

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE

Commission d'experts

Révision de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels

Rapport explicatif relatif au projet de loi fédérale sur les loteries et paris

25 octobre 2002

Table des matières

	Pages
Condensé	4
1 Partie générale	4
1.1 Mandat, composition et mode de travail de la Commission d'experts	4
1.2 Point de la situation	5
1.2.1 Evolution des dispositions constitutionnelles en matière de loteries et de paris.....	5
1.2.2 Loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels.....	6
1.2.3 Relation entre la loi sur les loteries de 1923 et la loi sur les maisons de jeu de 1998.....	7
1.2.4 Evolution du marché des loteries et des paris professionnels jusqu'à aujourd'hui.....	8
1.2.5 Situation actuelle du marché des loteries et des paris professionnels en Suisse.....	9
1.2.5.1 Exploitants.....	9
1.2.5.2 Offre de jeux.....	10
1.2.5.3 Participation à des jeux organisés à l'étranger.....	13
1.2.5.4 Marché noir.....	13
1.2.5.5 Attitude de la population à l'égard des jeux de hasard.....	13
1.2.5.6 Fonds des loteries et répartition des ressources.....	15
1.2.6 Le marché des loteries et des paris dans un proche avenir.....	17
1.2.6.1 Moyens de communication électronique.....	17
1.2.6.2 Halles de jeux.....	17
1.2.6.3 Collaboration internationale entre grands exploitants.....	17
1.3 Nécessité et buts de la révision	18
1.3.1 Nécessité d'une révision du point de vue du Parlement et du Conseil fédéral.....	18
1.3.2 Carences du droit en vigueur.....	20
1.3.2.1 Absence de réglementation pour les actuels grands exploitants.....	20
1.3.2.2 Adaptation aux changements technologiques et sociaux – admission de nouveaux jeux et de nouveaux canaux de distribution.....	20
1.3.2.3 Problème de la dépendance au jeu.....	21

1.3.2.4	Blanchiment d'argent.....	22
1.3.2.5	Problème de délimitation entre la loi sur les loteries et la LMJ.....	22
1.3.2.6	Organisation des autorités compétentes pour les autorisations, la surveillance et la répartition.....	22
1.3.2.7	Imposition.....	23
1.3.2.8	Droit pénal.....	24
1.3.3	Buts de la révision.....	24
1.4	Principes fondamentaux du projet.....	24
1.4.1	Reprise de certains principes du droit en vigueur.....	24
1.4.1.1	Affectation des bénéfices.....	24
1.4.1.2	Système d'autorisation.....	25
1.4.1.3	Droit cantonal et compétences cantonales.....	25
1.4.2	Nouveaux accents.....	25
1.4.2.1	Réglementation pour les actuels grands exploitants.....	25
1.4.2.2	Adaptation aux changements technologiques et sociaux – admission de nouvelles formes de jeux et de nouveaux canaux de distribution.....	25
1.4.2.3	Prévention et traitement de la dépendance au jeu.....	26
1.4.2.4	Délimitation entre la loi sur les loteries et la LMJ.....	26
1.4.2.5	Organisation des autorités compétentes pour les autorisations, la surveillance et la répartition.....	26
1.4.2.6	Nouvelle réglementation de l'imposition.....	27
2	Partie spéciale.....	28
2.1	Systématique du projet de loi.....	28
2.2	Commentaire détaillé des dispositions du projet de loi.....	29
	Annexe 1 (Membres de la commission d'experts)	49
	Annexe 2 (Calendrier de la révision)	51

Condensé

La partie générale du présent rapport décrit le mandat confié à la Commission d'experts et relate le mode de travail adopté par celle-ci. Elle donne un aperçu de la législation actuelle en matière de loteries et paris et de la place qu'elle occupe dans le droit suisse des jeux de hasard. Elle fournit par ailleurs des informations sur le marché suisse des loteries et des paris avant d'exposer les principales raisons qui sont à l'origine de la révision et les buts visés par cette dernière. Enfin, elle expose les grandes lignes du projet.

La partie spéciale du rapport est consacrée au commentaire détaillé des différentes dispositions du projet.

1 Partie générale

1.1. Mandat, composition et mode de travail de la Commission d'experts

Le Conseil fédéral a, le 4 avril 2001, pris la décision de principe de soumettre la loi fédérale sur les loteries et paris à une révision totale. Sur la base de cette décision, le Département fédéral de justice et police a, le 23 mai 2001, institué une commission d'experts placée sous la co-présidence de Madame la Conseillère d'Etat Dora Andres, cheffe de la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne et du Prof. Luzius Mader, sous-directeur à l'Office fédéral de la justice.

La commission, composée paritairement de représentants de la Confédération et des cantons (cf. annexe 1) avait pour mandat de préparer une révision totale de la législation sur les loteries et les paris. La nouvelle réglementation devait en particulier:

- "tenir compte de l'évolution des valeurs dans le domaine des jeux de hasard, du développement technique, ainsi que de l'ouverture et de l'internationalisation du marché des jeux;
- assurer la protection des joueurs contre les dangers et les incidences néfastes que peuvent occasionner les jeux de hasard tout en prenant en compte les intérêts publics en la matière;
- prendre en compte les impératifs financiers des collectivités publiques intéressées sans toutefois provoquer des transferts unilatéraux dans un sens ou dans l'autre."

La commission d'experts a entamé ses travaux le 25 juin 2001 et a tenu 16 séances au cours desquelles elle a élaboré un projet de loi et le présent rapport explicatif. Divers travaux préparatoires ont été effectués dans le cadre de groupes de travail de la commission. Cela a notamment été le cas pour les questions liées à l'imposition, pour la réglementation des jeux dotés de prix destinés à promouvoir les ventes, de même que pour les travaux de rédaction du projet.

La commission d'experts a d'emblée attaché une grande importance à impliquer les milieux intéressés dans ses travaux. A cet effet elle a, le 26 juin 2001, mis sur pied une première audition (hearing) à laquelle ont participé en particulier des représentants des exploitants de loteries et paris (LoRo, ILL, SEVA, Société du Sport-Toto), de Swiss Olympic, de la Fédération Suisse des Casinos, de l'Association Environnement et

Développement, de l'Association CompLex, de l'exploitant de paris autrichien BetandWin, de même que deux experts dans le domaine de la dépendance au jeu.

Après avoir posé les principes de la révision, la commission d'experts a donné une nouvelle fois aux participants à la première audition l'occasion d'exprimer leurs remarques et de faire valoir leurs propositions. Lors de cette deuxième audition, qui a eu lieu le 27 juin 2002, les participants ont en outre pu confronter leurs prises de position et poser des questions.

Afin de se procurer les bases de travail nécessaires, notamment en droit comparé, la commission a confié divers mandats. L'Institut suisse de droit comparé a ainsi mené une étude sur les réglementations applicables aux loteries et paris en Allemagne, en France, en Italie, en Autriche, aux Pays Bas, en Grande-Bretagne, en Suède, en Espagne, en Australie et aux USA. Par ailleurs, l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg a mené une étude comparative relative à la perception par les cantons d'impôts et d'émoluments dans le domaine des loteries. Les résultats de ces études ont été présentés à la commission et ont été discutés.

La commission a, en outre, chargé l'institut de sondage DemoSCOPE, d'effectuer une enquête sur l'attitude de la population suisse à l'égard des jeux de hasard. Les résultats les plus marquants de cette enquête sont contenus dans le présent rapport.

Enfin, la commission a consulté plusieurs spécialistes sur des thèmes déterminés. Parmi ces thèmes on peut citer la question de l'offre de jeu par des moyens de communication électronique (par exemple la possibilité de bloquer l'accès à certains jeux offerts via Internet), la question de la délimitation entre le domaine des maisons de jeu et celui des loteries et paris, ainsi que les aspects fiscaux.

La commission d'experts est parvenue, pour l'essentiel, à élaborer des propositions à même de recueillir l'adhésion de chacun de ses membres. En raison de la composition de la commission (représentation paritaire de la Confédération et des cantons), cela n'a toutefois pas été possible pour certaines questions, peu nombreuses, mais néanmoins importantes. C'est pourquoi, pour ces questions, la commission présente des variantes, qui sont commentées dans la partie spéciale du rapport. Ces variantes concernent en particulier les autorités compétentes pour l'octroi des autorisations (art. 19), de même que la question de savoir si les cantons doivent avoir une position dominante s'agissant des grands exploitants de loteries et de paris (art. 10). La présentation de ces variantes est destinée à susciter une discussion ouverte lors de la procédure de consultation externe.

1.2 Point de la situation

1.2.1 Evolution des dispositions constitutionnelles en matière de loteries et de paris

C'est en 1874, dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale (art. 35 Cst.1), que la Confédération a légiféré pour la première fois en matière de jeux de hasard.

¹ L'article 35 aCst. n'avait pas seulement trait au secteur des loteries mais encore à l'ensemble des jeux de hasard, y compris ceux pratiqués dans les maisons de jeu. Sa teneur était la suivante: "1 Il est interdit d'ouvrir et d'exploiter des maisons de jeu". ² [...fermeture des maisons de jeu existantes]. ³ La Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries".

Par la suite, l'article 35 Cst. a subi deux révisions – en 1928 et 1993 – qui n'eurent pas d'incidence directe sur le secteur des loteries et des paris.

La dernière modification de la base constitutionnelle remonte à l'année 1999. Dans le cadre de la réforme de la Constitution fédérale, la compétence de la Confédération de légiférer sur les jeux de hasard et les loteries a été intégrée à l'article 106 (qui remplace l'article 35 aCst.). Sous l'angle du droit matériel, cependant, le nouvel article 106 Cst. ne présente aucune différence par rapport à la teneur de l'article 35 aCst.

1.2.2 Loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels

La première tentative de régler le domaine des loteries et des paris dans une loi fédérale date de 1881². Il fallut toutefois attendre la motion du conseiller national Mürli du 30 juin 1899 et le postulat du conseiller national Mächler du 27 septembre 1911, pour que les travaux législatifs reçoivent une réelle impulsion. Se fondant sur un rapport du professeur Blumenstein³, une commission d'experts - dont les travaux ont été ajournés en raison de la guerre - a élaboré un projet de loi⁴. La nouvelle loi (LLP) a été adoptée par le Parlement le 8 juin 1923 et mise en vigueur par le Conseil fédéral le 1^{er} juillet 1924.

Dans l'esprit du législateur fédéral, la nouvelle loi sur les loteries devait harmoniser les réglementations cantonales, faciliter les poursuites pénales à l'intérieur des cantons et entre ceux-ci, enfin contribuer à empêcher les excès dans le domaine des loteries et des paris. Depuis son adoption, la LLP n'a pas subi de modifications. Son ordonnance d'exécution n'a quant à elle fait l'objet que d'une seule modification, en 1938, lorsque le Conseil fédéral a considéré que certains concours et paris étaient assimilables à des loteries et, partant, a soumis ceux-ci à la législation sur les loteries.

Du point de vue matériel, la LLP règle trois matières, à savoir les loteries, les paris professionnels et les opérations analogues aux loteries. Les loteries, de même que les loteries "mixtes" (les emprunts à primes) sont réglementées en 16 articles et les paris seulement en deux. S'agissant des opérations analogues aux loteries, la loi contient une clause de délégation au Conseil fédéral (art. 56 al. 2)⁵.

Conformément à l'article 1, alinéa 1, LLP, les loteries sont prohibées. Font toutefois expressément exception à cette interdiction, les tombolas, en vertu de l'article 2, de même que les loteries servant à des fins d'utilité publique ainsi que les emprunts à primes, en vertu de l'article 3. Les loteries d'utilité publique sont réglementées de manière détaillée aux articles 5 à 16. Selon l'article 5, 1^{ère} phrase, LLP, seules les loteries visant un but d'utilité publique ou de bienfaisance peuvent être autorisées par l'autorité cantonale compétente, pour le territoire du canton où elles sont organisées. L'article 5, 2^{ème} phrase, LLP, exclut en revanche l'autorisation de loteries destinées à assurer l'exécution d'obligations légales. Les articles 6 et 7 fixent ensuite les conditions objectives et subjectives dont dépend l'octroi de l'autorisation. Selon l'article 15, alinéa 1, LLP, chaque canton désigne dans sa législation l'autorité compétente pour accorder les autorisations. L'alinéa 2 donne en outre aux cantons la faculté de réglementer de manière plus détaillée les opérations de loteries. Enfin, l'article 16 LLP habilite les cantons à soumettre les loteries d'utilité publique ou de bienfaisance à des restrictions plus sévères, voire à les interdire complètement.

² Motion Joos, adoptée le 30.04.1881.

³ E. Blumenstein, Gutachten und Gesetzesentwurf betreffend die bundesrechtliche Regelung des Lotteriewesens, Bern, 1913.

⁴ Message du Conseil fédéral du 13 août 1918, FF 1918 p. 343ss.

⁵ Les opérations analogues aux loteries sont réglementées par l'art. 43 de l'ordonnance relative à la loi sur les loteries et paris professionnels (RS 935.51).

En Suisse, les emprunts à primes⁶ n'ont plus cours depuis quelque 40 ans. Des moyens plus modernes de se procurer des capitaux les ont remplacés sur le marché. Il est ainsi superflu de présenter les différentes dispositions de la loi qui régissent ces emprunts.

Quant aux paris professionnels, la LLP ne leur consacre que deux articles. A l'instar des loteries, les paris professionnels sont en principe prohibés (art. 33 LLP). En instaurant cette interdiction générale, le législateur visait principalement à combattre les incidences néfastes générées par les paris sur des courses de chevaux étrangères qui étaient faits dans des "agences" internationales de bookmakers. En revanche, l'article 34 LLP permet aux cantons d'autoriser les paris au totalisateur concernant les manifestations sportives qui ont lieu sur leur territoire.

Enfin, forment une catégorie à part les "opérations analogues aux loteries". Ce terme générique recouvre, d'une part, tous les systèmes boule de neige, tels que les chaînes de lettres, dans lesquels les participants doivent, sous une forme ou sous une autre, verser une finance d'admission ou encore les systèmes « avalanche » ou pyramidaux de vente et de distribution tels que le European Kings Club (EKC). La notion d'"opérations analogues aux loteries" vise, d'autre part, différentes formes de concours⁷, dans lesquels les participants sont tenus directement ou indirectement d'effectuer une mise en concluant une affaire. Entrent enfin dans cette catégorie les appareils de jeux assimilables à des loteries, appareils dont il n'existe pas, jusqu'à présent, de cas pratique et qu'il est donc superflu de présenter dans le cadre du présent rapport.

1.2.3 Relation entre la loi sur les loteries de 1923 et la loi sur les maisons de jeu de 1998

L'article 106, alinéa 1, Cst., dispose que la législation sur les jeux de hasard et les loteries relève de la compétence de la Confédération. Ce faisant, la constitution laisse ouverte la question de savoir si le législateur doit régler le domaine des jeux d'argent en une ou deux lois. Toutefois, dès l'origine, le législateur a opté en faveur de deux lois distinctes (la LLP adoptée en 1923 et la LMJ adoptée en 1929). Cette partition, qui ne va pas forcément de soi et qui a plutôt un caractère artificiel, n'en a cependant pas moins été maintenue lors de l'adoption de la LMJ en 1998.

Lors de l'examen du projet de LMJ, le Parlement a établi clairement qu'elle était appelée à constituer une *lex generalis* par rapport à la LLP. En conséquence, la LMJ définit le cadre régissant l'ensemble des jeux de hasard et réserve les prescriptions

⁶ Les emprunts à primes représentent une forme particulière de loterie (dite aussi "loterie mixte") car ils sont la combinaison de deux instruments: l'obligation, moyen d'emprunter des capitaux, et la loterie proprement dite. Les emprunts à primes sont un moyen auquel recourent principalement les collectivités publiques (communes, cantons, syndicats à vocation déterminée) pour obtenir des capitaux aux fins de financer la réalisation d'infrastructures d'une certaine envergure. Les diverses obligations souscrites ont généralement une valeur nominale relativement faible, produisent un intérêt modique et arrivent à échéance très longtemps après leur émission. Pour inciter le public à acheter de telles obligations, on organise à intervalles réguliers un tirage au sort de quelques-unes d'entre elles sur la totalité qui a été souscrite. Ces obligations arrivées à échéance donnent droit non seulement au remboursement de la valeur nominale mais encore au paiement d'une prime, qui à l'instar d'un gain usuel de loterie, peut représenter un multiple de la valeur nominale. Aussi ces obligations sont-elles également appelées "valeurs à lots". Toutes les obligations qui n'ont pas été tirées au sort au cours des années sont remboursées à leur valeur nominale lorsqu'elles arrivent à échéance. Les primes versées aux gagnants sont financées grâce au rendement obtenu en servant aux prêteurs des intérêts à des taux inférieurs à ceux du marché. Ainsi donc, elles ne coûtent pratiquement rien à l'emprunteur. En revanche, celui-ci obtient ainsi des prêts à des conditions relativement modiques tout en profitant du fait que les obligations sont largement répandues dans la population pour se faire une bonne publicité.

