



Lotterie- und Wettkommission
Commission des loteries et paris
Commissione delle lotterie e delle scommesse
Swiss Lottery and Betting Board
Schauplatzgasse 9

CH-3011 Bern
T +41 31 313 13 03
F +41 31 313 13 00

info@comlot.ch
www.comlot.ch

Rapport d'activité 2010

1. Introduction

La Commission des loteries et paris (Comlot) veille depuis le début de ses activités d'homologation et de surveillance en Suisse en 2006 à ce que la population puisse jouer aux loteries et paris en toute sécurité. Elle fait respecter des conditions-cadres permettant la meilleure régulation possible du marché. Son secrétariat permanent à Berne, précédemment situé à l'Aarberggasse, occupe depuis janvier 2010 des locaux plus grands à la Schauplatzgasse 9.

Au cours de 2010, le marché des loteries et des paris a su bien résister aux effets de la crise économique. L'année écoulée a été marquée par plusieurs points forts qui sont développés dans le présent rapport. Il s'agit notamment d'une décision du Tribunal administratif fédéral (TAF) confirmant la compétence de la Comlot en ce qui concerne les distributeurs électroniques de jeux de loterie, de l'arrêt du Tribunal fédéral (TF) rendu dans l'affaire « Wingo », qui modifiera dès 2011 l'appréciation que la Comlot fera de certains produits de loterie, ainsi que de la poursuite de travaux conjoints entre la Confédération et les cantons dans le cadre du traitement de l'initiative populaire intitulée « Pour des jeux d'argent au service du bien commun ».

L'environnement politique et juridique reste plus que jamais complexe. La Comlot effectue sa tâche d'autorité indépendante de régulation pour le compte des cantons, réunis au sein de la Conférence spécialisée des Conseillers d'Etat en charge des loteries (CDCM). Par ailleurs, elle collabore avec la Confédération, notamment dans le cadre du projet mentionné ci-dessus. Il est à noter que le marché illégal applique toujours une pression importante, tout particulièrement dans le domaine de l'offre de paris sur Internet.

2. Faits importants

2.1 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

Période de fonction

Le Président, le vice-président et les membres ont entamé en 2010 leur deuxième période de fonction de 4 ans.

Direction du secrétariat

Me Alain Jeanmonod, avocat, directeur

Me Manuel Richard, avocat, adjoint

2.2 Séances de la Comlot

Au cours de l'année 2010, la Comlot s'est réunie à 7 reprises, dont une séance décentralisée de deux jours dans le canton du Valais en septembre. A cette occasion, la Comlot a été reçue par le Président du Conseil d'Etat M. Jean-Michel Cina. La discussion a notamment porté sur les travaux constitutionnels en cours entre les cantons et la Confédération.

3. Missions de la Comlot

3.1 Homologations des nouveaux jeux

En 2010, la Comlot a autorisé 84 nouveaux jeux proposés par la Loterie Romande (LoRo) et par Swisslos. La quasi-totalité des requêtes, dont le traitement par la Comlot dure en général 1,5 mois au maximum, a été admise dans la période considérée.

Les décisions principales prises par la Comlot dans le cadre de son activité centrale, portent sur l'homologation de nouveaux jeux exploités par Swisslos et par la LoRo. Outre de nombreux nouveaux billets à gratter ou à détacher, on peut mentionner l'homologation de 15 « billets virtuels » de Swisslos (qui a déjà débuté l'exploitation de jeux de ce type en 2009). Afin de prévenir toute surchauffe du marché et d'amoindrir ainsi le risque de jeu excessif, un nombre maximal de 18 jeux de ce type en exploitation simultanée a été fixé. Pour les mêmes raisons, seules 9 loteries virtuelles de type « Bingo » peuvent être exploitées simultanément. Swisslos a créé l'idée de ce nouveau type de produit en 2010; 19 produits de loterie de ce type ont été homologués durant l'exercice sous revue (*à l'heure d'écrire ces lignes, ils n'ont pour l'heure pas encore été commercialisés*). Il faut également noter que la LoRo a ouvert sa propre plateforme Internet en 2010, ce qui devrait à l'avenir lui permettre d'étendre la disponibilité de ses produits de loterie.

La Comlot doit, parmi ses missions, veiller à ce que les jeux de loteries et paris offerts en Suisse ne soient pas générateurs d'addiction. Lors de chaque nouvelle demande d'homologation, cette vérification est faite par la Comlot au moyen de l'instrument de mesure et d'évaluation du potentiel de dépendance des produits de jeu de hasard du « Wissenschaftliches Forum Glücksspiel », qui regroupe des spécialistes germanophones de diverses disciplines (médecine, psychologie, droit, économie, sciences sociales).

3.2 Surveillance des loteries et paris

Au cours de l'année sous revue, la Comlot s'est appliquée à mener à bien sa mission de surveillance, que ce soit dans le domaine des loteries et paris illégaux, dans celui des loteries autorisées ou encore sur la manière dont les bénéfices de loteries redistribués dans les cantons sont utilisés.

La légalité des promotions et concours des sociétés de loterie sortant du cadre des produits soumis à une procédure d'homologation a été vérifiée.

Des contrôles dans des points de vente de la LoRo et de Swisslos ont été effectués, notamment afin de vérifier si des moyens de prévention du jeu excessif avaient bien été mis en place. Quelques informations supplémentaires à ce sujet sont données au point 3.6 de ce rapport.

