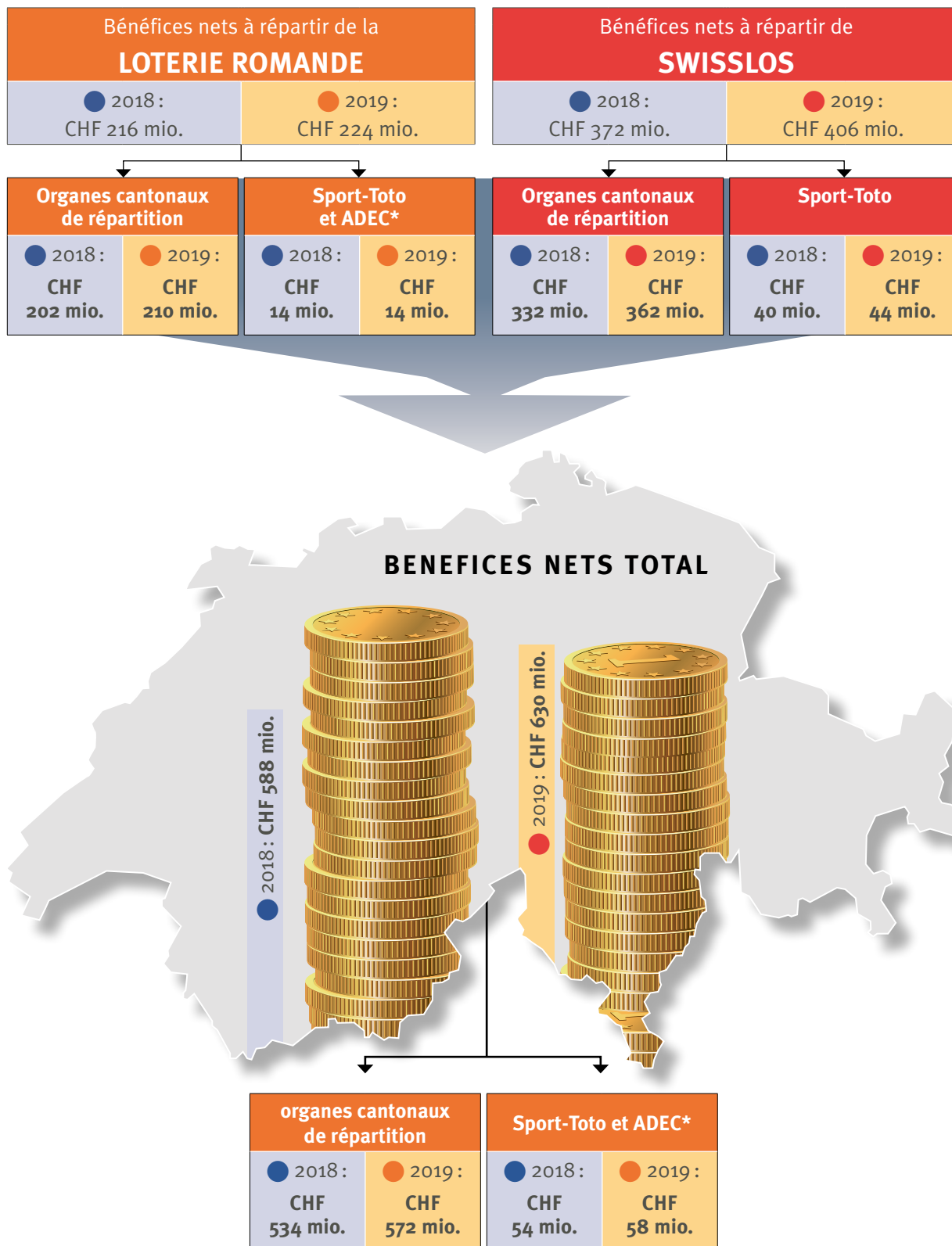
Total produit financier	-9'374.75
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT AMORTISSEMENTS	400'023.10

Amortissements	-27'090.05
Événements imprévus	0.00
EXCEDENT DE RECETTES	372'933.05

Annexe

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

Affectation des fonds à des buts d'utilité publique



* En 2019, la Loterie Romande a versé un montant de CHF 3,3 mio. à l'ADEC afin de soutenir le sport hippique (en 2018 : CHF 3,4 mio.).

Illustration 1 : Répartition des bénéfices nets réalisés en 2019 par les deux sociétés de loterie.



comlot

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

Commission des loteries et paris
Erlachstrasse 12
CH-3012 Berne
Tél. +41 (0)31 313 13 03
Fax +41 (0)31 313 13 00
info@comlot.ch
www.comlot.ch