⁷ Les diverses formes que peuvent prendre les opérations analogues à des loteries ont un dénominateur commun: ces jeux - à la différence de ce qui vaut pour les loteries proprement dites - ne sont pas régis intégralement par le hasard, mais par une part "prépondérante" de hasard. Cette caractéristique signifie implicitement qu'il est des situations ou des circonstances qui ne sont pas exclusivement dominées par le hasard, comme c'est le cas, par exemple du tirage de la loterie, mais dans lesquels l'influence exercée par le joueur ou la prévisibilité des résultats peuvent jouer un rôle.

spéciales concernant les loteries et les paris professionnels (art. 1, al. 2, LMJ). Le présent projet ne change rien à la répartition de la réglementation entre ces deux textes de loi.

1.2.4 Evolution du marché des loteries et des paris professionnels jusqu'à aujourd'hui

Depuis l'entrée en vigueur de la LLP, en 1924, seuls deux types de loteries furent dorénavant autorisés en Suisse: d'une part, les loteries d'utilité publique ou de bienfaisance et, d'autre part, les tombolas⁸.

Durant les premières années qui ont suivi l'adoption de la nouvelle LLP, les loteries d'utilité publique ont coexisté dans l'harmonie. Toutefois, au cours des années trente, leur nombre a commencé de croître et la concurrence à laquelle elles se sont livrées est devenue acharnée. Aussi les ventes de billets de certaines loteries se sont-elles mises à stagner, d'où la tentative de les relancer en recourant à des pratiques publicitaires de plus en plus agressives. Cette situation a incité les cantons à confier l'organisation des loteries les plus importantes à des organismes créés à cet effet, qui étaient sous leur contrôle et le sont encore aujourd'hui.

Les cantons, par l'intermédiaire de leurs gouvernements, passèrent entre eux des conventions par lesquelles ils s'engagèrent à n'octroyer l'autorisation d'organiser les loteries et les paris d'une certaine envergure (Loterie à numéros, Sport-Toto, etc.) qu'aux organismes compétents pour leur territoire, et exclusivement à ceux-ci⁹. L'organisme qui préfigurait le Sport-Toto (Toto X, Toto R), organisé aujourd'hui dans l'ensemble de la Suisse, a entamé ses activités au début des années quarante. Son chiffre d'affaires s'est accru progressivement au cours des décennies suivantes pour atteindre quelque 70 millions de francs en 1969. Cette tendance à la croissance a cependant été contrecarrée par le lancement, en 1970, de la Loterie suisse à numéros. Ce lancement fut rendu possible grâce au système de traitement automatisé des bulletins introduit quatre ans plus tôt et à la faculté de recourir au réseau de distribution de la Société du Sport-Toto. Depuis lors, le chiffre d'affaires de la Loterie à numéros n'a cessé de croître – principalement au détriment du Sport-Toto – pour atteindre aujourd'hui plus de 700 millions de francs. Néanmoins, grâce à la "*garantie des droits acquis*" (compensation de la baisse de recettes enregistrée par suite de l'introduction de la Loterie à numéros), de même que grâce aux revenus tirés de la gestion de la loterie à numéros et de la distribution de ses produits, la Société du Sport-Toto a été à même de maintenir, peu ou prou, à leur niveau initial les contributions qu'elle verse en faveur du sport. Au fil des décennies, les trois organismes de loterie actifs sur un territoire bien délimité, à savoir l' "Interkantonale Landeslotterie" (ILL), la Loterie Romande (LoRo) et la SEVA (canton de Berne) sont passés du rang de petites sociétés offrant une palette limitée de jeux, à celui d'entreprises de moyenne, voire de grande envergure mettant à la disposition du public un grand éventail de jeux et recourant à des formes de distribution très diversifiées. Les facteurs suivants ont beaucoup contribué à cette évolution: les mutations sociales et les changements d'habitudes en matière de consommation, une présence nettement plus marquée des dites sociétés dans les médias et sur le marché, enfin et non des moindres, les

⁸ Les tombolas sont des loteries organisées à l'occasion de réunions récréatives, dans lesquelles les lots consistent uniquement en nature (cf. art. 2, al. 1, LLP).

⁹ Aujourd'hui, les cantons romands de GE, VD, FR, VS, NE et JU sont groupés au sein de la **Loterie Romande** (LoRo); la sauvegarde des intérêts du canton de Berne en matière de loteries est assurée jusqu'en 2003 par la **SEVA**; la demande en matière de loterie des autres cantons alémaniques, du Tessin et de la Principauté du Liechtenstein est, quant à elle, couverte par l' "ILL" (**Interkantonale Landeslotterie**).

Ces trois organismes exploitent également le Sport-Toto et la Loterie suisse à numéros. Le Sport-Toto est organisé par la **Société du Sport-Toto (STG)** qui a son siège à Bâle. Celle-ci gère également la société de la "Loterie suisse à numéros" qui a en charge la loterie à numéros. Les 4 sociétés précitées (LoRo, SEVA, ILL, STG) sont les uniques membres de la société de la "Loterie suisse à numéros".

nouveaux outils technologiques (en particulier le recours à la télématique et, partant, à l'informatique tant dans le secteur de la logistique qu'en ce qui concerne l'offre de jeux).

1.2.5 Situation actuelle du marché des loteries et des paris professionnels en Suisse

1.2.5.1 Exploitants

Les quatre grandes sociétés de loterie, la LoRo, l'ILL, la SEVA et la société du Sport-Toto dominent aujourd'hui la quasi-totalité du marché suisse des loteries et paris. Selon la statistique 2001 de la loterie¹⁰, leur chiffre d'affaire est de 1'408 millions de francs alors que celui des "petites loteries" est de 13 millions de francs. Le tableau ci-dessous illustre l'évolution des chiffres d'affaires au cours des 10 dernières années.

Société	Chiffre d'affaires 1991	Chiffre d'affaires 1996	Chiffre d'affaires 2001
Loterie Romande (LoRo)	64 mio.	228 mio.	381 mio.
Interkantonale Landeslotterie (ILL)	166 mio.	169 mio.	239 mio.
SEVA (canton de Berne)	23 mio.	34 mio.	51 mio.
Sport-Toto (STG)	48 mio.	50 mio.	41 mio.
Loterie suisse à numéros, y compris le Joker	477 mio.	530 mio.	696 mio.
Total	778 mio.	1'011 mio.	1'408 mio.

Une modification importante interviendra début 2003: les grandes sociétés de loteries et paris de Suisse alémanique et de Suisse italienne (ILL, Société du Sport-Toto et SEVA) ne formeront plus qu'une seule entité sous le nom de "Interkantonale Landeslotterie". Cette société constituera l'unique exploitant de loteries et paris en Suisse alémanique, au Tessin et au Liechtenstein où elle distribuera ses produits sous la marque "SwissLos". La Loterie Romande aura un rôle comparable en Suisse romande. La Loterie suisse à numéros continuera à être exploitée conjointement par l'ILL et la LoRo; les mises feront l'objet d'un pool et le tirage sera effectué en commun.

A côté de ces grandes sociétés, on trouve toutes les petites loteries d'utilité publique ou de bienfaisance. En convenant parfois de certaines limitations, les cantons accordent en effet régulièrement à des organisations ou des associations l'autorisation d'organiser des petites loteries. Contrairement aux recettes réalisées par les grandes sociétés, celles des petites loteries ne sont pas versées dans les fonds cantonaux des loteries, mais directement utilisées par les organisations ou associations pour le financement de projets d'utilité publique ou de bienfaisance.

¹⁰ La statistique établie par la Confédération ne comprend que les loteries portant sur un montant de 50'000 francs ou plus. Au-dessous de ce seuil, les statistiques tenues par les cantons sont parfois lacunaires. Les chiffres d'affaires de ces loteries ne sont toutefois pas négligeables; ils sont estimés à un montant oscillant entre 100 et 150 mio. de francs.

1.2.5.2 Offre de jeux

Les grandes sociétés de loterie offrent les jeux suivants:

Loterie Romande:

Nom du produit:	Prix unitaire:	Année de lancement:
Tribolo	2.-	1978
Le Ticket	5.-	1987
PMU	2.-	1991
Bingo	3.-	1993
Banco Jass (jeu en ligne)	2.-	1993
Loto Express (jeu en ligne)	2.-	1994
Mégalo	10.-	1996
PMU (jeux en ligne)	2.-	1996
Solo	5.-	1997
Astro	5.-	1999
Tactilo (jeu en ligne, terminal de vidéo-loterie)	-.50	1999
Dico	7.-	2000
Poule aux Oeufs d'Or	5.-	2000
Le Magot	4.-	2000
Expo.02	5.-	2001
Podium	6.-	2001
Trésor de la Tour (jeu sur CD-Rom)	8.-	2001
Match	6.-	2002
Mini Casino	3.-	2002
Mozaic (jeu sur CD-Rom)	8.-	2002
Carton	20.-	2002

Interkantonale Landeslotterie (SwissLos):

Nom du produit:	Prix unitaire:	Année de lancement:
Swiss Los	10.-	1937
Mini	2.-	1993
Piccolo	1.-	1998
Glückssterne	5.-	2000
Cash Express	3.-	2000
Diamant	4.-	2001
Millionen Los	100.-	2001
Silber Mine	3.-	2002
Win for Life	5.-	2002
Turbo	5.-	2002

SEVA:

Nom du produit:	Prix unitaire:	Année de lancement:
Tribolo	2.-	1978
Benissimo/Swiss Los	10.-	1991
Loto Express	2.-	1994

PMU (jeux en ligne)	2.-	1996
Roulette Express	5.-	1998
Cash Express	3.-	2000
Millionen Los	100.-	2001
Podium	6.-	2002
Silber Mine	3.-	2002
Win for Life	5.-	2002

Société du Sport-Toto

Nom du produit:	Prix unitaire:	Année de lancement:
Toto-R	2.-	1938
Swiss Lotto	2.-	1970
Toto-X	2.-	1975
Joker	2.-	1988
Swiss-Lotto sur Internet	2.-	2000
Extra Joker	2.-	2001

Loteries

Le consommateur a principalement accès aux produits des grandes sociétés de loterie dans leurs points de distribution officiels que sont les kiosques, les stands de vente de billets, les bars, les restaurants, les débits de tabac, etc. Parmi les produits classiques, on peut citer en premier lieu la Loterie suisse à numéros. En outre, selon le canton¹¹ dans lequel est situé le point de vente, l'amateur de jeux y trouvera toute une série d'autres produits de loterie qui se présentent le plus souvent sous la forme de tickets à déchirer ou à gratter portant des noms fantaisistes. Le prix unitaire des tickets varie généralement entre un et dix francs; quant aux gains maximaux, ils oscillent normalement entre 5'000 et 200'000 francs.

Outre les produits de loterie et les paris traditionnels, les grandes sociétés de loterie tendent à offrir de plus en plus des produits plus modernes qui sont également mentionnés dans les récapitulatifs ci-dessus. A titre d'exemple, on peut citer les jeux-télé qui permettent via le télétexte de participer à une loterie en tapant les numéros choisis sur le clavier du téléphone (la communication est facturée avec les autres appels téléphoniques). Sont également à la mode les loteries interactives dont le tirage a lieu dans le cadre d'une émission télévisée (par exemple, Benissimo). Quant au "Loto Express", il combine bulletins traditionnels de participation et tirage électronique. Les personnes qui souhaitent prendre part à ce jeu remplissent l'un des bulletins de participation disponibles dans les points de vente et le font enregistrer sur place en payant leur mise. Elles peuvent suivre ensuite le tirage (il y en a un à intervalles de quelques minutes) sur un écran installé dans la salle, puis, si elles ont choisi les bons numéros, encaisser leur gain auprès du personnel de l'établissement ou, si le gain est conséquent, auprès de la LoRo. Les automates de loterie installés dans tous les cantons de Suisse romande et dans la partie francophone du canton de Berne sont presque tous électroniques. Il s'agit d'appareils équipés d'une fente à monnaie, d'un totalisateur de crédits, d'un dispositif d'impression des tickets gagnants et d'un écran tactile (d'où le nom de Tactilo) à partir duquel le joueur peut afficher un billet de l'un des jeux de la Loterie romande et le gratter en virtuel. Ces appareils ne sont, du point de vue des joueurs et sur le plan du fonctionnement, pas très différents des automates de jeu d'argent; ils sont reliés à l'ordinateur central de la LoRo à Lausanne. A la

¹¹ Et selon la société de loterie active sur son territoire.

différence des autres jeux offerts par la LoRo, les Tactilos favorisent une utilisation prolongée en raison de la rapidité du jeu et de leur taux de redistribution exceptionnellement élevé (env. 90 %).

Autre forme moderne: les jeux de loterie auxquels on peut participer non seulement en remplissant un bulletin traditionnel, mais encore de manière interactive grâce à un CD-ROM. Il convient en outre de relever que, depuis l'année 2000, la population suisse peut également jouer à la Loterie à numéros via Internet. Toutefois, la participation par ce canal est subordonnée à des conditions déterminées. La loterie par Internet n'a ainsi pas encore réussi à percer sur le marché. Mentionnons de surcroît la possibilité – très prisée des personnes qui jouent régulièrement à la Loterie à numéros – de participer au moyen d'un bulletin traditionnel ou d'un média électronique en choisissant toujours la même combinaison de chiffres. Reste enfin un dernier mode de participation à la Loterie à numéros: celui des communautés de joueurs qui gèrent elles-mêmes les rentrées et les sorties de fonds et dont on ne sait pas toujours déterminer avec certitude si elles se bornent à participer normalement au jeu de la Loterie à numéros et à servir en quelque sorte de "marchepied" à cet effet, ou si elles exploitent une loterie additionnelle (prohibée) à la Loterie à numéros et serait ainsi en quelque sorte une sous-loterie.

Les petites loteries organisées dans les cantons prennent des formes très diverses. L'objectif financier (p. ex., 100'000 francs), le prix du billet (p. ex., 1 franc) et le montant du premier prix (p. ex., 10'000 francs) sont nettement inférieurs à ceux qui ont cours dans les loteries organisées par les grandes sociétés; les fins auxquelles est destinée à servir la loterie sont le plus souvent mentionnées directement ou indirectement sur le billet même. Il existe, en outre, de nombreuses très petites loteries (organisées le plus souvent lors de fêtes d'associations), dont l'objectif financier oscille entre quelque milliers de francs et quelque dizaine de milliers de francs. Enfin, l'énumération ne serait pas complète sans les lotos (jeux de bingo) organisés en grand nombre dans toute la Suisse ainsi que les tombolas. Des chiffres précis sur ces jeux ne sont pas disponibles. Toutefois, selon certaines estimations, ce marché, surtout celui des lotos, rapporterait de 150 à 300 millions de francs.

Mentionnons, pour finir, le marché des emprunts à primes. En Suisse, ils sont tombés en désuétude depuis plus de quarante ans, par suite de l'apparition sur le marché de moyens plus modernes de se procurer des capitaux. Les emprunts à primes ont par contre encore cours dans certains Etats européens (Allemagne, Autriche et Suède).

Paris

En Suisse, les paris sont aujourd'hui exploités par deux grandes sociétés: d'une part, celle du Sport-Toto, dont les produits (Toto R et Toto X) n'ont, comme déjà relevé, plus le même succès qu'auparavant. Des essais sont actuellement en cours visant à remplacer le Sport-Toto par un nouveau jeu nommé Oddset. Le jeu Oddset est une combinaison de 3 types de paris qu'il est possible de jouer séparément. Plusieurs cantons ont déjà autorisé ce nouveau jeu.

D'autre part, depuis le début des années nonante, la LoRo organise, en Suisse romande et dans la partie francophone du canton de Berne, des paris hippiques, sur le modèle du "Paris Mutuel Urbain" (PMU) français. Ces paris dits "de PMU" ont trait presque exclusivement à des courses de chevaux se déroulant à l'étranger. Ainsi donc, en Suisse romande, les turfistes n'ont pas besoin de se rendre sur les hippodromes pour parier sur les courses de chevaux organisées à l'étranger. Ils peuvent le faire depuis la Suisse, notamment dans des cafés et restaurants équipés à cet effet.

Outre les paris susmentionnés, on continue d'organiser en Suisse les traditionnels paris au totalisateur concernant les manifestations sportives locales (art. 34 LLP). Ces paris "locaux" servent, au premier chef, à renforcer l'attractivité des manifestations ainsi qu'à couvrir une partie des frais. Dans cette catégorie figurent, par exemple, les paris sur les courses de chevaux à Avenches, à Yverdon, à Dielsdorf, ou sur le lac gelé de St. Moritz ou encore sur les courses de ski qui ont lieu à Wengen.