En ce qui concerne les produits de loterie soumis à homologation, tous ont été systématiquement examinés à la lumière des critères de la législation et de la jurisprudence relative aux loteries et aux paris. Il s'agit principalement du critère du plan de loterie, qui sert à exclure le risque de jeu de l'exploitant de loteries et qui permet de délimiter les jeux de loterie de ceux relevant de la législation sur les casinos.

3.3 Surveillance des cantons

Cette surveillance s'exerce dans trois domaines principaux : la redistribution des bénéfices en général, la redistribution des bénéfices dans des cas concrets et la surveillance de l'utilisation de la taxe de 0,5 % du revenu brut des jeux destinée à financer la prévention et le traitement du jeu excessif.

Pour ce qui concerne le jeu excessif, des travaux ont été entrepris pour connaître plus précisément l'utilisation du montant versés aux cantons pour la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu conformément à l'art. 18 CILP. La Comlot rédigera un rapport considérant le système de la lutte contre le jeu excessif (y compris les mesures prises par les sociétés de loterie et la Comlot) de manière très complète dans le courant de l'année 2011.

De manière générale, la Comlot s'attend à ce que chaque canton respecte l'art. 22 de 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 (CILP) ainsi que l'art. 5 de la loi sur les loteries et paris professionnels (LLP). Ces articles stipulent pour l'un que les taxes que les cantons prélèvent pour leur activité relative à l'octroi des autorisations d'exploitation et leurs tâches de surveillance doivent servir à couvrir les coûts, pour l'autre qu'« aucune loterie destinée à assurer l'exécution d'obligations légales, de droit public ne peut être autorisée ».

En mai 2010, lors de la conférence de la CDCM, la Comlot a exposé qu'en règle générale la situation était satisfaisante. Cependant, certaines améliorations pourraient encore être apportées, notamment concernant des taxes disproportionnées et diminuant le montant du bénéfice pouvant être redistribué à la bienfaisance et à l'utilité publique dans certains cantons. Il s'agit principalement des cas rappelés ci-dessous :

Canton de Vaud

Le canton de Vaud a signalé après de nombreuses interventions de la Comlot qu'il abandonnerait dans le futur sa taxe de 6 % des enjeux sur les loteries. Cette taxe contredit en effet à la fois le principe de couverture des coûts prévu à l'art. 22 CILP et l'art. 5 LLP. Le Canton de Vaud a également communiqué cette intention dans les médias. Cependant, il semble être revenu sur sa décision et n'envisagerait plus de renoncer à prélever cette taxe dans l'immédiat. La Comlot a fait part de sa préoccupation et de recommandations à ce sujet dans un courrier adressé à la Présidente de la CDCM en fin d'année.

Canton de Genève

Dans le canton de Genève, une taxe dite du « droit des pauvres », basée sur la loi cantonale sur les contributions publiques, est prélevée sur les loteries. Le montant de cette taxe sert majoritairement à financer l'Hospice général de Genève. Le « droit des pauvres », bien qu'obéissant à une mécanique différente de celle de la taxe vaudoise, apparaît malgré tout problématique. D'ailleurs, un projet de modification de

la loi générale sur les contributions publiques existe de longue date. Le rapport de la commission fiscale du Grand Conseil à ce propos doit être traité lors d'une des prochaines sessions du Grand Conseil.

Canton de Zurich

Par ailleurs, il est apparu que le fonds des loteries du canton de Zürich détiendrait des réserves disproportionnées. Or, un organe de répartition ou un fonds de loterie n'a pas vocation à accumuler des réserves, au risque de violer l'art. 5 LLP. Une recommandation en ce sens pourrait être émise par la Comlot au courant 2011.

3.4 Surveillance du marché et du jeu illégal

Le marché illégal est toujours très vivace dans le domaine des loteries et paris. On retrouve des offres ou des publicités pour des offres illégales dans divers médias (principalement dans la presse et sur Internet, mais parfois des entreprises proposant une offre illégale de paris recourent à la publicité à la télévision). 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 et vérifie toujours que, lorsqu'elle existe, il s'agisse bien d'une possibilité de participation gratuite offrant les mêmes chances qu'une participation onéreuse. La Comlot découvre également souvent des systèmes dits du jeu de l'avion ou « Schneeballsysteme », ou encore des configurations particulières de plateformes de vente aux enchères s'apparentant à des opérations analogues à des loteries.

L'arrêt du Tribunal Fédéral (ATF) du 18 janvier 2010 concernant les jeux télévisés assimilables à des opérations analogues à des loteries (ATF 6B_775/2009) a renforcé la possibilité pour la Comlot d'effectuer des dénonciations pénales. Dans cette affaire de concours télévisé avec participation gratuite possible, l'émission télévisée donnait l'impression que les chances de gagner en participant gratuitement via carte postale étaient plus faibles qu'en participant par téléphone via un numéro surtaxé. Le TF a considéré que la possibilité de participation gratuite proposée en l'occurrence ne suffisait pas pour exclure le jeu du champ d'application de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur les loteries et paris professionnels (OLLP). Le jeu a été considéré comme une opération analogue à une loterie et par conséquent interdit, puisque tombant sous le coup de l'interdiction de principe des loteries. Cette jurisprudence s'avère très utile pour la Comlot dans le domaine de l'appréciation de la légalité des concours proposant une possibilité de participation gratuite. Il est désormais acquis que la possibilité de participer de manière gratuite avec les mêmes chances de gains que celles que permet une participation onéreuse doit apparaître de manière claire au public. Le TF a ainsi donné un signal clair en faveur d'une meilleure protection des consommateurs. Il a démontré qu'il se préoccupait du fait que la possibilité de participer de manière gratuite ne soit pas un simple alibi pour les exploitants de jeux et autres concours.

En ce qui concerne le jeu illégal dans le domaine des loteries et paris, la Comlot peut livrer les statistiques suivantes pour l'exercice 2010 (entre parenthèses les chiffres de l'année 2009 à titre de comparaison) :

- nombre de dossiers ouverts : 81 (42) ;
- nombre de dénonciations pénales effectuées : 43 (7) ;
- autres interventions effectuées (sans compter les participations à des perquisitions) : 13 (26);
- participation à des perquisitions : 7 (0) ;
- dossiers pendants au 31 décembre 2010(dont 23 ouverts en 2010) : 31 (20).

Les dossiers pendants concernent des affaires que le secrétariat de la Comlot estime utile d'observer sur une certaine durée. Le secrétariat adresse souvent un avertissement avant d'effectuer une dénonciation pénale, ce qui suffit, en règle générale, à rétablir une situation conforme à la loi.

La Comlot agit conformément à l'étendue actuelle des moyens légaux à sa disposition contre les pratiques illégales dans le marché des loteries et paris. Une fois la dénonciation envoyée à l'autorité pénale compétente, la Comlot est dessaisie du dossier. Elle n'a que la position de dénonciateur ; sans accès au dossier ni droit de recours. La Comlot doit ainsi s'en remettre aux ministères publics des cantons.

En l'état actuel du droit, la Comlot n'a pas de possibilité de mener de véritables instructions et de prononcer des sanctions, comme c'est le cas de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ). Le caractère virtuel de nombreuses activités illégales rend également problématique la lutte contre ces dernières, du fait de l'absence de tout for juridique en Suisse. Lorsque les opérateurs proposant des activités illégales agissent depuis l'étranger, sans aucun point de rattachement avec le droit suisse, cela signifie la plupart du temps l'impossibilité de poursuivre les auteurs en vertu du droit pénal suisse.

La Comlot est consciente des problèmes que représente la lutte contre les offres illégales de loteries et paris. Elle continue à mener des réflexions sur ce thème et continue à se tenir à disposition des autorités pénales en tant que centre de compétence. Seule une révision législative pourrait véritablement fournir à la Comlot les armes nécessaires pour une lutte plus efficace contre l'offre illégale de loteries et paris. La Comlot espère à l'avenir pouvoir bénéficier de la possibilité de mener de véritables instructions et, au surplus, que des dispositions pénales plus sévères seront prévues dans la LLP.

Toujours dans le but d'une meilleure efficacité contre l'offre illégale en matière de loteries et paris, des mesures de blocage des transactions financières et de blocage géolocalisé de l'accès aux sites Internet proposant une offre illégale de jeu devraient être prévues dans le cadre de la future révision de la LLP.

3.5 Sites Internet en terminaison « .ch » proposant une offre illégale de jeux de loteries ou paris sur Internet

Une réforme légale importante a été menée, avec une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Depuis cette date, il est désormais possible pour la Comlot de requérir que Switch (le registre des adresses Internet se terminant en « .ch ») réclame une adresse de correspondance valable en Suisse au titulaire d'un nom de domaine se terminant par « .ch ». Si une telle adresse n'est pas fournie dans un délai de 30 jours, le nom de domaine est alors désactivé. En pratique, si un site Internet au contenu illégal au vu du droit des loteries fournit une adresse de correspondance valable en Suisse, la Comlot peut effectuer une dénonciation pénale en bonne et due forme. Dans le cas contraire, le nom de domaine illégal est purement et simplement supprimé au bout de 30 jours. C'est un progrès non négligeable dans la lutte contre l'offre illégale de loteries et paris sur Internet.

3.6 Inspectorat

Le secrétariat dispose depuis 2010 d'un inspectorat dont le développement s'effectue d'ailleurs très rapidement. Le rôle de l'inspectorat consiste à identifier les cas à dénoncer, à apporter un soutien et la formation nécessaire aux corps de police des cantons dans le domaine de la surveillance du marché illégal et à établir des collaborations efficaces permettant une surveillance systématique du marché illégal ainsi qu'une lutte plus efficace contre ce type d'activité, notamment en renforçant les contacts avec les autorités de poursuite judiciaire. La sensibilisation des autorités cantonales de poursuite pénale au problème de l'offre illégale de loteries et paris est un besoin impératif pour une lutte efficace contre le marché illégal.