1.2.5.3 Participation à des jeux organisés à l'étranger

Les mises de jeu effectuées par des Suisses à l'étranger ne peuvent faire l'objet que d'une évaluation approximative. En prenant pour hypothèse que quelque 10 % des Suisses participent à des loteries et paris organisés à l'étranger (grâce à des ventes directes, sous la forme d'abonnements ou encore en acquérant les billets et en les faisant valider dans un point de vente ad hoc sis dans la région frontalière), on peut estimer que les mises de jeu des Suisses rapportent chaque année à l'étranger un montant de l'ordre de 150 à 250 millions de francs. Il ne faut, cependant, pas oublier qu'une partie de ces fonds réintègre la Suisse sous forme de gains.

La participation à des jeux organisés à l'étranger au moyen d'Internet n'est aujourd'hui pas très importante. De nombreux éléments donnent en effet à penser que pour beaucoup d'organiseurs, les paris sur Internet, notamment, ne sont pas très rentables. Aussi, en tablant sur un montant oscillant entre 20 et 60 millions de francs, établit-on une estimation assez réaliste de la situation actuelle.

1.2.5.4 Marché noir

Quant au "marché noir" - des loteries en particulier - mais aussi des paris, il n'a en Suisse qu'une faible importance économique. Le principal élément qui conduit à cette hypothèse est que les jeux de loterie et les paris – à la différence des jeux de hasard au sens de la LMJ – exigent, en règle générale, de larges cercles de participants afin de générer le volume financier nécessaire pour offrir au public des gains attractifs. Or plus un cercle de participants s'élargit, plus on court le risque de rendre apparents les loteries ou les paris organisés de manière illégale.

1.2.5.5 Attitude de la population à l'égard des jeux de hasard

Selon la statistique établie par la Confédération, la population suisse dépense un montant annuel de 1,4 milliards de francs pour les loteries et les paris. Près de la moitié de ce montant, soit 697 millions de francs, est consacré à la Loterie à numéros (Joker et Extra Joker y compris). Selon la statistique 2001, le montant annuel dépensé par habitant pour les loteries et paris est de 195 francs. La tendance est à la hausse (1991: 116 francs, 1996: 144 francs).

Il ressort du sondage organisé à la faveur des travaux de révision de la LLP par l'Institut DemoSCOPE, que 15 % des personnes interrogées participent très régulièrement à des loteries et à des paris, les hommes ayant tendance à s'adonner aux jeux et aux paris plus régulièrement que les femmes dont la participation est plus sporadique. Par ailleurs, en Suisse romande et en Suisse italophone, la propension au jeu est un peu plus élevée qu'en Suisse alémanique. Enfin, ce n'est pas parce que l'on a des hauts revenus que l'on joue plus souvent. En effet, c'est dans la tranche de

revenus située entre 3'000 et 8'000 francs que l'on trouve les personnes les plus enclines à jouer.

Population suisse: personnes participant régulièrement aux loteries et aux paris (organisés sur le plan national)

Hommes	59%
Femmes	41%

Répartition des joueurs réguliers par tranches d'âge

18 – 24 ans	7%
25 – 34 ans	15%
35 – 44 ans	20%
45 – 54 ans	21%
55 – 64 ans	23%
65 ans et plus	14%

Répartition des joueurs réguliers entre les régions linguistiques

Régions	Joueurs	Pourcentage de la population par rapport à la population suisse
Suisse alémanique	65%	71%
Suisse romande	30%	25%
Suisse italophone	5%	4%

Répartition des joueurs réguliers par tranches de revenus (exprimés en francs suisses par mois)

0'000 – 2'000	3%
2'001 – 4'000	20%
4'001 – 6'000	29%
6'001 – 8'000	28%
8'001 – 10'000	8%
10'001 et plus	12%

Le sondage effectué a par ailleurs démontré que 23 % des personnes interrogées ignoraient que les recettes des loteries n'étaient pas entièrement redistribuées sous forme de gains. Les 73 % au courant de cet état de fait ont répondu de la manière suivante à la question de savoir comment étaient à leur avis utilisées les recettes des loteries:

Utilisation présumée par les joueurs des recettes des loteries

Promotion du sport	23%
Aide sociale et bienfaisance	17%
Taxes cantonales / Impôts	11%

Culture	6%
AVS	1%
Nature et protection de l'environnement	1%
Autres	9%
Ne sait pas / Pas de réponse	32%

Ce tableau montre qu'entre l'utilisation présumée et l'utilisation effective des recettes des loteries (cf. 1.2.5.6), il existe un écart considérable.

Par ailleurs, contrairement à ce que l'on pourrait supposer, c'est la perspective de gagner de l'argent et non la volonté de soutenir des institutions ou des projets d'utilité publique ou de bienfaisance qui est la motivation principale des joueurs. Cette affirmation reste valable que les personnes interrogées connaissent l'utilisation des recettes ou non. Le tableau ci-après montre que seul 1/3 des personnes interrogées attachent une importance à l'affectation des bénéfices nets à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance.

Soutien apporté aux institutions d'utilité publique en tant que facteur de motivation

N'a aucune importance particulière	65%
Est un effet induit dont on ne peut que se réjouir	16%
Est un facteur de motivation décisif	15%
Ne sait pas / Ne donne pas de réponse	4%

1.2.5.6 Fonds des loteries et répartition des ressources

Afin de gérer les bénéfices nets de loteries et paris, les cantons ont généralement créé deux fonds distincts: un fond de la loterie et un fond du sport. Au total, le montant encaissé par les différents fonds des cantons se monte aujourd'hui à plus de 400 millions de francs. En règle générale, le traitement des demandes de soutien financier est confié à une commission. En 2001, l'ILL, la SEVA, la LoRo et la Société du Sport-Toto ont attribué aux cantons 224 millions de francs prélevés sur les recettes de la seule Loterie à numéros, pour leur permettre de promouvoir des projets dans les domaines de la culture et du sport ainsi que de financer des réalisations à vocation sociale.

Le soutien au sport constitue une particularité: Au bénéfice net du Sport-Toto, assuré par une "*garantie des droits acquis*" par la Loterie suisse à numéros, participent Swiss Olympic (comme organisation faîtière des organisations sportives privées) pour 1/4 (2000: 19,7 millions de francs) et les cantons pour 3/4 (2000: 59,1 millions de francs; ce montant doit être affecté par les cantons à la promotion du sport, dans les cas où l'octroi d'un tel soutien n'est pas déjà imposé par un texte légal).

Il n'existe pas en Suisse de vue d'ensemble sur l'utilisation effective des fonds des loteries. Les critères de répartition diffèrent en effet selon les cantons, ce qui a une incidence sur la pratique des instances de répartition compétentes. Par ailleurs, certains cantons manifestent beaucoup de retenue à transmettre des chiffres sur l'utilisation des fonds des loteries. Une enquête menée par la commission d'experts

auprès des cantons a montré que les domaines particuliers suivants bénéficiaient d'un soutien: la culture, le sport, l'aide sociale, la protection de la nature et de l'environnement, la protection des monuments et des sites, la formation et l'aide à la jeunesse, l'aide au développement, la santé publique, le tourisme et la promotion économique. A titre d'illustration, on peut citer les chiffres suivants pour l'année 2000 émanant des deux plus grands cantons suisses eu égard à leur population, Zurich et Vaud.

Aperçu de l'affectation des bénéfices dans deux cantons

Canton de Zurich	
Culture	39%
Aide humanitaire (en Suisse et à l'étranger)	16%
Protection des monuments et des sites	14%
Manifestations d'envergure / Loisirs	8%
Contribution à l'exploitation du zoo de Zurich	5%
Formation	4%
Santé publique, économie publique, environnement et administration	14%

Canton de Vaud	
Culture	38%
Action sociale / Personnes âgées	25%
Jeunesse et éducation	13%
Santé et handicap	9%
Protection des monuments et des sites	6.5%
Recherche	4%
Economie	3%
Environnement	1.5%

Les notions de buts d'utilité publique ou de bienfaisance font parfois l'objet d'interprétations divergentes, voire contradictoires, selon les cantons. Cette affirmation résulte des constatations suivantes:

- Certains cantons utilisent aussi les bénéfices nets des loteries pour la promotion du sport. D'autres cantons l'excluent expressément.
- Dans certains cantons, plus de 1/4 des bénéfices nets des loteries sont versés à l'étranger au titre de l'aide humanitaire. D'autres cantons ne soutiennent des projets que sur leur territoire.
- Certains cantons soutiennent, au moyen des recettes des loteries, des projets liés à la promotion du tourisme ou la promotion économique; dans d'autres cantons, de tels soutiens seraient tout à fait exclus.

1.2.6 Le marché des loteries et des paris dans un proche avenir

1.2.6.1 Moyens de communication électronique

Dans ce domaine, une évolution est prévisible. D'une part, l'offre de jeux exploités à l'aide de moyens électroniques pourrait augmenter encore. Les jeux traditionnels pourraient néanmoins défendre leur place en raison de leur popularité.

D'autre part, une tendance se prépare – induite par l'apparition des moyens de communication électronique – selon laquelle la participation passe du domaine public (points de vente des billets, restaurants, champs de course, etc.) à la sphère privée (ordinateur privé ou professionnel, téléphone, télévision interactive). Un tel développement fait disparaître le contrôle social.

On trouve déjà, sur les marchés étrangers, des loteries et des paris qui sont proposés par téléphone mobile (entre autres par SMS) ou par la télévision interactive. La tendance amorcée avec les jeux offerts sur Internet est encore incertaine. Le nombre de possibilités de jeu et les chiffres d'affaires augmentent chaque année de manière considérable. Les estimations des chiffres d'affaires sont très disparates et hasardeuses. On évoque un chiffre d'affaires mondial en dizaines, voire en centaines de milliards (US-\$). Alors que les loteries sont manifestement plutôt rentables, la situation est moins claire pour les exploitants de paris sur Internet, qui subissent parfois des pertes.

1.2.6.2 Halles de jeux

Une autre tendance pourrait se dégager lorsque seront ouvertes de nouvelles formes de salles de jeu, dans lesquelles les joueurs se réuniront pour participer à un jeu commun (les uns contre les autres). En mai 2002, l'ILL a ouvert à Granges la première halle de lotos (SwissLos Bingohalle) selon les modèles espagnol, anglais ou américain; cette halle est équipée d'une infrastructure électronique permettant une exploitation efficace du jeu.

On assiste également à l'étranger à l'apparition de halles de loteries ou de paris, équipées d'installations électroniques, dans lesquelles sont proposés simultanément, des loteries, des paris et des jeux de casinos. Ces jeux pourraient d'ailleurs être connectés, de façon à créer de gros jackpots (l'infrastructure électronique nécessaire est déjà sur le marché). Il est concevable que de telles tendances apparaissent également en Suisse.

1.2.6.3 Collaboration internationale entre grands exploitants

L'effet "globalisateur" d'Internet pourrait aussi favoriser une réorientation des grands exploitants de jeu. Ils pourraient tout à fait avoir un intérêt à s'associer avec d'autres grands exploitants de jeux étrangers afin de pouvoir offrir des jeux transfrontaliers intéressants, ceci notamment en raison de la possibilité de créer d'énormes jackpots (en Angleterre, il existe des plans de la loterie nationale pour développer une loterie internationale avec des jackpots de 100 millions d'euros).

1.3 Nécessité et buts de la révision

1.3.1 Nécessité d'une révision du point de vue du Parlement et du Conseil fédéral

Lors des débats relatifs à la nouvelle loi sur les maisons de jeu, de 1997 à 1998, le Parlement et le Conseil fédéral se sont clairement exprimés en faveur d'une révision de la LLP, sitôt adoptée la nouvelle loi sur les maisons de jeu.

Le Conseil fédéral et le Parlement ont eu aussi l'occasion de prendre position au sujet de nombreuses interventions en rapport avec les jeux de hasard et les loteries. On peut notamment mentionner les interventions parlementaires suivantes:

- Interpellation Zisyadis 94.3326 du 19 septembre 1994 "Loteries. Organe de contrôle". Le conseiller national Zisyadis a invité le Conseil fédéral à examiner s'il n'appartenait pas également à l'autorité fédérale mise en place pour le contrôle des maisons de jeu de surveiller les loteries en tout genre, les paris sur les chevaux, le Sport-Toto, etc. De même, ce devoir de surveillance, eu égard aux montants considérables qui sont engrangés par ces entreprises sous l'égide de l'utilité publique, devrait s'étendre à la répartition des gains. Le conseiller national souhaitait enfin savoir s'il serait possible à la Confédération d'exercer une influence sur les structures et les méthodes de ces entreprises, de manière à obtenir plus de transparence dans l'exploitation. L'interpellation a été déposée pendant la procédure de révision de la LMJ. Le Conseil fédéral a notamment reconnu dans sa réponse qu'il était lui aussi conscient de la nécessité d'une révision de la loi sur les loteries; cette révision devrait être entreprise immédiatement après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les maisons de jeu.
- Postulat Loeb 95.3298 du 21 juin 1995 "Modification de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels". Dans le cadre de ce postulat, le Conseil fédéral a été invité à examiner l'opportunité de modifier la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels, afin de permettre l'organisation d'un tirage de la Loterie suisse à numéros le mercredi, en faveur du financement partiel des NLFA. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter ce postulat.
- Interpellation Widrig 98.3270 du 22 juin 1998 "Marché des jeux de hasard. Situation". Cette interpellation a également été déposée pendant la procédure de révision de la LMJ. Elle demandait au Conseil fédéral de se prononcer sur la concurrence future entre les différentes sociétés de jeux de hasard de toutes sortes et sur les moyens de limiter cette concurrence. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a admis qu'il existait un problème de délimitation entre les loteries et les jeux pratiqués dans les maisons de jeu, ceci en raison des modifications croissantes intervenues sur le marché. Le Conseil fédéral a réaffirmé sa volonté de clarifier cette distinction et d'entreprendre la révision de la loi sur les loteries à la suite de celle de la LMJ.
- Motion Sommaruga 00.3169 du 24 mars 2000 "Interdire les promesses de gains fantaisistes". Partant du constat que les promesses de gain faites par le biais de ventes par correspondance trompent et induisent en erreur les consommateurs, la conseillère nationale Simonetta Sommaruga a invité le Conseil fédéral à remédier à cette situation. La motion propose notamment de déclarer les promesses de gains exigibles en justice, d'ériger en délit toute tromperie sur les chances de gains et les prix à gagner et de prévoir la

punissabilité des personnes morales en vertu de la loi fédérale contre la concurrence déloyale. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a expliqué qu'il était conscient du problème et désireux de remédier à cette situation. Seuls des textes légaux clairs seront à même de mettre un terme à ces agissements déloyaux. Pour pouvoir clarifier quels textes légaux devraient être modifiés, et dans quelle mesure, il a proposé de transformer la motion en postulat. Il a souligné que ces problèmes devraient également être examinés dans le cadre de la révision de la loi sur les loteries. La motion a également été adoptée par le Conseil des Etats.

- Motion Menétrey-Savary 02.3196 du 17 avril 2002 "Prévention et traitement du jeu pathologique". Cette motion invite le Conseil fédéral à compléter l'ordonnance sur les jeux de hasard et les maisons de jeu par des dispositions relatives aux mesures sociales. La répartition des tâches dans ce domaine devrait être mieux coordonnée entre les maisons de jeu, les sociétés de loterie ainsi que les institutions spécialisées dans la prévention et le traitement. Dans sa prise de position, le Conseil fédéral a expliqué que la législation sur les maisons de jeu exige que ces dernières mettent en place un plan de mesures sociales. Les maisons de jeu ne couvriraient toutefois qu'une petite partie de l'offre de jeu d'argent en Suisse, puisqu'il y a trois fois plus de machines à sous exploitées à l'extérieur des casinos; à cela s'ajoutent les loteries et les paris. La révision de la loi sur les loteries fournira l'occasion d'examiner la prévention et les mesures prises en matière de dépendance au jeu. Le Conseil fédéral a proposé de transformer la motion en postulat. Le Conseil national a suivi cette proposition.
- Question ordinaire Neiryck 02.1060 du 3 juin 2002 "Des jeux d'argent à l'Expo.02". Le conseiller national Neiryck a demandé au Conseil fédéral si la mise en service prévue sur le site d'Expo.02 d'appareils semblables à des machines à sous (sont visés les appareils "Tactilo") a été autorisée par la Confédération. Il a également demandé si ces appareils ne porteraient pas atteinte à l'image positive de la Suisse dans le cadre d'Expo.02. Au cas où le Conseil fédéral partagerait son avis, le conseiller national Neiryck voulait savoir si ce dernier allait organiser l'élimination immédiate de ces jeux de l'exposition nationale. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a expliqué que la mise en service de ces appareils n'a pas été autorisée par la Confédération, mais par les cantons compétents concernés. Le Conseil fédéral estime que le fait d'offrir des jeux de loterie à l'Expo.02 ne donne pas en soi une image négative et que, dès lors, il n'envisageait pas de prendre des mesures en vue de l'exclusion immédiate de ces jeux. Le Conseil fédéral a toutefois reconnu que, de son point de vue, ces appareils ne se distinguent pas suffisamment des machines à sous au sens de l'art. 60 LMJ. Selon le Conseil fédéral, la question des conditions d'autorisation de ces jeux devra être examinée dans le cadre de la révision de la loi sur les loteries.
- Question ordinaire Gysin 02.1103 du 26 septembre 2002 "Champ d'application de la loi sur les maisons de jeu". Selon le conseiller national Gysin, il résulte des travaux préparatoires relatifs à la LMJ ainsi que des débats parlementaires que tous les jeux proposés par des appareils automatiques de jeu d'argent - y compris les loteries - entrent dans le champ d'application de la LMJ. Le conseiller national Gysin voudrait ainsi savoir si le Conseil fédéral n'est pas d'avis que les appareils automatiques de jeux exploités par la Loterie Romande sous le nom de "Tactilo" entrent eux aussi dans le champ d'application de la LMJ; un examen en vue d'une homologation serait ainsi nécessaire pour ces appareils. La réponse du Conseil fédéral est encore en suspens.