Durant l'année passée, des contacts ont été créés entre l'inspectorat et les forces de police de divers cantons. L'inspectorat de la Comlot a notamment été appelé par plusieurs polices cantonales en tant qu'expert dans le domaine des paris pour de multiples perquisitions dans des lieux soupçonnés de proposer une offre illégale de jeu. L'inspectorat a également participé à des interrogatoires. En tant qu'expert, l'inspectorat a notamment élaboré une fiche de questionnement à l'usage de la police et l'a renseignée à propos des objets à saisir, des photographies à prendre ou des réactions à avoir lors de tentatives de destructions de preuve. L'inspectorat a également parfois conseillé la police lors de débriefings à propos des preuves à fournir au juge d'instruction. L'inspectorat contribue souvent à orienter les opérations. L'inspectorat a également apporté son aide à diverses polices cantonales en dispensant un cours axé sur le thème de l'offre illégale de paris. Après une perquisition, de nombreux contacts téléphoniques suivent toujours pour apporter des précisions relatives aux recherches des policiers. Pour donner un exemple, lors de la première perquisition à laquelle l'inspectorat a participé en 2010, 200 moyens de preuves ont été saisis (principalement des quittances et des programmes mentionnant paris et cotes) parmi lesquels 3 ordinateurs, 2 scanners et CHF 5'000 au comptant. Au total, l'inspectorat a participé à 7 perquisitions lors de l'année 2010.

Un service de dénonciation anonyme a en outre été mis en place sur le site Internet de la Comlot www.comlot.ch, de sorte que l'inspectorat puisse remplir plus

efficacement son rôle de coordinateur dans la lutte contre le jeu illégal. Il est désormais possible pour le public d'y dénoncer les opérations de paris et de loteries (ou opérations analogues) dont la légalité paraît douteuse.

En ce qui concerne l'offre légale de jeu, l'inspectorat a notamment procédé à des contrôles des points de vente de la LoRo disposant de distributeurs électroniques de loteries « Tactilo ». Le but était de constater si les moyens de prévention du jeu excessif liés au « Tactilo » étaient bien présents chez les dépositaires. Un pourcentage significatif de points de vente a été inspecté dans chaque canton romand. Seules quelques irrégularités mineures ont été signalées à la LoRo, qui a apportés les mesures correctrices adéquates.

Pour mentionner un exemple qui sort du cadre des produits de loterie soumis à homologation, Swisslos a organisé un concours intitulé « grosser SMS-Wettbewerb ». Puisqu'aucune possibilité de participation gratuite n'avait été mise en place comme la loi et la jurisprudence l'exigent, la Comlot a envoyé à Swisslos un courrier exigeant l'arrêt du concours ou sa mise en conformité avec la loi dans les 48 heures. Suite à ce courrier, Swisslos a ajouté une possibilité de participation gratuite au concours pour remédier au problème. La Comlot a pu vérifier qu'une situation conforme à l'ordre juridique a pu être rétablie dans le délai fixé.

Forte de cette année d'expérience, la Comlot tire un bilan extrêmement positif de la mise en place de son inspectorat. Elle a l'intention d'élargir ses activités dans ce secteur, notamment en se dotant rapidement de ressources supplémentaires, afin de se renforcer en Suisse romande notamment.

3.7 Participation à des groupes de travail

La Comlot participe à divers groupes de travail. Dès 2009, une organisation de projets concernant le domaine des jeux d'argent a débuté. Dès le premier trimestre 2010, ses travaux se sont intensifiés. L'organisation de projet comprend un groupe de niveau politique (POL) et deux groupes lui étant subordonnés : la commission d'étude et le groupe « jeux de hasard en ligne ».

La Comlot a été particulièrement active dans le cadre de la commission d'étude ; elle y compte deux représentants de son secrétariat et en assure la co-présidence, conjointement avec l'Office fédéral de la justice (OFJ). Les travaux de la commission d'étude ont débouché sur l'élaboration du contre-projet à l'initiative « pour des jeux d'argent au service du bien commun » accepté par le Conseil fédéral le 24 mars 2010. Le contre-projet remporte l'adhésion de tous les acteurs du domaine. Depuis l'adoption du message par le Conseil fédéral concernant l'initiative « pour des jeux d'argent au service du bien commun », la commission d'étude se penche spécifiquement sur le problème de la révision des lois concernées.

La Comlot dispose aussi d'un représentant dans le groupe de travail « jeu de hasard en ligne ». Ce groupe de travail a débuté ses travaux en janvier 2010 et cherche à poser les bases d'une législation rendant possible l'assouplissement de la loi sur les maisons de jeu (LMJ) en permettant l'existence d'une offre légale et régulée de jeu à distance ainsi que de lutter efficacement contre l'offre illégale. Les travaux du groupe

« jeux de hasard en ligne » ont débouché sur un rapport intermédiaire, lequel pose les bases d'une réflexion quant à la future législation à adopter concernant le domaine de l'offre à distance de jeux d'argent.

La Comlot est représentée depuis 2010 dans la Commission Suisse pour la Loyauté. Elle y tient un rôle d'experte, notamment en ce qui concerne les concours. Elle y a repris le siège de l'OFJ. Cette commission travaille entre autres à lutter contre la communication commerciale déloyale (méthodes de ventes agressives, indications des prix trompeuses, etc.).

3.8 Renseignements d'ordre général et site Internet

En 2010, une quantité record de renseignements téléphoniques a été fournie et de nombreux contacts avec les médias ont également eu lieu. Le secrétariat de la Comlot s'attache à répondre à chaque demande. Par exemple, il reçoit souvent des demandes de renseignements de la part de personnes privées, par téléphone ou par écrit, auxquelles il répond dans un délai opportun de la façon la plus adéquate possible. Le site Internet www.comlot.ch contient aussi les réponses aux questions les plus fréquemment posées. Ce dernier a d'ailleurs été mis à jour durant l'été 2010 et son contenu s'est étoffé. Le public peut désormais se renseigner sur de nombreuses thématiques relatives au domaine des loteries et paris. Il est à noter que l'intérêt pour le site Internet est resté important en 2010, avec environ 8500 visites.

3.9 Développement de la Comlot

Comme déjà mentionné, un inspectorat a été institué. Deux nouveaux juristes ont pris leur fonction dans le secrétariat de la Comlot. La majorité des règlements internes de la Comlot ont été abrogés et remplacés à l'automne 2010. La CDCM a traité du sujet du projet de développement de la Comlot. Une meilleure coordination avec la CFMJ doit encore être établie concernant le domaine de la lutte contre l'offre illégale de jeu. Le programme d'activités et le budget 2011 de la Comlot ont été approuvés lors de la séance de novembre de la CDCM.

4. Evaluation du système concordataire

L'évaluation du système concordataire mandatée par l'OFJ avait pour objectif de vérifier si les buts prévus par la CILP ont pu être atteints, ainsi que d'examiner si la CILP a permis de remédier aux carences précédemment constatées dans le domaine des loteries et des paris. L'évaluation a notamment porté sur l'application uniforme et coordonnée du droit sur les loteries, l'affectation transparente des bénéfices des loteries et des paris par les cantons et la protection de la population contre les effets socialement nuisibles des loteries et des paris. La Comlot étant un organe intercantonal au service du concordat, son fonctionnement a donc été examiné.

Les experts ont rendu leur rapport en septembre 2010. Ils ont considéré que la Comlot s'était imposée comme centre de compétences en matière de loteries et de paris. La création de la Comlot a donné aux services spécialisés de la Confédération (OFJ et CFMJ) un interlocuteur privilégié aux côtés des cantons. L'évaluation parvient à la conclusion que la Comlot est organisée de manière adéquate et qu'elle donne satisfaction dans l'accomplissement de ses tâches. La contribution de la Comlot à une meilleure coordination entre les différents acteurs du domaine des loteries et paris a également été relevée.

De l'avis des évaluateurs, l'indépendance de la Comlot vis-à-vis de la CDCM et des sociétés de loterie devrait être encore renforcée au niveau institutionnel, par exemple par des amendements de la CILP.

Les conclusions du rapport d'évaluation ont été reprises par l'OFJ dans la rédaction du projet de message du Conseil Fédéral concernant le contre-projet à l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun ».

5. Enquête sur la transparence

Suite à l'achèvement de l'enquête sur la transparence commandée à la Comlot par la CDCM en janvier 2009, des recommandations supplémentaires ont été proposées. Ces recommandations concernaient particulièrement le problème de la séparation des pouvoirs dans certains cantons de Suisse alémanique, spécifiquement vis-à-vis du problème de la redistribution des bénéfices des loteries via les « fonds des loteries » cantonaux. En ce qui concerne les cantons romands, la Comlot a dans son rapport recommandé d'entreprendre des démarches pour régler la situation insatisfaisante concernant les taxes et émoluments. Les recommandations présentées dans le rapport de la Comlot sur la situation de l'application des recommandations de janvier 2008 ont été traitées le 31 mai 2010 lors de la séance plénière de la CDCM. Après avoir pris acte du rapport Comlot, la CDCM a décidé à l'unanimité d'appliquer les recommandations formulées par son comité directeur.

6. Travaux internes importants

La Comlot a élaboré des directives de lutte contre le blanchiment d'argent. La création d'offre de jeu via Internet pour les produits de Swisslos et de la LoRo a rendu nécessaire une réglementation pour éviter qu'elle ne puisse servir de moyen de blanchiment d'argent. Les directives ont été spécialement conçues de manière à présenter une efficacité accrue dans le domaine du jeu via les plateformes Internet.

7. Procédures de recours

7.1 Tactilo (LoRo)

Fin janvier 2010, le TAF a rendu son verdict concernant le distributeur électronique de jeux de loterie « Tactilo ». La CFMJ avait interdit l'exploitation de ces appareils en 2006 ; elle avait en effet décidé que les distributeurs « Tactilo » répondaient à la définition de machine à sous et ne devaient donc être exploités que dans les casinos. Les sociétés de loterie et les cantons avaient recouru, considérant que les distributeurs « Tactilo » étaient des distributeurs de billets de loterie électronique. En janvier 2010, le TAF a confirmé la position des cantons et des sociétés de loterie. Dans cet arrêt, le TAF a constaté que les distributeurs « Tactilo » sont soumis à la LLP et non à la LMJ. L'homologation d'un distributeur de billet de loterie électronique tel que le « Tactilo » est donc de la compétence de la Comlot et non de la CFMJ. La CFMJ et la Fédération Suisse des Casinos ont déposé un recours devant le Tribunal fédéral. Au 31 décembre 2010, les recours étaient toujours pendant (*à l'heure d'écrire ces lignes, le TF a rendu son jugement le 18 janvier 2011. Il a rejeté les recours*).