1.3.2 Carences du droit en vigueur

1.3.2.1 Absence de réglementation pour les actuels grands exploitants

A l'origine, la réglementation de la LLP a été conçue par le législateur en fonction d'opérations de loteries ou de paris qui se limitaient à un petit territoire, en général un seul canton, et qui ne se déroulaient pas en permanence, du moins pas sur de longues périodes. Cette représentation correspond aux actuelles petites loteries, dans lesquelles les joueurs peuvent, par le choix de la loterie et de l'organisateur, exercer une influence sur le but de l'utilisation des bénéfices nets.

Comme on le sait, au cours des décennies, des grands exploitants de loteries ou de paris, en main cantonale, ont commencé à apparaître, offrant un grand éventail de jeux. Ces exploitants développent une activité permanente. Ils exercent leurs activités dans plusieurs cantons, voire au niveau national. L'importance du chiffre d'affaires des grands exploitants n'a pas de commune mesure avec le chiffre d'affaires des petits exploitants. Néanmoins la LPP en vigueur ne règle nulle part explicitement et de manière spécifique les conditions d'autorisations, respectivement les droits et les devoirs de ces sociétés. Il faut également mentionner les monopoles de fait résultant de certaines conventions intercantionales qui rendent impossible pour un tiers (c'est-à-dire un autre exploitant que le grand exploitant qui se trouve en main cantonale) d'accéder au marché. Cette situation ne repose pas toujours sur une base légale formelle suffisante du droit cantonal. Cela a été critiqué par le Tribunal fédéral¹².

1.3.2.2 Adaptation aux changements technologiques et sociaux – admission de nouveaux jeux et de nouveaux canaux de distribution

La popularité des loteries a conduit entre autres à une grande expansion et une grande diversité de l'offre de jeux. Cette expansion a été facilitée par les énormes progrès technologiques réalisés dans ce domaine. Sont à relever en particulier les développements dans les secteurs de l'électronique, de l'informatique et de la télétransmission qui ont rendu possible un développement rapide et massif des jeux. Un grand nombre de nouveaux jeux n'ont pu être conçus que grâce aux conquêtes de l'informatique et de la télématique. Ces nouveaux jeux bénéficient de la faveur populaire. En particulier les plus jeunes générations, qui n'ont pas de crainte vis-à-vis des développements techniques, sont tout spécialement attirées par de tels jeux.

Les jeux deviennent toujours plus rapides, toujours plus aisément accessibles, et présentent des possibilités de gains et des taux de redistribution toujours plus élevés. Par ailleurs, l'offre est de plus en plus ciblée. Le recours croissant des grands exploitants à de nouvelles possibilités technologiques soulève toutefois certaines questions, que le législateur est appelé à résoudre. Il doit ainsi se prononcer sur la question de savoir si et le cas échéant dans quelle mesure et à quelles conditions de nouvelles formes de jeu et de vente sont admissibles. Il doit prendre en considération que certaines nouvelles formes de ventes de jeux ou certains jeux représentent un autre potentiel de risque (par exemple en ce qui concerne le risque de dépendance au jeu, le danger de manipulation ou le risque financier de l'exploitant) que l'offre de jeux traditionnels. Il faut penser en particulier à la vente au moyen d'automates de jeux ou

¹² ATF du 30 mars 1999, 1^{ère} cour de droit public, Association environnement et développement c. Département de la justice, de la police et des affaires militaires du canton de Vaud (SJ 1999, vol.1, p. 433; Praxis 1999, 183, p. 950; ZBI, 101/2000, p. 215); entre-temps les cantons romands ont créé cette base légale.

de terminaux, de la téléphonie mobile ou fixe, de la télévision interactive ou encore d'Internet. Pour ce qui est des nouveaux jeux, c'est en particulier aux paris au bookmaker, interdits par la législation en vigueur, qu'il faut songer.

La demande accrue et les développements technologiques ont encouragé l'autorisation de jeux dont la compatibilité avec le droit en vigueur est sujette à caution. Par exemple, la Loterie suisse à numéros avec ses taux fixes pour les trois ou quatre bons numéros a renoncé à un plan strict. Si, lors d'un jeu de la Loterie suisse à numéros – par hasard – un nombre inhabituellement élevé de joueurs ont obtenu 3 ou 4 bons numéros, l'exploitant pourrait être obligé, en raison des taux fixes annoncés, de verser plus d'argent qu'il n'a reçu comme total des mises. Une telle situation est contraire à la nature du plan, qui exige une prévisibilité exacte du risque du jeu. Le Sport-Toto proposé dans toute la Suisse, ainsi que les paris du PMU, auxquels on peut jouer dans les cantons romands et la partie francophone du canton de Berne, ne se réfèrent plus depuis longtemps à l'exigence de l'article 34 LLP selon lequel les paris doivent avoir lieu sur le territoire cantonal. Au contraire, il s'agit fréquemment d'événements à l'étranger.

L'interdiction des paris au bookmaker selon l'article 33 LLP est également remise en question. En effet, quelques cantons ont déjà délivré une autorisation pour les paris "Langen" (un des trois types de paris Oddset); ces paris fonctionnent avec un taux fixe, selon le principe du bookmaking.

1.3.2.3 Problème de la dépendance au jeu

Certains nouveaux jeux comportent un plus grand risque de dépendance au jeu que les jeux de loteries et de paris traditionnels. Les jeux proposés par le biais de nouveaux canaux (distributeurs automatiques, terminaux, réseau téléphonique, ordinateur, télévision) peuvent provoquer l'isolement du joueur et le mettre à l'abri du contrôle social qui existe lors de l'achat d'un billet dans un kiosque. L'isolation a souvent pour corollaire la perte du sens de la réalité et du contrôle de soi durant le jeu. Les conséquences de la dépendance au jeu sur la personne (la solitude, le fait de négliger ses obligations familiales et professionnelles, la détérioration de la santé, l'endettement massif) mettent fortement à contribution les réseaux sociaux existants (par exemple l'aide sociale, les caisses-maladie). Le législateur a un intérêt éminent à ce que les conséquences positives des jeux (soutien financier de projets d'utilité publique ou de bienfaisance grâce aux bénéficiaires des loteries et des paris) ne soient pas neutralisées par les conséquences de la dépendance au jeu.

Un facteur très important lors de l'évaluation du risque de dépendance au jeu est – à côté d'autres éléments comme la fréquence du jeu ou la densité des points de vente – le taux de redistribution. Un taux de redistribution élevé a pour conséquence que les joueurs gagnent en moyenne plus souvent et des montants plus élevés. S'ils utilisent leurs gains pour jouer à nouveau, ils peuvent ainsi jouer plus longtemps, jusqu'à ce que leur risque théorique moyen de perdre soit identique à celui prévalant lors d'une participation unique à une loterie normale. Un taux de redistribution élevé - ou autrement dit la réduction du risque moyen de perte - donne l'impression au joueur d'être à l'abri de pertes rapides ou portant sur des montants élevés. C'est le contraire qui est vrai. Certes, les pertes financières dues au jeu surviennent lentement et sont moins perceptibles pour le joueur. Ce dernier est ainsi encouragé à passer plus de temps à jouer, ce qui augmente le risque de dépendance. Cette conséquence a été prise en compte lors de la révision de la LMJ et il a été décidé de n'autoriser les machines à sous que dans les maisons de jeu où le contrôle est plus aisé que dans les restaurants, les kiosques et les autres points de vente.

1.3.2.4 Blanchiment d'argent

L'actuelle législation sur les loteries ne contient pas de dispositions relatives au blanchiment d'argent. Or, il n'est pas exclu que le domaine des loteries, qui génère un chiffre d'affaires annuel de 1,4 milliards de francs, n'offre des opportunités de procéder à des opérations de blanchiment d'argent. Selon les membres de la commission d'experts, la question de l'opportunité de soumettre le domaine des loteries à la loi fédérale sur le blanchiment d'argent mérite ainsi d'être posée (cf. partie spéciale du rapport, commentaire ad art. 4).

1.3.2.5 Problème de délimitation entre la loi sur les loteries et la LMJ

La délimitation entre la LMJ de 1998 et la loi sur les loteries actuellement en vigueur, de même que la coordination de l'exécution de ces lois posent de plus en plus fréquemment des problèmes. Là où la LMJ et ses ordonnances d'exécution règlent exhaustivement et de manière adéquate les développements récents intervenus dans le domaine des maisons de jeu, la LLP ne contient qu'une réglementation sommaire, conçue pour des états de fait aujourd'hui dépassés. Les exploitants de loteries et de paris essaient par conséquent de plus en plus de s'affranchir du cadre légal. Quelques exemples sont déjà mentionnés au chiffre 1.3.2.2. Des jeux de loterie sont proposés qui ne sont, du point de vue du joueur et sur le plan de leur fonctionnement pratique, pas très différents des automates de jeux autorisés dans les maisons de jeu. A titre d'exemple, on peut mentionner les appareils Tactilo. Il est ainsi indispensable de clarifier la question des champs d'application respectifs de la LMJ et de la LLP.

La délimitation est rendue plus difficile par le fait que les loteries, les paris et les jeux de maison de jeu commencent à être de plus en plus semblables. En effet, il existe déjà des appareils qui permettent de jouer simultanément aussi bien à des loteries et des paris qu'à des jeux de maison de jeu. Cet exemple montre qu'une délimitation claire n'est presque plus possible.

1.3.2.6 Organisation des autorités compétentes pour les autorisations, la surveillance et la répartition

L'organisation des autorités est parfois désuète en raison du manque de "séparation des pouvoirs". Il arrive par exemple que le même membre du gouvernement fasse à la fois partie de l'autorité compétente pour l'octroi des autorisations, de l'autorité de surveillance, de l'instance de répartition et de l'organe dirigeant d'un grand exploitant de loteries et de paris.

Parmi les autres éléments peu satisfaisants, on peut mentionner le fait que les grands exploitants - au niveau national par exemple - peuvent être amenés à solliciter des autorisations dans 26 cantons et être ainsi assujettis à 26 autorités de surveillance différentes.

La situation actuelle rend malaisée une surveillance efficace. Elle rend également difficile la coordination entre les différentes autorités cantonales ainsi que la coordination des autorités cantonales avec l'autorité de surveillance de la Confédération et la Commission fédérale des maisons de jeu. En outre, la Confédération, selon le droit en vigueur, ne dispose que d'instruments insuffisants pour exercer une surveillance efficace. Il devient ainsi difficile de mener une politique cohérente en matière de jeux d'argent, qui prenne en considération les particularités du domaine des loteries et des paris comme de celui des maisons de jeu.

Un manque de transparence se fait également souvent sentir lors de la répartition des bénéfices nets provenant des fonds cantonaux des loteries et des paris; les notions d'utilité publique et de bienfaisance sont parfois interprétées d'une manière très extensive par certaines instances de répartition cantonales.

1.3.2.7 Imposition

Selon le droit fiscal actuel, sont imposables comme revenus non seulement les gains de loteries ou d'opérations analogues aux loteries, mais aussi tous les autres revenus provenant de jeux, de paris ou de concours. Il peut s'agir de gains en espèces ou en nature. Il ne peut être dérogé à ce principe que si une norme légale en dispose ainsi. Sont ainsi exemptés de l'impôt les gains obtenus dans une maison de jeu. Les gains en espèces de plus de 50 francs sont soumis à l'impôt anticipé, qui sert ainsi "d'impôt de sûreté". Le développement des jeux au cours des dernières années a mis à jour deux problèmes. D'une part, en raison de la modicité du montant exonéré (50 francs), les coûts administratifs pour les exploitants de loteries et les gagnants sont devenus disproportionnés. En effet, pour chaque gain de plus de 50 francs, les exploitants doivent établir un justificatif destiné à permettre le remboursement de l'impôt anticipé. D'autre part, le volume des gains en nature a fortement augmenté. Les résultats des tirages peuvent être publiés ou pas, selon le mode de jeu (loterie à la télévision, concours, etc.). Cela conduit à des situations inéquitables. L'absence "d'impôt de sûreté" pour les gains en nature est partiellement compensée par le fait que le nom du gagnant est révélé dans les médias.

Selon la législation de la Confédération et des cantons (état au 1.1.2001), les gains de jeu sont imposés avec les autres revenus dans 19 cantons, ainsi que par la Confédération. Six cantons connaissent une procédure d'imposition spéciale. Ces derniers appliquent en partie un tarif spécial ou le tarif applicable à l'imposition des revenus. Dans un canton, les gains de loterie ne sont pas imposables. Les taxations cantonales se différencient non seulement par les taux d'imposition, mais aussi par les seuils d'exonération et les frais déductibles. On peut en général constater que les gains élevés, et par conséquent soumis à l'impôt anticipé, sont déclarés par les gagnants. Ceci bien que la charge fiscale pour l'impôt sur le revenu (Confédération/cantons/communes) soit, pour les gains élevés, plus importante que le montant remboursé au titre de l'impôt anticipé. Pour les gains petits et moyens soumis à l'impôt anticipé, la déclaration en tant que revenu dépend souvent du taux d'imposition de chaque canton. Bien que chaque gain résultant d'un jeu doive être déclaré comme revenu imposable, et qu'une absence de déclaration soit punissable, l'impôt anticipé de 35 % joue un grand rôle dans le comportement du gagnant en tant que contribuable. En 2001, le montant perçu par la Confédération au titre de l'impôt anticipé s'élevait à 115 millions de francs. Les données obtenues auprès des cantons montrent que la moitié des montants perçus au titre de l'impôt anticipé restent dans les caisses. Les montants réclamés à la Confédération par les cantons correspondent aux impôts directs prélevés (Confédération/cantons/communes).

Un autre problème consiste dans le fait que les cantons demandent aujourd'hui pour l'octroi des autorisations des "émoluments", qui peuvent s'élever à 6 %, voire plus rarement jusqu'à 10 %, de la somme du plan. Des redevances aussi élevées s'éloignent largement du principe de la couverture des frais et ont un caractère fiscal. L'argent ainsi obtenu n'est pas versé dans les fonds cantonaux des loteries et des paris, mais dans la caisse générale de l'Etat. Une telle pratique est en contradiction avec le principe selon lequel aucune autorisation ne peut être octroyée pour des loteries destinées à assurer l'exécution d'obligations légales (art. 5, 2^{ème} phrase LLP).

1.3.2.8 Droit pénal

Les dispositions pénales nécessitent une révision complète. Les peines prévues par la LLP en vigueur, en particulier les amendes, ont largement perdu leur effet dissuasif. Depuis des années, la Confédération mène un combat décourageant contre des exploitants de loteries allemands. Bravant l'interdiction, ces derniers proposent leurs loteries, par des envois en nombre et par vente téléphonique. Ils considèrent même les amendes prononcées comme des frais d'exploitation usuels. Les courts délais de prescription ont également pour conséquence que des procédures pénales doivent être abandonnées.

1.3.3 Buts de la révision

La commission a pu se mettre rapidement d'accord sur le fait que la révision de la loi sur les loteries devait en premier lieu viser les buts suivants :

- Les jeux proposés au public doivent être exploités de manière correcte et transparente.
- Les joueurs et la société doivent être protégés des conséquences socialement dommageables du jeu, en particulier de la dépendance au jeu.
- Les bénéfices nets provenant de l'exploitation de loteries et de paris doivent profiter à des projets d'utilité publique ou de bienfaisance.

Les deux derniers buts cités sont toutefois partiellement contradictoires. En effet, les bénéfices des loteries et des paris en faveur de projets d'utilité publique ou de bienfaisance doivent toujours être "achetés" par des pertes financières correspondantes des joueurs. Une application socialement acceptable de la loi sur les loteries ne peut par conséquent réussir sur la durée que si la balance entre l'offre des jeux et les conséquences socialement dommageables des jeux est équilibrée.