Cette affaire est absolument essentielle, non seulement dans le cadre des jeux de loterie offerts par la LoRo et par Swisslos, mais aussi dans l'optique de la lutte contre l'offre illégale de loterie et paris. L'incertitude quant à la loi applicable à certains appareils électroniques de jeu d'argent nuit à l'efficacité de la lutte contre ces derniers. En effet, il est impossible pour la Comlot de prendre des mesures contre les exploitants d'appareil proposant des loteries sur un support électronique qui ne détiennent pas d'autorisations jusqu'à ce qu'il soit reconnu que de tels appareils servent à exploiter des loteries et ne peuvent être qualifiés de machines à sous.

Dans le cas des appareils de loterie « Eurodreams », la CFMJ a invité les cantons à prendre position sur son projet d'interdiction de ces appareils. Le 23 août 2010, les cantons ont demandé l'accès au dossier, d'être reconnus comme parties à la procédure et ont requis la suspension de la procédure jusqu'au verdict de l'affaire « Tactilo ». La Comlot a également requis d'être reconnue comme partie à la procédure, étant donné la nature des appareils « Eurodreams ». Au 31 décembre, l'affaire était encore pendante.

7.2 Wingo (Swisslos)

Le 18 novembre 2010, le TF a rendu son verdict à propos du jeu « Wingo » contre lequel l'OFJ avait recouru. Dans cette affaire, la Commission de recours en matière de loteries et paris (ReKo) avait confirmé en seconde instance la position de la Comlot, qui avait homologué ce jeu de type keno, dans son verdict du 12 août 2009. Le TF a délibéré en audience publique. Après des discussions serrées, il a décidé à une majorité de 3 contre 2 de s'en tenir à une interprétation très stricte du critère de plan de loterie et d'admettre le recours de l'OFJ. A l'avenir, la Comlot devra appliquer la définition de la planification détaillée dans cette nouvelle jurisprudence dans les

prochains examens des demandes d'homologations des sociétés de loterie qu'elle conduira.

7.3 Banco et Trio Magic (LoRo)

En avril 2010, l'OFJ a déposé des recours contre les jeux « Trio Magic » et « Banco », que la Comlot avait homologué. Il s'agit de jeux qui présentent certaines caractéristiques semblables à celles du jeu « Wingo ».

Les procédures de recours concernant les jeux « Banco » et « Trio Magic » ont été suspendues par la ReKo jusqu'à droit connu concernant le produit de loterie « Wingo ». Au 31 décembre 2010, les procédures étaient toujours suspendues.

7.4 Keno (Swisslos)

En 2007, l'homologation du jeu « Keno » a fait l'objet de recours de Swisslos et du Département fédéral de justice et police (DFJP). La ReKo a joint les deux recours en une seule procédure. Entretemps, la Comlot avait révoqué sa propre décision d'homologation. A la suite de cette révocation par la Comlot, un second recours a été déposé par Swisslos. La procédure devant la ReKo a été suspendue en janvier 2008 en attendant le verdict du TF dans l'affaire « Wingo ». Au 31 décembre l'affaire « Keno » était encore pendante. *A l'heure de la rédaction de ce rapport, la Comlot a pu prendre connaissance d'une copie de la lettre datée du 11 février 2011 dans laquelle Swisslos a indiqué à la ReKo qu'elle retirait son recours. La procédure étant devenue sans objet, la ReKo l'a close.*

7.5 SAV (tiers)

Le Schweizer Arbeitsverein (SAV) a demandé l'homologation d'une loterie à la Comlot le 21 janvier 2010, pour un jeu de loterie peu clair permettant de gagner une maison comme gros lot. La Comlot a rendu une décision négative. Un recours a été déposé par le SAV auprès de la ReKo sous la forme d'une attaque générale contre le monopole des deux sociétés de loteries Swisslos et LoRo. Le SAV voulait obtenir une homologation pour pouvoir organiser « une loterie à des fins de bienfaisances et d'utilité publique ». La ReKo a rendu un arrêt confirmant la décision de la Comlot. Le SAV a déposé un recours au TF, qui était pendant au 31 décembre 2010.

8. Relations avec les autorités et autres organismes

8.1 Relations avec autorités cantonales et fédérales

Conférence spécialisée (CDCM)

Comme les années précédentes, 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 la Présidente de la CDCM et son comité. Le Président de la Comlot, accompagné de deux collaborateurs, participe également aux deux séances annuelles de la CDCM.

On peut mentionner ici que lors de la conférence de mai 2010, un projet de concordat sur les jeux d'argent d'adresse fut mis en discussion. Parmi les jeux d'argent d'adresse, on songeait spécialement aux tournois de « poker hold'em ». Cependant, dans son arrêt du 20 mai 2010, le TF a annulé la décision du TAF de juin 2009 pour lequel les tournois de « poker hold'em » relevaient du domaine des jeux d'adresse et a qualifié les tournois de « poker hold'em » comme des jeux de hasard, contrairement à ce qu'avait décidé la CFMJ. Ces tournois ne peuvent donc désormais plus être exploités en dehors des casinos. L'arrêt du TF sur la licéité des tournois de « poker hold'em » en dehors des casinos a par conséquent entraîné la suspension des travaux sur le concordat susmentionné par décision du comité le 8 novembre 2010.

Cantons

Le secrétariat est en contact étroit et permanent avec les collaborateurs des cantons en charge du dossier des loteries. Ces contacts directs permettent de mener efficacement les missions de surveillance du secteur des loteries et paris incombant à la Comlot et aux cantons.

CFMJ

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 deux secrétariats collaborent directement, notamment dans le domaine de la lutte contre l'offre de jeu illégal.

Les membres du secrétariat de la Comlot et de la CFMJ se rencontrent par ailleurs très régulièrement dans le cadre des groupes de travail institués pour le traitement de l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun » et de la préparation de son contre-projet et du cadre législatif. Cela est aussi le cas dans le cadre du groupe de travail sur les jeux en ligne.

DFJP / OFJ

Le Président de la Comlot a participé à deux séances organisées par les Cheffes successives du DFJP, l'une au printemps et l'autre en fin d'année. Ces réunions, auxquelles participaient une délégation de la CDCM et des représentants du DFJP,

se sont déroulées dans le cadre de l'organisation de projet commune entre la Confédération et les cantons pour traiter l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun », ainsi que de l'évaluation du système concordataire. La Comlot est partie prenante à tous les niveaux (groupe politique « POL » et commission d'étude) et assure notamment la co-présidence de la commission d'étude. Ces travaux vont ouvrir la voie à une modification de la législation, ce que la Comlot salue. Elle pourra ainsi disposer d'instruments qui lui font actuellement défaut, notamment dans le domaine du droit pénal administratif.

8.2 Relations avec les sociétés de loterie

Des membres du secrétariat de la Comlot ont visité Swisslos à Bâle ainsi que la LoRo à Lausanne. Les relations avec ces partenaires sont bonnes.

Le secrétariat de la Comlot et les sociétés de loterie veillent à échanger leurs informations, préalablement à l'ouverture d'une procédure ou à l'introduction de mesures. Cet échange d'information permet de résoudre plus facilement et en continu les problèmes qui peuvent se poser.

8.3 Relations internationales et formation continue

Tout au long de l'année, la Comlot est demeurée attentive aux développements du secteur des jeux d'argent et a saisi l'occasion d'échanger et de s'informer sur la situation actuelle du marché des loteries et paris, tant avec des professionnels des loteries et des fournisseurs de services qu'avec d'autres représentants d'autorités de régulation européennes ou encore des acteurs du secteur de la prévention.

Conférence jeu pathologique au CHUV à Lausanne

Début 2010, la Comlot a participé à une conférence dédiée au jeu pathologique au CHUV à Lausanne. Le directeur de la CFMJ y participait également. Le directeur de la Comlot y a notamment répondu aux questions des acteurs du milieu de la santé concernant les mesures prises par la Comlot vis-à-vis du problème du jeu excessif. La politique de la Comlot concernant l'évaluation des jeux de loterie y a été évoquée, notamment son utilisation de l'instrument de mesure du « Wissenschaftliches Forum Glücksspiel », ainsi que les modérateurs complémentaires à implémenter sur le « Tactilo » conformément à l'expertise du Prof. Blaszczyński.

Symposium Glücksspiel 2010

En mars 2010, un collaborateur de la Comlot a pris part au « Symposium Glücksspiel 2010 » organisé par l'université d'Hohenheim à Stuttgart. Les thématiques abordées ont concerné entre autres la prévention de l'addiction au jeu et la problématique de la régulation nationale dans le domaine des loteries et paris dans divers pays.

GREF

La réunion annuelle du Gaming Regulators European Forum (GREF) s'est déroulée à Berne au printemps. Elle a été co-organisée et co-financée par l'OFJ, la CFMJ et la Comlot. Cet événement fut un succès total, tant au niveau de la participation que de la qualité des échanges et des contacts.

Monaco Gaming Exchanges

En octobre 2010, deux collaborateurs de la Comlot ont pris part au Gaming European Forum de Monaco. Dans les thématiques abordées lors de cette convention, on retrouvait par exemple la lutte contre la fraude et le blanchiment d'argent dans les jeux en ligne et les nouvelles perspectives découlant de l'existence d'un marché du jeu d'argent via téléphone mobile.

WLA

Un membre de la Comlot et un membre du secrétariat ont pris part à la Conférence annuelle de la World Lottery Association (WLA). Les derniers développements technologiques y étaient présentés, ainsi que l'évolution du cadre de la régulation. Le thème de la prévention du jeu excessif prend de plus en plus d'importance. Ce fut aussi l'occasion de discussions avec les sociétés de loterie suisses et étrangères, ainsi qu'avec d'autres régulateurs.

Coaching média

La visibilité médiatique de la Comlot augmente sensiblement. Les sujets que traite la Comlot présentent en effet un véritable intérêt de la part des médias (paris, scandales des rencontres sportives truquées, concours et arnaques). Ainsi, le directeur et son suppléant sont notamment intervenus au téléjournal et dans l'émission « Kassensturz ». Une formation continue concernant les relations avec les médias a été dispensée au secrétariat par une entreprise spécialisée dans la communication.

9. Ressources

9.1 Personnel

Actuellement, 7 collaborateurs travaillent au secrétariat de la Comlot. Parmi ceux-ci on compte deux nouveaux juristes engagés en janvier 2010.

L'effectif comptait au 31 décembre 2010 2 collaborateurs francophones et 5 germanophones. Parmi ces derniers, 2 sont des femmes.

Des entretiens d'évaluation ont lieu une fois par année et des objectifs sont fixés, selon les standards modernes ayant cours dans les administrations publiques.