1.4 Principes fondamentaux du projet

1.4.1 Reprise de certains principes du droit en vigueur

L'analyse de la loi en vigueur a montré qu'il ne s'impose pas de bouleverser complètement le système actuel. De nombreux principes de la LLP ont fait leurs preuves et peuvent par conséquent être transposés dans la nouvelle loi. On trouvera ci-dessous un aperçu des éléments qui ont trouvé une place dans le nouveau projet.

1.4.1.1 Affectation des bénéfices

L'affectation des bénéfices nets des loteries en faveur de projets d'utilité publique ou de bienfaisance a fait ses preuves. C'est sur ce principe fondamental que reposent les loteries dans le monde entier. Cette idée de "collecte de fonds" pour une bonne cause est acceptée par la population et doit absolument, selon la commission d'experts, être reprise dans la nouvelle loi. En outre, la commission a même fait un pas de plus et étendu le principe de l'affectation en faveur de l'utilité publique et de la bienfaisance aux bénéfices résultant des paris.

1.4.1.2 Système d'autorisation

Comme c'est le cas actuellement, le projet prévoit que l'exploitation des loteries et des paris est soumise à autorisation. Dans la commission, l'idée s'est également imposée que seul un accès limité des exploitants au marché permet de limiter la concurrence et donne une capacité de rendement suffisante en faveur de buts d'utilité publique ou de bienfaisance. La plupart des réglementations étrangères défendent le même point de vue. La commission d'experts a par conséquent particulièrement fixé son attention sur le cercle des exploitants et l'organisation de l'offre de jeux. La commission est arrivée à la conclusion que le nombre des exploitants de loteries et de paris, et par là-même l'offre de jeux, devaient être maintenus dans une limite raisonnable et l'offre de jeux assortie de mesures permettant d'en désamorcer les conséquences dommageables.

1.4.1.3 Droit cantonal et compétences cantonales

L'idée de laisser certaines compétences législatives aux cantons (en particulier pour les petits exploitants) a fait ses preuves. Elle a ainsi été reprise. Les cantons doivent être encore en mesure de limiter ou d'interdire totalement sur leur territoire certaines offres de jeux et de prendre en compte les particularités cantonales, régionales ou locales. La commission est ainsi d'avis que les cantons doivent conserver la compétence d'autoriser et de surveiller les petits exploitants.

Par ailleurs, la compétence des cantons de répartir les bénéfiques nets des grands exploitants de loteries et de paris doit être confirmée. Cette compétence ne figure pas dans la loi actuelle, mais elle est établie depuis longtemps.

1.4.2 Nouveaux accents

En revanche, il existe toute une série de développements pour lesquels la loi en vigueur ne donne soit pas de réponse, soit une réponse insuffisante ou dépassée. La commission a ainsi prévu diverses nouvelles règles dont les plus importantes sont mentionnées ci-dessous.

1.4.2.1 Réglementation pour les actuels grands exploitants

Le projet fait une différence entre les grands et les petits exploitants de loteries et de paris; ces deux types d'exploitants devront remplir des conditions différentes. La nouvelle réglementation prévoit un système dualiste d'autorisations pour les grands exploitants. L'autorisation d'exploitant doit permettre d'assurer que le grand exploitant respecte un certain nombre de conditions (financières, professionnelles et d'organisation). Les titulaires d'une autorisation d'exploitant doivent en outre obtenir une autorisation de jeu distincte pour chaque jeu qu'ils entendent proposer.

1.4.2.2 Adaptation aux changements technologiques et sociaux – admission de nouvelles formes de jeux et de nouveaux canaux de distribution

La commission a décidé d'autoriser l'exploitation des paris au bookmaker par les grands exploitants. Ce type de pari est interdit par la législation en vigueur. Pour pouvoir exploiter les paris au bookmaker, les grands exploitants devront remplir certaines conditions: garantir le risque de jeu et disposer du savoir-faire nécessaire à l'exploitation. Cette réglementation permettra entre autres l'introduction en Suisse des paris "Oddset", qui pourront remplacer le Sport-Toto devenu peu rentable.

La commission estime que de nouveaux canaux de distribution doivent pouvoir être utilisés à l'avenir pour l'exploitation de loteries et de paris. S'agissant des jeux proposés par le biais d'un réseau public de communication électronique, comme Internet ou la téléphonie mobile, le projet prévoit certaines restrictions, qui doivent avant tout assurer la prévention contre le risque de dépendance au jeu. En outre les autorités compétentes doivent avoir la latitude de prendre toutes les mesures appropriées afin que les particularités et les dangers des jeux proposés puissent être pris en compte.

1.4.2.3 Prévention et traitement de la dépendance au jeu

La commission a accordé une attention particulière aux problèmes en rapport avec la dépendance au jeu. Il s'agit à son avis d'une question essentielle qui doit être ancrée dans les buts de la loi. Afin d'éviter la survenance de la dépendance au jeu, les autorités compétentes pour l'octroi des autorisations et pour la surveillance sont tenues de prendre différentes mesures. Lors de l'octroi de l'autorisation de jeu, les autorités doivent prendre particulièrement en considération le risque de dépendance au jeu et prévoir d'éventuelles restrictions. Elles ont aussi le devoir de contrôler l'efficacité des restrictions ordonnées. Elles sont enfin tenues d'administrer le fonds de lutte et de traitement de la dépendance au jeu, de façon à permettre que les phénomènes de dépendance au jeu soient évités ou, le cas échéant, traités.

Les exploitants de jeux ont eux-mêmes des obligations dans ce domaine. Ils ne peuvent proposer de jeux dont le taux de redistribution dépasserait 75 %; ils doivent en outre verser en faveur du fonds précité une redevance de 0,5 % du produit brut des loteries ou paris qu'ils organisent. Par ailleurs, il leur incombe de tenir à disposition du public des informations sur la prévention et le traitement de la dépendance au jeu.

1.4.2.4 Délimitation entre la loi sur les loteries et la LMJ

Comme déjà relevé, les limites entre loteries, paris et jeux de maison de jeu se sont considérablement atténuées. L'offre de jeu actuelle ne tient plus toujours compte à la lettre des critères de distinction posés par la LLP et la LMJ. La commission d'experts en a tenu compte. Le taux de redistribution de 75 %, destiné à lutter contre la dépendance au jeu, constitue également un critère de distinction entre les deux législations. En outre, la coordination nécessaire entre les autorités d'exécution de la loi sur les loteries et la Commission fédérale des maisons de jeu doit être assurée.

1.4.2.5 Organisation des autorités compétentes pour les autorisations, la surveillance et la répartition

La commission propose de laisser aux cantons la compétence d'octroi des autorisations et de surveillance des petits exploitants.

La commission d'experts est unanime à considérer que, s'agissant des grands exploitants, la compétence de délivrer les autorisations doit être centralisée et confiée à une commission des loteries et paris. Elle reste toutefois partagée sur la question de savoir s'il doit s'agir d'une commission fédérale ou cantonale. C'est pourquoi elle a choisi de soumettre ces deux variantes aux participants à la procédure de consultation externe.

La commission propose en outre de réglementer les fonds cantonaux de loteries et paris. Elle prévoit des dispositions concernant l'indépendance des membres de l'instance de répartition et la transparence en matière de répartition des ressources. Actuellement, ces questions ne sont pas réglées par la loi.

1.4.2.6 Nouvelle réglementation de l'imposition

La commission prévoit de renoncer à l'imposition ordinaire des gains (imposition sur le revenu) ainsi qu'à la perception de l'impôt anticipé à titre d' "impôt de sûreté". Le système actuel doit être remplacé par le prélèvement d'un impôt à la source, après déduction d'une franchise. La progression de cet impôt à la source varie en fonction de l'ampleur du gain.

Ce système permet l'imposition de tous les gains, après déduction de la franchise, et élimine le risque d'argent "au noir". La fixation d'une franchise plus élevée qu'actuellement donne la possibilité aux sociétés de loterie de répartir de manière plus équilibrée la structure des "petits gains" qui se trouvent en dessous de la limite d'imposition. Ce nouveau système est également plus juste du point de vue social, car il ne concerne que les joueurs qui ont augmenté leurs revenus de façon substantielle.

La commission propose de fixer le taux de l'impôt fédéral direct à 10 % et la franchise à 300 francs. Il n'est pas possible de fixer de taux uniforme dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Il s'agira ainsi de trouver un moyen approprié d'amener les cantons à fixer un taux d'imposition harmonisé. Il sera en outre essentiel, en perspective des débats parlementaires, de présenter différents modèles de calcul. Ces modèles devront être inclus dans le message du Conseil fédéral, afin de concrétiser les conséquences financières de la solution choisie.

2 Partie spéciale

2.1 Systématique du projet de loi

Le projet de loi comprend 10 chapitres.

Le chapitre 1 règle l'objet et le champ d'application de la loi, fixe les buts de celle-ci, définit les principales notions et traite du rapport de la loi sur les loteries avec d'autres lois fédérales. Il a également traité aux rapports avec le droit cantonal en la matière.

Le chapitre 2 définit les principes essentiels qui sous-tendent l'ensemble du projet. Il s'agit d'abord du principe fondamental selon lequel les bénéfices nets des loteries et paris doivent être affectés à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance. Ce chapitre statue aussi la règle qui soumet au régime de l'autorisation l'exploitation de loteries et paris professionnels en Suisse. Enfin, il contient une norme générale qui régit l'offre de loteries et de paris sur un réseau public de communication électronique.

Le chapitre 3 est consacré aux autorisations (autorisation de grand exploitant, autorisation de petit exploitant et autorisation de jeu). Il règle les conditions d'obtention des autorisations d'exploitant et de jeu et fixe les normes régissant l'organisation et la compétence des autorités chargées de délivrer les autorisations.

Le chapitre 4 définit les exigences auxquelles doivent satisfaire les grands et les petits exploitants quant au déroulement des jeux, notamment les conditions auxquelles doit obéir le tirage ou tout autre procédé visant à déterminer le résultat, l'information des joueurs ou encore la publicité.

Le chapitre 5 régit la comptabilité et la révision des comptes.

Le chapitre 6 contient les bases légales permettant de percevoir une redevance en matière de dépendance au jeu ainsi que les émoluments de décision et de surveillance.

Le chapitre 7 recèle les normes relatives aux fonds cantonaux des loteries et paris ainsi qu'à la répartition des ressources de ceux-ci. En fait, ce chapitre – et c'est là une nouveauté – contient de nombreuses dispositions qui visent à permettre plus de transparence en matière de répartition des ressources et à garantir l'indépendance des autorités chargées de cette répartition.

Le chapitre 8 règle les modalités s'agissant de la surveillance exercée par les différentes autorités.

Le chapitre 9 est consacré aux dispositions pénales et aux mesures administratives.

Le chapitre 10 contient les dispositions finales. Les modifications d'autres textes de loi figurent dans une annexe. Il convient de relever notamment que les systèmes boule de neige et les concours (désignés dorénavant par le générique de "jeux dotés de prix dans le but de promouvoir une vente") seront désormais régis par la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD) et non plus par la loi sur les loteries et

paris. Les dispositions finales comportent également d'importantes modifications de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD), de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) et de la loi sur l'impôt anticipé (LIA), modifications qui visent à introduire l'imposition à la source des gains de loteries et de paris.

2.2 Commentaire détaillé des dispositions du projet de loi

Chapitre 1: Dispositions générales

Article 1 *Objet et champ d'application*

L'alinéa 1 de cette disposition décrit les aspects que la loi entend réglementer. Par recettes des loteries et paris, on entend l'ensemble des rentrées financières générées par ce domaine. Outre les conditions d'autorisation, l'exploitation et l'affectation des bénéfiques nets, le projet traite également de la détermination et du versement des gains aux joueurs ainsi que de la comptabilité des exploitants de loteries et paris.

L'alinéa 2 exclut du champ d'application de la loi les loteries et les paris non professionnels organisés dans un cadre privé. Ce type de loteries et de paris doivent être exclus tant du champ d'application de la loi sur les loteries que du champ d'application de la loi sur les maisons de jeu. Rappelons en effet que la loi sur les loteries est une loi spéciale par rapport à la loi sur les maisons de jeu. Cela signifie notamment que tous les jeux qui ne sont pas régis par la loi sur les loteries et paris sont régis par la loi sur les maisons de jeu. Pour éviter cette conséquence indésirable, il est important de spécifier que les loteries et les paris non professionnels organisés dans un cadre privé sont exclus tant du champ d'application de la loi sur les loteries que du champ d'application de la loi sur les maisons de jeu (voir aussi la modification de l'art. 1, al. 2, LMJ).

Article 2 *Buts*

Les buts mentionnés sont tous concrétisés par des dispositions spécifiques du projet. Parmi ces buts figure notamment la protection de la population contre les conséquences socialement dommageables des loteries et des paris. Au nombre de ces conséquences, on peut citer plus particulièrement la dépendance au jeu et le risque de blanchiment d'argent.

Article 3 *Définitions*

Alinéa 1 *Loteries*

Les loteries sont une forme particulière des jeux de hasard selon l'article 3, alinéa 1, LMJ. Elles en réunissent les éléments constitutifs, à savoir une mise, la chance de réaliser un gain, cette chance dépendant uniquement ou essentiellement du hasard.

Afin d'opérer une distinction entre ce qui relève des loteries, d'une part, et des maisons de jeu, d'autre part, la commission a décidé que seuls entreraient dans la catégorie des loteries les jeux qui ne sont pas exploités dans des maisons de jeu (let. a). Cette disposition permettra, par exemple, d'exclure les jackpots pratiqués dans les maisons de jeu du champ d'application de la loi sur les loteries, alors qu'ils y seraient normalement assujettis.

En prévoyant, parmi les éléments définitoires, que les loteries sont des jeux de hasard qui "se déroulent dans un laps de temps déterminé à l'avance" (let. b), le projet établit clairement que lorsqu'ils émettent des billets pour une loterie

déterminée, les exploitants fixent et font connaître à l'avance la date à laquelle elle débute et celle à laquelle elle prend fin.

La lettre c délimite les jeux de loterie par rapport aux jeux dans lesquels une seule personne joue contre l'exploitant, ce qui est typique des jeux de hasard exploités dans les maisons de jeu ou des paris au bookmaker. Lors de tels jeux, l'exploitant supporte la totalité du risque inhérent au jeu.

La définition actuelle de la loterie, qui reprend les trois éléments caractéristiques des jeux de hasard en général, à savoir une mise, la chance de réaliser un gain, le hasard, et qui surtout met l'accent sur une planification rigoureuse des gains, est devenue trop étroite. En effet, une partie des jeux offerts aujourd'hui au public par les grands exploitants (comme la loterie à numéros avec ses taux fixes) ne satisfont plus au critère de la planification rigoureuse des gains (l'exploitant se prémunit de tout risque financier inhérent au jeu par la fixation antérieure d'une planification précise des gains). Il s'agit donc de substituer à ce critère une nouvelle caractéristique des loteries, qui peut se résumer par la formule suivante "une partie des gains au moins est répartie de façon telle que le gain d'un participant diminue ou peut diminuer les gains ou les chances de gain des autres". Les joueurs qui participent à un même jeu de loterie constituent donc en quelque sorte une "communauté de destin". Tous les joueurs s'acquittent tout d'abord d'une mise. Ceux qui parmi eux ont de la chance touchent après le tirage ou la détermination des résultats, sinon la totalité, du moins une partie de la somme représentée par le total des mises, ce qui diminue d'autant, voire réduit à zéro les chances de gain ou les montants des gains des autres joueurs. L'aspect "communauté de destin" se trouve exprimé à la lettre d de la définition, quoiqu'en des termes quelque peu différents.

Alinéa 2 Paris

A l'instar de la définition des loteries, celle des paris renvoie à la définition des jeux de hasard telle qu'elle figure à l'article 3, al. 1, LMJ. Ce qui caractérise les paris est le procédé utilisé pour déterminer le résultat du jeu. En effet, alors que le tirage des loteries ou les procédés auxquels on a recours pour déterminer les résultats des jeux pratiqués dans les maisons de jeu se fondent presque exclusivement sur des événements créés artificiellement, souvent reproductibles à volonté, obéissant à des normes précises et gouvernés uniquement par le hasard, les résultats des paris sont déterminés par l'issue de processus plus ou moins naturels, tels que les compétitions sportives ou d'autres événements qui sortent de l'ordinaire. Il est typique du parieur qu'il fasse des pronostics quant à l'issue d'une future compétition (sportive) ou d'un événement prévu à l'avance et les mette en concurrence avec ceux des autres joueurs. Si l'exactitude des pronostics dépend toujours, dans une large mesure, du hasard, elle peut aussi découler, jusqu'à un certain point, de l'habileté du parieur (par exemple, parce qu'il a de l'expérience ou connaît particulièrement bien le domaine en question).

Article 4 Rapport avec d'autres lois

Cette disposition renvoie à la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD), qui régira dorénavant les concours de tous genres, actuellement réglementés à l'article 43, ch. 2 de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels (OLLP). La nouvelle loi proposée, reprenant en cela la terminologie d'un projet de règlement de l'Union européenne, dont elle s'inspire (cf. le commentaire des dispositions pertinentes) substitue à la notion de "concours en tous genres" celle de "concours destinés à la promotion des ventes".

Tout en étant convaincue de la nécessité de lutter contre le risque de blanchiment d'argent, la commission d'experts a laissé ouverte la question de savoir si le domaine des loteries et paris devait, comme les maisons de jeu, être soumis à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA). Il lui paraît néanmoins essentiel que cette question soit débattue lors de la procédure de consultation. Dans ce cadre, diverses questions méritent d'être posées:

1. Risque de blanchiment dans le domaine des loteries et paris

Les membres de la commission ne sont pas convaincus que le risque de blanchiment dans ce domaine soit comparable au risque prévalant dans le domaine des maisons de jeu. Les raisons en sont les suivantes: d'une part le taux de redistribution dans le domaine des loteries et paris est en règle générale bien inférieur au taux de redistribution usuel dans les maisons de jeu; d'autre part, contrairement aux gains réalisés dans les maisons de jeu, les gains de loteries et paris seront frappés d'un impôt à la source.

2. L'application de la LBA devrait-elle être limitée aux grands exploitants ?

S'il existe un risque potentiel de blanchiment dans le domaine des loteries et paris, les membres de la commission ne sont pas convaincus qu'il se limite aux grands exploitants. Les catégories de grands et petits exploitants sont définies à l'article 9 du projet. Il découle du système retenu que la qualité de petit exploitant peut recouvrir des réalités très différentes (cf. commentaire ad art. 9). Certains membres de la commission sont ainsi d'avis que l'application de la LBA pourrait également être envisagée pour certains petits exploitants (qui exploiteraient par exemple une loterie portant sur un montant de plusieurs centaines de milliers francs et dans plusieurs cantons, mais deux fois par année seulement).

3. Conséquences pratiques de l'application de la LBA ?

L'application de la LBA au domaine des loteries et paris aurait deux conséquences pratiques. D'une part, les exploitants seraient soumis à la surveillance de l'autorité (en l'occurrence l'autorité de surveillance compétente en matière de loteries et paris), ce qui occasionnerait des frais non négligeables. D'autre part, selon l'article 3, alinéa 2, LBA, les exploitants ou leurs auxiliaires auraient l'obligation de vérifier l'identité de leur cocontractant si une ou plusieurs transactions liées entre elles atteignent une somme importante (ce montant est fixé à 15'000.- francs dans le domaine des maisons de jeu). La commission s'interroge sur la faisabilité de tels contrôles dans le domaine des loteries et paris.

Article 5 Droit cantonal

L'alinéa 1 reprend l'article 16 de l'actuelle loi sur les loteries et habilite les cantons à se montrer plus sévères que la Confédération à l'égard des loteries, voire même à les interdire. Ce faisant, la Confédération rétrocède aux cantons une partie de la compétence fédérale. Cela signifie que les règles cantonales qui seraient plus sévères que la loi fédérale ne se heurtent pas à la force dérogatoire du droit fédéral. Rappelons que c'est sur la base de l'article 16 de l'actuelle loi que certains cantons se sont basés pour limiter à un seul opérateur l'exploitation des grandes loteries sur leur territoire. Ce faisant, les cantons ont ainsi institué des monopoles cantonaux. L'institution d'un tel monopole doit bien entendu faire l'objet d'une base légale formelle dans le droit cantonal¹³.

¹³ Sur la question de l'admissibilité des monopoles cantonaux en matière de loterie, voir ATF du 30 mars 1999, 1^{ère} cour de droit public, Association environnement et développement c. Département de la justice, de la police et des affaires militaires du canton de Vaud (SJ 1999, vol.1, p. 433; Praxis 1999, 183, p. 950; ZBl, 101/2000, p. 215).

En octroyant des autorisations, l'autorité compétente devra dès lors tenir compte d'un éventuel monopole cantonal. La question se pose de savoir si la loi fédérale ne devrait pas formuler expressément le devoir d'octroyer l'autorisation à l'exploitant désigné par le droit cantonal, sous réserve bien sûr du respect des conditions posées par la législation fédérale (cf. commentaire ad art. 13).

L'alinéa 2 est directement inspiré du droit en vigueur. Selon l'article 2, alinéa 1, de l'actuelle loi sur les loteries, les loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative dont les lots ne consistent pas en espèce ne tombent pas dans le champ d'application de la loi. Selon l'article 2, alinéa 2, de cette disposition, les loteries de ce type, que le droit fédéral désigne comme tombolas, sont régies exclusivement par la législation cantonale qui peut les admettre, les restreindre ou les interdire.

La réglementation prévue par le projet¹⁴ dispose que les cantons peuvent, pour ce type de loteries, dispenser l'exploitant de l'obligation d'obtenir une autorisation et d'affecter les bénéfices nets à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance. En édictant cette disposition, la commission d'experts a notamment pensé au cas des associations d'élèves qui souhaitent financer un voyage d'étude ou de manière générale à toute association qui souhaite renflouer sa propre trésorerie sans pour autant servir un but d'utilité publique. A noter que le projet renonce à utiliser le terme de tombolas en raison du fait que ce terme recouvre actuellement des réalités différentes selon les cantons.

Chapitre 2: Principes

Art. 6 Autorisations

Les alinéas 1 et 2 de cette disposition consacrent le principe du système dualiste. Chaque exploitant de jeu doit posséder deux types d'autorisation: l'autorisation d'exploitant et l'autorisation de jeu. Ces deux types d'autorisation sont soumis à des conditions spécifiques (cf. chapitre 3). L'autorisation d'exploitant est en quelque sorte une autorisation "cadre" sur laquelle peuvent se greffer une ou plusieurs autorisations de jeu.

Lorsqu'un exploitant développe son offre, l'autorité peut se limiter à examiner le nouveau jeu proposé, sans avoir à réexaminer les conditions ayant donné lieu à l'octroi de l'autorisation d'exploitant.

L'alinéa 3 prévoit la possibilité de réunir les deux types d'autorisation pour les petits exploitants. La notion de petit exploitant est opposée à celle de grand exploitant. Ces notions sont définies à l'article 9 du projet. La possibilité d'octroyer une autorisation unique pour les petits exploitants est dictée par le fait que ces exploitants proposent en général une offre ponctuelle qui ne donne ainsi lieu qu'à une seule et même procédure.

L'alinéa 3 met en évidence le pouvoir discrétionnaire des autorités en prévoyant qu'il n'y a pas de droit à obtenir une autorisation. Le régime des loteries reste un régime d'interdiction sous réserve d'autorisation. L'autorisation de loterie n'est pas une autorisation de police ordinaire, mais une autorisation exceptionnelle¹⁵ qui se rapproche du système de la concession.

¹⁴ Elle correspond par ailleurs à la réglementation déjà en vigueur dans certains cantons.

¹⁵ Sur cette distinction, voir notamment Häfelin/Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 4^{ème} éd., Zurich 2002, p. 536 ss; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 410ss.

L'alinéa 4 dispose que les autorisations ne sont pas transmissibles. Ainsi, en application de l'article 20 CO, tout acte juridique visant à contourner cette interdiction sera frappé de nullité.

Article 7 Affectation des bénéfices nets

Cette disposition constitue l'aspect central de la législation sur les loteries. Tout comme la législation actuelle, le projet prévoit que les bénéfices des loteries et des paris ne peuvent servir à d'autres buts que des buts d'utilité publique ou de bienfaisance¹⁶. Ces deux notions sont définies aux alinéas 2 et 3. La notion d'utilité publique est concrétisée par une liste exemplative. Cette liste n'est pas exhaustive et laisse une certaine marge de manœuvre aux autorités d'application. Il est à noter que la législation actuelle n'impose que l'affectation des bénéfices des loteries à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance. Le projet va plus loin, en ce sens qu'il impose cette affectation également aux bénéfices des paris. La détermination du bénéfice net est réglée par l'article 31 du projet.

Article 8 Offre de loteries et paris sur un réseau public de communication électronique

La commission est d'avis que les loteries et paris doivent pouvoir être proposés non seulement dans leurs formes traditionnelles mais également en utilisant les moyens de communication modernes. Elle n'en est pas moins consciente que ce dernier mode de diffusion peut être, d'un point de vue social, préjudiciable à maints égards. En effet, le recours à ces nouveaux moyens (ordinateur personnel, téléviseur, téléphone, automates) a indubitablement pour conséquence de faire passer les jeux du domaine public, où ils font l'objet d'un certain contrôle social (par le biais des points de vente de billets ou encore des établissements agréés pour enregistrer les paris) à la sphère privée, où ils ne font plus l'objet d'aucun contrôle. La notion de réseau public de communication électronique correspond à la terminologie de la directive cadre européenne en matière de communication électronique¹⁷.

L'article 5 LMJ statue une interdiction générale d'utiliser un réseau de communication électronique pour l'exploitation de jeux de hasard. Il est donc nécessaire de lever explicitement cette interdiction pour les loteries et les paris. Toutefois, l'alinéa 1 limite l'accès aux loteries et paris, proposés au moyen d'un réseau de communication électronique, aux seules personnes qui se trouvent en Suisse. Cette restriction est le pendant du fait que seules les loteries et paris autorisés selon le droit suisse peuvent être exploités en Suisse. Les exploitants de loteries ou paris étrangers qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation selon le droit suisse ne peuvent ainsi pas viser la clientèle suisse au moyen de loteries ou paris exploités par des moyens de communication électroniques. Dans un tel cas, non seulement l'exploitant, mais également le fournisseur d'accès, serait passible de sanctions pénales (art. 50, let. a et e du projet).

En l'état actuel des connaissances, il n'est pas aisé pour la commission de saisir toutes les implications que pourra avoir dans le domaine des loteries l'admission des moyens de communication électroniques. C'est pour cette raison qu'il lui paraît important de déléguer au Conseil fédéral le soin d'adopter une réglementation d'exécution visant en particulier la protection des joueurs contre le risque de dépendance au jeu.

¹⁶ S'agissant de l'interprétation de la notion d'utilité publique dans le domaine du sport, on peut se reporter à la jurisprudence citée par Jacques Bondallaz, in *Toute la jurisprudence sportive en Suisse*, Berne 2000, p. 505ss.

¹⁷ Dir. 2002 /21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002; JO/CE du 24.4.2002 L 108 p.33.

Chapitre 3 Autorisations

Section 1 Autorisations d'exploitant

Article 9

Cette disposition distingue les grands exploitants et les petits exploitants. L'alinéa 1 donne indirectement la définition du grand exploitant de loteries et paris. Les trois critères définissant le grand exploitant de loteries ou de paris doivent être remplis cumulativement. Cela signifie qu'un exploitant de loterie ou de paris dont le territoire d'exploitation couvrirait plusieurs cantons et dont les jeux proposés totaliseraient des mises ou des enjeux de plusieurs millions ne serait pas considéré comme un grand exploitant si la fréquence d'exploitation était de deux fois par année seulement.

A l'alinéa 2, la notion de petit exploitant est définie a contrario. Est ainsi considéré comme petit exploitant tout exploitant de loterie qui ne remplit pas les critères définissant le grand exploitant.

Section 2: Conditions d'obtention de l'autorisation de grand exploitant

Article 10 Forme juridique

S'agissant de la forme de la société anonyme, la commission d'experts a décidé de présenter une variante (al. 1 bis). Selon cette variante, un ou plusieurs cantons doivent avoir une position dominante dans la société, que ce soit par la majorité des voix ou d'une autre manière. Une telle variante exprime l'idée que les grands exploitants doivent rester une affaire cantonale. Il est en outre à noter que, dans tous les cas, la société anonyme doit poursuivre un but d'utilité publique ou de bienfaisance (al. 2 let. a).

Au nombre des conditions posées pour les sociétés anonymes, on peut encore citer l'exigence d'un domicile suisse pour les administrateurs (al. 2 lit. c). La question de savoir si une telle condition est compatible avec le principe de non-discrimination fondé sur la nationalité prévu par l'accord concernant la libre circulation des personnes et le traité AELE est actuellement discutée au Parlement. Selon l'issue de la discussion, la suppression ou la modification de cette condition devra être envisagée.

Article 11 Conditions personnelles, professionnelles et financières

Article 12 Conditions liées à l'organisation

Ces deux dispositions s'inspirent largement des conditions posées par la LMJ. Parmi les conditions posées, on peut citer l'exigence d'une gestion irréprochable, l'indépendance, la transparence et la sûreté des systèmes informatiques. Au titre des éléments importants, la commission souhaite également mettre en évidence la nécessité pour le requérant d'exposer les mesures qu'il entend prendre pour optimiser durablement les bénéfices qui seront versés en faveur du but d'utilité publique ou de bienfaisance. L'optimisation du bénéfice va notamment de pair avec la maîtrise des frais d'exploitation et le taux de redistribution. Ce dernier ne doit, selon l'article 16, alinéa 1, lettre c, pas excéder 75 %.

Article 13 Accord des cantons concernés

Quelle que soit la variante retenue s'agissant de l'autorité qui octroie les autorisations, aucun exploitant ne peut être autorisé sur le territoire d'un canton qui ne donne pas son consentement. Cette importante restriction permet au canton de rester maître de l'offre de jeu sur son territoire.

Cette disposition pourrait éventuellement être complétée par une obligation expresse des autorités compétentes de tenir compte des monopoles cantonaux (voir aussi commentaire ad art.5).

Section 3: Conditions d'obtention de l'autorisation de petit exploitant

Article 14 Forme juridique

Les petits exploitants ont un domaine d'activités plus restreint que les grands exploitants. C'est pourquoi, la forme juridique de l'association, de la fondation ou de la société coopérative correspond au mieux à leurs activités. S'agissant de l'exigence d'un domicile suisse pour les administrateurs (al. 2), voir le commentaire ad art. 10.

Article 15 Conditions liées à l'organisation

Selon l'article 6, alinéa 5, du projet, les autorisations ne sont pas transmissibles. Ce principe a une portée générale et il n'est pas possible d'y déroger. La commission est néanmoins consciente du fait que l'organisation d'une loterie n'est pas toujours aisée pour une association. C'est pour cette raison qu'elle a prévu la possibilité, pour les petits exploitants uniquement, de charger un tiers de l'organisation de la loterie (al. 2). Actuellement, de telles pratiques sont déjà admises dans certains cantons. Dans ce cas de figure, il va de soi que le tiers ne devient pas pour autant titulaire de l'autorisation, mais fonctionne uniquement comme un auxiliaire. Cela signifie que c'est toujours au titulaire de l'autorisation qu'il incombera de respecter les obligations prévues par la législation (al. 3), en particulier l'obligation de présenter le rapport prévu par l'article 34 du projet. De même, en cas d'irrégularités, c'est le titulaire de l'autorisation qui sera tenu pour responsable; à charge pour lui de se retourner contre le tiers en vertu de leurs rapports contractuels. Dans ce domaine, il est néanmoins essentiel que l'autorité soit tenue au courant des rapports existant entre le titulaire de l'autorisation et le tiers chargé de l'organisation. Pour cette raison, le projet prévoit l'obligation pour le titulaire de l'autorisation de soumettre le contrat y relatif à l'approbation de l'autorité compétente. Le projet prévoit également que le contrat devra préciser le montant de la rétribution prévue. Cette obligation a pour but de vérifier que la rétribution est appropriée. Ce contrôle est essentiel dans la mesure où la rétribution du tiers diminue le bénéfice de l'exploitant qui sera affecté à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance.

Section 4: Autorisation de jeu

Article 16 Conditions

En règle générale, les loteries et les paris sont des jeux d'argent "taillés sur mesure". A la différence des jeux de hasard exploités dans les maisons de jeu (par exemple la roulette française ou américaine, ou encore le Black Jack), jeux qui, dans le monde entier, se jouent selon des règles plus ou moins standardisées au niveau international, la plupart des loteries et des paris sont conçus en fonction d'un public cible clairement circonscrit, ce qui les rend difficilement comparables. En fonction de la forme qui est donnée aux divers loteries et paris (eu égard, par exemple, à la fréquence des jeux, au montant des mises et des gains, aux modalités de la répartition des gains, au taux de redistribution, à l'aspect extérieur du jeu, aux modes de vente), ceux-ci présentent des caractéristiques différentes, des rendements différents ainsi que des potentiels de risque différents. Aussi avant de délivrer l'autorisation d'exploiter une nouvelle loterie ou un nouveau pari, l'autorité compétente doit-elle examiner les différents éléments qui caractérisent le nouveau jeu, mais encore apprécier celui-ci dans son ensemble en évaluant notamment les conséquences qu'il peut avoir pour les joueurs et pour la société. Les possibilités de

combiner les éléments caractéristiques des jeux étant quasiment illimités, la commission a renoncé à introduire dans la loi une longue liste de critères d'appréciation détaillés. En effet, compte tenu de la rapidité avec laquelle les technologies évoluent dans ce domaine, une telle liste ne serait jamais exhaustive. Cela étant, la commission s'est, là encore, référée aux buts de la loi et a formulé en conséquence les critères matériels à la lumière desquels l'autorité doit apprécier l'opportunité de délivrer l'autorisation (art. 16, al. 1, let. a à c).