A moyen terme, la Comlot envisage de stabiliser l'effectif de son secrétariat à un maximum de 10 équivalents temps plein. Elle souhaite se renforcer dans les domaines de l'inspection, du contrôle financier et de la prévention du jeu excessif.

9.2 Finances

Le budget 2010 a été respecté, avec un excédent de CHF 141'813.52. Comme chaque année, les comptes de la Comlot ont été tenus avec le soutien de la fiduciaire BDO, puis contrôlés par PriceWaterhouseCoopers.

Dépenses

Les charges de personnel représentent la plus grande partie des dépenses.

Recettes

L'émolument général de surveillance représente environ 90% des recettes de la Comlot. Les émoluments liés aux décisions atteignent un montant de CHF 122'033.35.

BILAN	31.12.2010 CHF	Année préc. CHF
ACTIF		
Actif circulant	708'696.57	618'789.90
Actif immobilisé	3.00	3.00
ACTIF	708'699.57	618'792.90
PASSIF		
Provision à court terme	36'808.10	158'714.95
Provision à long terme	250'000.00	180'000.00
Fonds propres	421'891.47	280'077.95
PASSIF	708'699.57	618'792.90
COMPTE DE PROFITS ET PERTES	31.12.2010 CHF	Année préc. CHF
Chiffre d'affaires résultant des ventes et des prestations	1'647'933.37	1'428'000.00
Charges directes	-46'678.60	-10'013.00
RESULTAT BRUT 1	1'601'254.77	1'417'987.00

Charges personnel	-1'178'279.15	-830'683.00
RESULTAT BRUT 2	422'975.62	587'304.00
Autres charges d'exploitation	-272'710.90	-436'812.55
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT RESULTAT FINANCIER	150'264.72	150'491.45
Total produit financier	694.50	807.80
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT AMORTISSEMENTS	150'959.22	151'299.25
Amortissements	-12'145.70	-63'729.85
Evénements imprévus	3'000.00	447.62
EXCEDENT DE RECETTES	141'813.52	88'017.02

10. Données financières relatives au marché des loteries

Les comptes 2010 des sociétés de loterie ne seront disponibles qu'à fin mai 2010. Les chiffres suivants concernent dès lors l'exercice 2009. Les montants sont arrondis.

Revenu brut des jeux (RBJ)

	RBJ des lotos	RBJ des billets	RBJ des paris	RBJ total
Swisslos	354 Mio. CHF	156 Mio. CHF	18 Mio. CHF	528 Mio. CHF
LoRo	142 Mio. CHF	196 Mio. CHF y compris « Tactilo »	33 Mio. CHF y compris PMU	371 Mio. CHF
Total	496 Mio. CHF	352 Mio. CHF	51 Mio. CHF	899 Mio. CHF
Année préc.	494 Mio. CHF	347 Mio. CHF	55 Mio. CHF	896 Mio. CHF
Change- ment en %	+ 0,4	+ 1,4	- 9,1	+ 0,3

Répartition des gains

	Montant à répartir	Attribution aux organes cantonaux de répartition	Attribution au Sport-Toto
Swisslos	352 Mio. CHF	325 Mio. CHF	26 Mio. CHF
LoRo	193 Mio. CHF	184 Mio. CHF	9 Mio. CHF (y compris contribution à l'ADEC)
Total	545 Mio. CHF	509 Mio. CHF	35 Mio. CHF
Année préc.	534 Mio. CHF	499 Mio. CHF	35 Mio. CHF
Change-ment en %	+ 2,1	+ 2,0	+/- 0

11. Conclusion et perspectives

La vision de la Comlot pour les deux années à venir est restée celle qu'elle a déjà eu l'occasion d'évoquer lors de son précédent rapport d'activité : celle d'une autorité de régulation jeune, moderne et confrontée à des défis de taille. Elle devra notamment trouver la juste mesure pour encadrer et contrôler des jeux d'argent offerts sur des supports interactifs et sur Internet. La prévention du jeu excessif restera une préoccupation constante, ainsi que la lutte contre l'offre illégale de jeux sur Internet. Elle espère pour cela compter sur un environnement législatif à la révision duquel elle aura apporté sa contribution. En cela, la Comlot compte beaucoup sur le contre-projet à l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun », dont elle espère qu'il sera soutenu par les cantons et l'ensemble des acteurs du domaine en vue de la votation populaire attendue pour 2012. La Comlot portera ensuite tous ses efforts pour contribuer à l'établissement d'un cadre législatif moderne et adéquat.

Berne, le 31 mars 2011

Annexe : Liste des abréviations

ADEC	Association pour le développement de l'élevage et des courses de chevaux
ATF	Arrêt du tribunal fédéral
CDCM	Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur les loteries
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CHUV	Centre hospitalier universitaire vaudois
CILP	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
Comlot	Commission des loteries et paris
DFJP	Département fédéral de justice et police
EL	European Lotteries
GRAF	Gaming Regulators European Forum
LLP	Loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels
LMJ	Loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu
LoRo	Société de la Loterie Romande
OFJ	Office fédéral de la Justice
OLLP	Ordonnance du 27 mai 1924 relative à la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et paris professionnels
POL	Groupe de niveau politique
RBJ	Revenu brut des jeux
ReKo	Commission de recours en matière de loteries et paris
SAV	Schweizer Arbeitsverein
Secrétariat	Secrétariat permanent de la Commission des loteries et paris
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
WLA	World Lottery Association