Dans ce contexte, il convient de relever la fixation du taux maximum de redistribution (c'est-à-dire la part du montant total des mises qui est versée au joueur, ou plus précisément au gagnant). Le taux de redistribution doit se monter au maximum à 75 %. Pour compléter ce dispositif, le projet prévoit d'introduire dans la LMJ une disposition selon laquelle les appareils à sous servant aux jeux de hasard doivent présenter un taux de redistribution d'au moins 80%.

Alors que le taux de redistribution des jeux proposés par les maisons de jeu est généralement élevé (entre 90 et 99 %), celui des jeux de loterie est normalement plutôt bas (de 45 à 65 %, avec une tendance à la hausse). La fréquence du jeu (nombre de jeux par unité de temps) d'un grand nombre de loteries est également plus basse que les jeux exploités dans les maisons de jeu (pour les loteries, il y a en règle générale des heures, voire des jours, entre le versement de la mise et la détermination du résultat; pour les jeux au sens de la LMJ, c'est en secondes ou en minutes qu'il faut compter). Toutefois cette affirmation générale n'a pas de valeur absolue. Les loteries à pré-tirage (par exemple, les billets à gratter matériellement ou virtuellement comme sur un appareil Tactilo) permettent au joueur de savoir après quelques secondes s'il a gagné ou non et de décider s'il veut continuer à jouer.

Le taux de redistribution moins élevé des loteries (ou autrement dit: le pourcentage élevé des mises versées par les joueurs) a pour conséquence que l'argent à jouer est plus rapidement utilisé et qu'ainsi le joueur arrête plus vite de jouer. En plus de la fréquence de jeu plus basse pour les loteries – comme déjà mentionné – qui "calme le jeu" entre chaque nouvelle phase et donne ainsi un meilleur contrôle de lui-même au joueur, la fixation d'un taux de redistribution maximal contribue à la lutte contre la dépendance au jeu.

Cela justifie que les loteries et les paris soient proposés partout, avec des mesures préventives moindres, alors que les jeux offerts dans les maisons de jeu, en raison de leur potentiel de risque élevé, sont concentrés dans des endroits déterminés, sous la surveillance d'un personnel formé en conséquence.

La fixation d'un taux de redistribution maximal a également une incidence sur le risque de blanchiment d'argent. Si le taux de redistribution des loteries et des paris augmente au-delà d'une certaine limite, le risque de se servir des loteries et des paris à mauvais escient, pour blanchir de l'argent, augmente également.

La commission n'était pas unanime sur l'opportunité d'introduire dans le projet le taux de redistribution mentionné plus haut. Une majorité s'est toutefois prononcée en faveur de cette introduction. D'une part, c'est une façon appropriée de faire figurer dans le projet un critère de délimitation avec la LMJ. D'autre part, la fixation d'un tel taux a un rôle à jouer eu égard au problème de la dépendance au jeu et du blanchiment d'argent. Une minorité a argumenté que lors de l'évaluation du potentiel de dépendance au jeu, le taux de redistribution n'est qu'un élément important parmi d'autres et qu'en conséquence il n'est pas nécessaire d'inscrire ce taux dans la loi. L'évaluation au cas par cas de chaque jeu est bien plus importante, d'autant plus qu'elle comprend aussi l'examen des mesures susceptibles de prévenir la dépendance au jeu.

Pour permettre à l'autorité chargée de délivrer l'autorisation de s'acquitter correctement de ses tâches, le requérant doit lui fournir au moins les informations énumérées à l'alinéa 2. La solution choisie laisse à cette autorité une latitude assez

importante dans l'application du droit, tout en lui conférant, cependant, une grande responsabilité.

Article 17 Paris au bookmaker

Le projet de loi innove en donnant aux grands exploitants la possibilité de proposer ou d'organiser des paris au bookmaker. Lors de tels jeux – à l'instar de ce qui vaut pour presque tous les jeux de hasard exploités par les maisons de jeu – le joueur joue directement contre l'exploitant et non contre les autres joueurs. Compte tenu du nombre important de joueurs qui peuvent parier contre l'exploitant dans le cadre de tels jeux, le bookmaker assume constamment un risque financier considérable, qu'il s'efforce toujours de couvrir en prenant des mesures telles que la constitution de réserves ou la réassurance. Si l'on veut prémunir suffisamment les joueurs d'une éventuelle insolvabilité de l'exploitant et tenir compte du fait que l'organisation de paris au bookmaker exige un savoir-faire particulier et de l'expérience, il est indispensable de limiter aux seuls grands exploitants la possibilité de proposer de tels paris.

Cette nouvelle possibilité fait suite aux désirs - maintes fois exprimés par les cantons et les grands exploitants de loteries - que l'on remplace à terme l'actuel Sport-Toto dont les recettes sont très faibles, par des produits modernes, plus attrayants, tels que les paris "Oddset", qui commencent à se répandre dans l'ensemble de l'Europe.

Section 5: Autorités chargées de délivrer les autorisations

Article 18 Compétence

Cette disposition fixe le principe selon lequel la compétence de délivrer les autorisations diffère en fonction de la qualité d'exploitant.

La commission d'experts est unanime à considérer que, s'agissant des grands exploitants, la compétence de délivrer les autorisations doit être centralisée et confiée à une commission des loteries et paris. La commission reste toutefois partagée s'agissant du statut d'une telle commission. Le projet prévoit ainsi deux possibilités (cf. commentaire ad art. 19 et 20).

S'agissant, par contre, des petits exploitants, il appartient à chaque canton de désigner l'autorité compétente et de fixer la procédure.

Article 19 Commission des loteries et des paris

Article 20 Organisation

Comme déjà relevé, la commission d'experts est d'avis que, s'agissant des grands exploitants, la compétence d'octroi des autorisations et de surveillance doit être confiée à une autorité unique, la Commission des loteries et paris. Reste toutefois à discuter la question de savoir qui doit constituer une telle commission. Deux possibilités sont envisagées.

La première possibilité consiste à laisser aux cantons le soin de mettre en place une telle commission. Cette manière de voir suppose la conclusion d'un concordat intercantonal par lequel les cantons fixeraient l'institution de la commission, la nomination de ses membres et les règles de procédure applicables, en particulier la question des voies de recours contre les décisions de la commission. A l'appui de cette solution, on peut faire valoir que le droit actuel réserve aux cantons la compétence d'octroi des autorisations et la surveillance et que, selon le projet, le domaine des loteries reste une affaire cantonale.

La deuxième possibilité envisagée par la commission, présentée sous forme de variante, est l'institution d'une commission *fédérale* des loteries et des paris qui, sous réserve de la présidence, serait composée paritairement de représentants de la

Confédération et de représentants des cantons. Pour justifier le choix d'une telle solution, on peut faire valoir que, dans la mesure où les grands exploitants opèrent au niveau national, voire au niveau international, il se justifie matériellement de confier à la Confédération la compétence de leur octroyer des autorisations et de les surveiller. Chacune de ces variantes suscite des objections, de nature juridique ou politique, qui devront encore faire l'objet d'analyses complémentaires. Se pose en particulier la question de savoir si la Confédération peut imposer une solution qui oblige les cantons à conclure un concordat pour la mise en œuvre du droit fédéral.

Chapitre 4: Exploitation

Section 1: Dispositions générales

Article 21 Tirage ou autre procédé visant à déterminer le résultat du jeu

Article 22 Exigences pour les installations techniques et autres moyens auxiliaires

Le tirage d'une loterie ou tout autre procédé visant à déterminer le résultat du jeu constitue une issue importante du jeu. Du résultat dépend l'attribution ou la non-attribution des gains. C'est dire qu'il est important que le résultat du tirage puisse être déterminé avec exactitude et ne puisse être ni influencé ni manipulé. L'article 21 donne le choix entre plusieurs possibilités de contrôle: tirage effectué publiquement ou en présence d'un officier public, ou dans des conditions de surveillance équivalentes. Lorsque le tirage ou tout autre procédé visant à déterminer le résultat est effectué en public, le risque que la détermination du résultat soit influencée ou manipulée est, le plus souvent, minime. La présence d'un officier public n'est, par exemple, pas obligatoirement requise lors d'un loto, puisque les tirages successifs ont lieu en présence des participants. En revanche, si le tirage ou un autre procédé choisi pour déterminer le résultat fait appel à des outils technologiques (ordinateur, appareils électro-mécaniques), ces outils doivent faire l'objet d'un contrôle technique régulier. Il en va de même des moyens auxiliaires utilisés pour les tirages (p. ex., boules, dés, cartes). C'est pourquoi l'autorité qui accorde l'autorisation peut, en tout temps, exiger le contrôle des installations; il est à noter que ce contrôle est obligatoire en cas de tirage assisté par ordinateur.

Quel que soit le moyen de contrôle choisi, le tirage (ou tout autre procédé équivalent) doit faire l'objet, comme ultime contrôle, d'un procès-verbal à remettre à l'autorité de surveillance.

Article 23 Sociétés professionnelles de joueurs

On peut participer à des loteries directement (en particulier à la Loterie suisse à numéros) par l'achat d'un billet ou d'un coupon de participation, ou indirectement par ce que l'on appelle les sociétés de joueurs. Ces sociétés peuvent d'une part consister en un groupe relativement peu organisé de joueurs, au sein duquel un joueur se charge bénévolement de participer au jeu pour le compte du groupe; il va de soi que chaque membre du groupe finance sa propre participation. D'autre part, apparaissent aussi de nouveaux types de sociétés de joueurs, qui sont organisées et exploitées de manière professionnelle. L'usage de moyens de communication électroniques est alors de mise, en raison du nombre généralement élevé de clients et de transactions. Ces organisations reçoivent, en contrepartie de leurs services, des commissions de la part des joueurs. Des revenus supplémentaires résultent souvent de rétributions obtenues des points de vente de loteries ou de l'exploitant. Ce type d'organisation permet de générer un chiffre d'affaires considérable. En général, il appartient aux organes dirigeants de ces sociétés de décider quand et comment ces montants sont misés et pour quels jeux. En pratique, il arrive que les organisateurs diffèrent la

participation ou le versement des mises jusqu'à ce que des perspectives de profit plus intéressantes apparaissent dans un jeu ultérieur.

Les responsables de telles sociétés de joueurs, qui ont souvent de grosses sommes d'argent à engager, ne sont soumis à aucun contrôle de la part de l'autorité. Il n'y a aucune garantie qu'ils remplissent les conditions concernant les qualités personnelles, techniques et organisationnelles qui sont nécessaires pour ce type d'activité. Les clients de ces organisations n'ont, en règle générale, aucun moyen de connaître le montant des profits obtenus par les sociétés de joueurs ou de savoir comment les gains éventuels sont répartis entre les joueurs.

La commission prévoit dès lors d'interdire l'organisation professionnelle de sociétés de joueurs et de rendre punissable l'infraction à cette interdiction (v. l'art. 51, al. 1, let. d). Ne sont pas concernés par cette interdiction les sociétés de joueurs non professionnelles et les systèmes de jeu.

Article 24 Information des joueurs

Il s'agit ici de régler une relation entre deux personnes privées, dans laquelle le joueur n'est pas sur pied d'égalité avec l'organisateur. Les joueurs souffrent toujours d'un déficit d'information par rapport aux exploitants de jeux. L'article 24 vise précisément à atténuer ce déficit. Tout joueur qui le souhaite doit pouvoir être informé à temps des règles du jeu (al. 1). Ce droit à l'information implique, par exemple, que les points de vente mettent à la libre disposition du public des prospectus mentionnant les règles du jeu. Ce droit n'est pas toujours respecté. L'alinéa 2 dispose que les joueurs peuvent, en outre, demander à l'exploitant toutes informations complémentaires sur la participation au jeu, telles que les chances de gain, les modalités de paiement des gains, etc.

Article 25 Publicité

Le projet ne vise pas à interdire purement et simplement la publicité pour les loteries et les paris. En revanche, la commission estime que la publicité ne doit ni éveiller ni renforcer le besoin de jouer. Afin de garantir une certaine unité s'agissant de la publicité admissible, il a été choisi de reprendre l'article correspondant de la LMJ; l'alinéa 1 est ainsi le pendant de l'article 33 de la LMJ.

Dans un souci de transparence par rapport au public, l'alinéa 2 prévoit que la mention du titulaire de l'autorisation doit obligatoirement figurer dans la publicité. Cette obligation est notamment utile lorsque le titulaire de l'autorisation charge un tiers de l'organisation d'une loterie (cf. art. 15, al. 2).

Article 26 Prêts et avances

Cette disposition qui interdit aux exploitants de consentir des prêts ou des avances vise à prévenir l'endettement des joueurs. Cette mesure de protection a été reprise de l'article 27 de la LMJ.

Article 27 Obligation de présenter les autorisations

Cet article est dicté par un souci de transparence. Le mot "autorisation" est au pluriel, car il s'agit tant de l'autorisation d'exploitant que de l'autorisation de jeu. Comme déjà relevé, un tiers peut être chargé de l'organisation, mais l'autorisation n'est pas transmissible (articles 6, al. 4 et 15, al. 2 et 3).

Section 2: Dispositions complémentaires applicables aux grands exploitants de loteries ou de paris

Article 28 Mesures de prévention de la dépendance au jeu

Cet article oblige les grands exploitants à fournir des informations sur la dépendance au jeu, notamment sur les causes et les indices d'une telle dépendance, sur ses conséquences ainsi que sur les moyens de la prévenir et de la traiter. Ces informations devront être fournies partout où les jeux sont proposés. On attend de l'exploitant qu'il mette les informations à disposition sans que le joueur ait besoin de les réclamer, ce qui est essentiel pour la prévention.

Chapitre 5: Comptes et révision (articles 30 à 34)

Tant les grands exploitants que les petits doivent être tenus d'établir une comptabilité distincte pour chaque loterie et pari qu'ils ont exploités. Cette obligation est statuée à l'article 30, alinéa 1, pour les grands exploitants et à l'article 34, lettre a, pour les petits.

Toutefois, en matière de comptabilité et de révision, la loi pose aux grands exploitants des exigences plus strictes qu'aux petits exploitants. Quelle que soit la forme de société choisie par le grand exploitant, son rapport de gestion annuel est régi par les dispositions du code des obligations sur les sociétés anonymes. De même, lorsque l'organe de révision d'un grand exploitant constate des éléments qui donnent lieu à penser qu'il y a eu infraction ou irrégularité, il doit en informer directement l'autorité de surveillance.

Plusieurs articles de ce chapitre ont un pendant (plus ou moins exact) dans la LMJ: l'article 30, alinéa 2, correspond à l'article 36 LMJ, l'article 32, alinéas 1 et 2 à l'article 37, alinéas 1 et 3 LMJ et enfin l'article 33 à l'article 39 LMJ.

Art. 31 Détermination du bénéfice net

Cet article indique quelles sont les déductions à opérer sur le montant total des mises des joueurs afin d'obtenir les bénéfices nets. Le montant des bénéfices nets a une grande importance, puisque c'est ce montant que le grand exploitant devra verser dans les fonds des cantons (art. 37, al. 2). Comme il est souhaité que le montant versé en faveur de l'utilité publique soit le plus élevé possible, la lettre d prévoit que ne peuvent figurer dans les réserves que les montants justifiés par l'usage commercial, par exemple une réserve pour les lots à payer.

Toujours dans l'idée d'affecter le plus d'argent possible à l'utilité publique et à la bienfaisance, l'alinéa 2 interdit aux sociétés de loteries et de paris qui ont la forme d'une société anonyme de distribuer des dividendes ou d'autres avantages financiers aux actionnaires; de toute façon, l'article 10, alinéa 2, lettre a précise que la société anonyme doit viser un but d'utilité publique ou de bienfaisance.

Chapitre 6: Redevances et émoluments

Art. 35 Redevance en matière de dépendance au jeu

Le projet prévoit la perception auprès des grands exploitants d'une redevance destinée à alimenter un fonds de prévention et de traitement de la dépendance au jeu. Cet article résulte notamment de la motion Menétrey-Savary. Pour des raisons d'équité et par souci de coordonner la législation sur les loteries avec celle concernant les maisons de jeu, il est prévu, au titre des dispositions finales, d'intégrer

dans la LMJ un nouvel article 24^{bis} prévoyant la perception de la même redevance auprès des maisons de jeu.

Art. 36 Emoluments de décision et de surveillance

L'article 36 prévoit un émolument pour toutes les décisions, qu'elles aient trait à la procédure d'autorisation ou à la surveillance. Cette disposition prévoit en outre que la commission perçoit un émolument annuel pour les frais de surveillance. La LMJ fait de même à l'article 53. Cette disposition est aussi applicable pour le prélèvement d'émoluments en ce qui concerne les petits exploitants. Les autorités cantonales compétentes pour délivrer les autorisations et pour la surveillance ont le droit, mais aussi le devoir, de fixer des émoluments à hauteur des frais engendrés par leurs activités. De cette façon, on peut éviter que ne soient prélevés, pour l'octroi des autorisations des loteries et des paris, des émoluments à caractère fiscal, comme c'est actuellement le cas dans quelques cantons.

La commission est divisée sur la question de savoir s'il est admissible que le droit fédéral règle le prélèvement d'émoluments par des autorités cantonales. Cette question devra encore faire l'objet d'un examen complémentaire.

Chapitre 7: Fonds cantonaux des loteries et des paris et répartition des ressources

Article 37 Fonds cantonaux des loteries et des paris

Selon le droit actuel, les grands exploitants versent les bénéfices nets qu'ils ont retirés des jeux dans les fonds des cantons où la loterie ou le pari a été exploité (al. 2). Le projet ne modifie en rien cette règle. En d'autres termes, la commission estime qu'à l'avenir également ni les tiers ni la Confédération ne devront toucher une part du bénéfice net. Au surplus, comme c'est le cas aujourd'hui, les cantons devront s'entendre sur la clé de répartition (al. 2, 2^{ème} phrase). Enfin ils pourront, avant la répartition entre les fonds cantonaux, affecter une partie des bénéfices nets à des buts d'intérêt public ou de bienfaisance d'importance nationale (al. 3). Actuellement, cette possibilité concerne le sport, notamment pour le financement de SwissOlympic.

Articles 38 à 42

La répartition des ressources doit rester une affaire cantonale.

L'article 39 prévoit diverses conditions destinées à garantir l'indépendance des membres de l'autorité de répartition à l'égard de l'autorité chargée de délivrer les autorisations ou de l'autorité de surveillance, ainsi qu'à l'égard des grands exploitants.

Au surplus, les articles 40 à 42 visent eux aussi à instaurer davantage de transparence sur la pratique des autorités de répartition. L'article 42 permet au public d'exercer un certain contrôle sur la manière dont les fonds ont été répartis. Si, jusqu'ici, certains cantons ont soigneusement maintenu sous le boisseau les listes des projets ayant bénéficié d'un soutien et les informations sur les montants alloués, ils ne pourront plus pratiquer de la sorte selon le nouveau droit. Le principe de transparence trouve sa limite dans la protection de la personnalité et la protection des données: c'est pourquoi l'alinéa 2 n'exige pas de mettre à disposition du public, par exception à l'alinéa 1, lettre a, les noms de ceux qui ont reçu de l'argent au titre de la bienfaisance.

Chapitre 8: Surveillance

Articles 43-44

L'article 43 statue le principe essentiel selon lequel la surveillance et l'octroi des autorisations sont du ressort de la même autorité.

L'article 44 décrit les principales tâches de l'autorité de surveillance et reprend en partie l'article 48 LMJ.

Article 45 Surveillance des grands exploitants de loteries ou de paris

L'article 45 fixe dans les détails les tâches qu'implique la surveillance des grands exploitants. Parmi celles-ci, on peut mentionner en particulier celle de veiller à ce que les recettes des loteries et les paris soient utilisées conformément à la loi, ce qui revient, en d'autres termes, à contrôler périodiquement la structure des coûts (art. 45, al. 1, let. b). Par ailleurs, l'autorité de surveillance est tenue d'évaluer les mesures visant à prévenir les conséquences socialement dommageables des loteries et des paris (let. c). Des parallèles peuvent être tracés entre l'art. 45 alinéa 1, let. a, c et d, ainsi que l'alinéa 2 du même article avec l'article 48, alinéa 2 et 3, let. b et c, de la LMJ.

La commission a la tâche importante d'administrer un fonds de prévention et de traitement de la dépendance au jeu (lettre d); ce fonds sera alimenté par la redevance de 0.5 % du produit brut des loteries ou paris que doit verser le grand exploitant selon l'article 35, alinéa 2. Dans le futur article 24^{bis} LMJ (v. annexe), il appartiendra à la Commission fédérale des maisons de jeu d'administrer le fonds formé par les contributions de 0.5 % du produit brut des jeux.

Article 46 Surveillance des petits exploitants

En matière de surveillance des petits exploitants, les tâches de l'autorité sont – évidemment – nettement moins nombreuses que celles qui concernent les grands exploitants. En sus des tâches générales fixées aux articles 44 et 49, elles doivent contrôler et approuver les rapports relatifs aux loteries et aux paris qui ont été organisés. Le contenu de ces rapports est réglé à l'article 34.

Article 47 Recours de la Confédération

La LLP en vigueur ne dote la Confédération - qui a pourtant la charge de surveiller l'exécution de ladite loi - que de moyens très restreints pour apporter les correctifs nécessaires à une exécution correcte. C'est la raison pour laquelle le projet contient une disposition qui accorde à la Confédération un droit de recours contre les décisions de la commission. Ce droit de recours constitue un instrument de surveillance de la Confédération. Il est à noter qu'un tel droit de recours perdrait éventuellement sa raison d'être si la commission était une autorité fédérale.

La commission est l'autorité qui délivre les autorisations pour les grands exploitants (cf. art. 43, 18 al. 1 et 19). Toutes les décisions de la commission (décisions d'autorisation, décisions prises dans le cadre de la surveillance...) doivent être notifiées au département. Par contre, les décisions concernant les petits exploitants ne sont pas notifiées au département, puisqu'elles ne sont pas prises par la commission (art. 18, al. 2 et art. 47, al. 1 a contrario).

Article 48 Collaboration entre autorités

L'article 48 oblige les autorités compétentes pour les autorisations et la surveillance à échanger régulièrement des informations et à collaborer. Il leur impose également de collaborer avec la Commission fédérale des maisons de jeu et les autorités d'exécution étrangères. Cette collaboration ressort aussi de l'article 49 LMJ.

Article 49 Rapport annuel et statistique

L'article 49 pourvoit à ce que les autorités de surveillance publient chaque année un rapport annuel détaillé sur leur activité et à ce que le public intéressé, les autorités ou les tiers disposent de données statistiques sur les loteries et paris exploités en Suisse. Un rapport annuel et une statistique sont aussi prévus à l'article 46 LMJ.

Chapitre 9: Dispositions pénales et mesures administratives

Par rapport à la législation en vigueur, l'arsenal des dispositions pénales a été adapté à la situation actuelle et quelque peu développé. S'y ajoute une disposition prévoyant des mesures administratives; compte tenu des incidences économiques que peuvent avoir ces mesures, on peut escompter qu'elles contribuent notablement à assurer le respect de la législation sur les loteries et les prescriptions de l'autorité.

Dans la LLP en vigueur, toutes les infractions ont été érigées en contraventions. Les sanctions prévues (arrêts jusqu'à trois mois et amende jusqu'à 10'000 francs) se situent à la limite inférieure de ce qui pourrait être encore efficace. En particulier, elles ne font plus guère impression aux grands exploitants de loteries et de paris, ainsi que le montrent sans équivoque, par exemple, les nombreuses condamnations infligées en Suisse à certains organisateurs allemands de loteries.

Cela étant, la commission a décidé d'ériger certaines infractions en délits et partant de les sanctionner plus lourdement, en coordonnant les peines prévues avec celles que statuent les dispositions pénales de la loi sur les maisons de jeu. La nouvelle loi permettra dorénavant de sanctionner également les fournisseurs d'accès Internet (ou d'autres réseaux de communication électronique) qui auront transmis des jeux non autorisés par la loi.

Article 50 Délits

Le montant maximal de l'amende prévu ici est nettement supérieur aux maxima définis dans la partie générale du code pénal, ce qui, aux yeux de la commission, se justifie, compte tenu de l'importance des intérêts économiques en jeu. Seules des sanctions conséquentes sont de nature à contribuer à ce que les exploitants suisses et étrangers se conforment aux dispositions de la loi et n'incluent pas d'emblée dans leur calcul financier l'amende dont ils pourraient écoper.

La commission est, en outre, persuadée que l'on ne parviendra à lutter efficacement contre l'offre de loteries et de paris non autorisés sur Internet, qu'à la condition de sanctionner également les fournisseurs d'accès (providers) qui se livreraient à une telle diffusion.

Article 51 Contraventions

La commission entend mettre fin à une situation insatisfaisante qui dure depuis des décennies, en portant à cinq ans le délai de prescription applicable aux contraventions. En effet, par le passé, une personne qui avait commis une infraction à la LLP et pouvait se payer un avocat, avait toujours de bonnes chances, en utilisant de manière adroite les ressources de la procédure et en recourant à des manœuvres dilatoires, de bénéficier de la prescription absolue au bout de deux ans et, partant, d'être exempté de toute peine. A l'avenir, il importe de faire obstacle à de telles pratiques.

Chapitre 10: Dispositions finales

Art. 53 Disposition transitoire

Conformément aux dispositions transitoires du projet, les exploitants de jeu peuvent continuer à exploiter les jeux autorisés sous le régime de la LLP pendant encore deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Si une autorisation donnée expire avant la fin du délai transitoire de deux ans, l'exploitant devra demander les autorisations nécessaires, selon les conditions du nouveau droit. La même procédure est applicable si l'exploitant prévoit l'introduction sur le marché d'un nouveau jeu.

L'autorité aura besoin d'un certain temps pour examiner si les conditions sont remplies pour délivrer l'autorisation d'exploitant. Les exploitants doivent en tenir compte, s'ils prévoient l'introduction sur le marché d'un nouveau jeu ou la poursuite d'un jeu en cours d'exploitation et qu'ils ne disposent pas encore d'une autorisation d'exploitant conforme au nouveau droit. Les exploitants ont toutefois la possibilité d'optimiser la durée de la procédure. En effet, les nouvelles conditions d'autorisation seront fixées de manière définitive au moment de l'adoption de la loi par le Parlement, de sorte qu'il sera possible de préparer des demandes d'autorisations d'exploitant et de jeu bien avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Pour les exploitants déjà en place, la procédure sera allégée par le fait qu'ils ne sont pas, de même que leurs jeux, inconnus de l'autorité compétente, ce qui devrait réduire le temps d'examen.

Annexe:

Les modifications du droit en vigueur touchent plusieurs domaines. Il s'agit tout d'abord de réviser plusieurs dispositions de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu afin de délimiter plus clairement ce domaine de celui des loteries et des paris et de régler certaines modalités concernant le fonds – nouveau - de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu. Il convient, par ailleurs, de transférer dans la loi contre la concurrence déloyale les dispositions intégrées actuellement dans la loi sur les loteries, qui règlent les opérations analogues à des loteries (systèmes boule de neige, concours, etc.) et de modifier partiellement ces dispositions. Enfin, il s'agit de revoir toute la réglementation de l'imposition des loteries et paris qui, pour des raisons tenant à la systématique, continuera à ne pas figurer dans la loi sur les loteries, mais dans les dispositions pertinentes des principaux actes législatifs du secteur fiscal (LIFD, LHID, LIA et LTVA).

Modification de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu:

Article 1, alinéa 2

La modification en question vise à reformuler la réserve générale en faveur des dispositions de la loi fédérale sur les loteries et les paris que contient actuellement cet article et à la compléter, en excluant explicitement du champ d'application de la loi sur les maisons de jeu les loteries et les paris non professionnels organisés dans un cadre privé.

Article 3, alinéa 1 bis (nouveau)

Il s'agit de préciser la définition de la mise – l'un des trois éléments constitutifs d'un jeu de hasard – en prévoyant que cette définition ne s'applique pas à l'achat obligatoire d'une marchandise ou d'un service à un prix correspondant à celui du marché. Par cette précision, on vise à exclure désormais du champ d'application de

la loi sur les loteries les jeux qui sont organisés exclusivement dans le cadre de la vente promotionnelle d'un produit et dont il ne résulte aucun profit pour l'organisateur (cf. ci-après commentaire ad art. 3a LCD, jeu déloyal dans le but de promouvoir une vente).

Article 4, alinéa 3 (nouveau)

Cette nouvelle disposition vise également à fixer un taux minimal de redistribution pour les appareils à sous servant aux jeux de hasard. Ce faisant, elle introduit un critère mesurable permettant de délimiter clairement ce qui relève des loteries et des paris, d'une part, et des jeux de hasard exploités dans les maisons de jeu, d'autre part. Pour compléter cette réglementation, le projet de loi sur les loteries contient une disposition aux termes de laquelle les loteries et les paris doivent avoir un taux de redistribution de 75 % au maximum (cf. commentaire ad art. 16 Lot).

Article 24 bis Fonds de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu

Les maisons de jeu, à l'instar des grands exploitants de loteries et paris, doivent verser 0.5 % du produit brut des jeux dans un fonds qui servira à la prévention et à la lutte contre la dépendance au jeu. Ce fonds est un complément aux mesures déjà existantes que doivent prendre les maisons de jeu. Ces dernières doivent prendre des mesures sociales (notamment l'interdiction de jeu) et des mesures de sécurité (notamment contrôle des entrées, surveillance). Ce fonds sera administré par la Commission fédérale des maisons de jeu.

Modification de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale:

Art. 3a Jeu déloyal dans le but de promouvoir une vente

Au début de 2002, la Commission des Communautés européennes a présenté aux Etats membres une proposition de règlement relatif aux promotions des ventes dans le marché intérieur¹⁸. Ce texte vise à lever les obstacles que rencontre sur le marché la communication des promotions des ventes – dont font partie les concours et les jeux promotionnels - tout en assurant la protection des consommateurs, la protection des enfants et des adolescents et la protection de la santé publique et en uniformisant le niveau de protection.

De tels jeux sont presque toujours organisés dans le cadre d'une vente promotionnelle au sens large (opération publicitaire ou de marketing ou encore mesure visant à fidéliser les clients, etc.). La commission d'experts a pris la décision d'harmoniser la nouvelle réglementation des concours et des jeux dotés de prix avec le règlement européen susmentionné, notamment en ce qui concerne la terminologie et la systématique. Le générique "opérations analogues à des loteries" qui désigne, dans la loi actuelle, les concours et les jeux dotés de prix sera remplacé par celui de "jeux dans le but de promouvoir une vente". Les caractéristiques de ces jeux relevant plus des dispositions régissant la loyauté en affaires que de la législation sur les loteries proprement dite, la commission a décidé que les jeux organisés dans le but de promouvoir une vente seraient dorénavant réglés dans la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD).

La nouvelle disposition proposée se traduira par une certaine libéralisation – revendiquée par le secteur de la publicité et la presse – par rapport à la réglementation actuelle. Dorénavant, les jeux dotés de prix dans le but de promouvoir une vente, auxquels ne peuvent participer que les personnes qui ont conclu une

¹⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux promotions des ventes dans le marché intérieur du 15.1.2002, COM (2001) 546 final./2 (COD) 2001/0227.

affaire, seront autorisés en Suisse, de nombreuses exigences visant à instaurer la transparence étant toutefois imposées aux organisateurs. Par ailleurs, la participation à de tels jeux devra rester gratuite. En d'autres termes, l'organisateur n'aura pas le droit d'exiger en sus de l'obligation d'achat une mise quelconque.

Art. 3b Systèmes boule de neige

Le projet prévoit le maintien de l'interdiction générale des systèmes de distribution dits "boule de neige, avalanche ou pyramidaux". Il innove, toutefois, en introduisant une liste de critères qui permettent d'opérer une distinction plus nette entre les systèmes boule de neige illégaux et les systèmes légaux dits de "multi-level-marketing". Le fait que les systèmes boule de neige soient actuellement réglés dans la loi sur les loteries s'explique pour des raisons historiques – en 1938 la LCD n'existait pas – et ne se justifie que très relativement par des arguments objectifs¹⁹. Un système boule de neige ou pyramidal consiste, dans la majorité des cas, en une redistribution agressive de fonds de la base de la pyramide vers le sommet de celle-ci, redistribution qui est souvent subordonnée à la livraison de marchandises déterminées ou à la fourniture de certaines prestations et qui par conséquent n'est pas transparente. Les pays voisins de la Suisse ont généralement réglementé les systèmes boule de neige dans leur législation concernant la loyauté en affaires ou la protection des consommateurs. Il est donc judicieux de régler dorénavant cette matière dans la LCD.

Art. 25 Responsabilité de l'entreprise

La motion Sommaruga (v. chiffre 1.3.1) demande notamment que les personnes morales soient également punissables en vertu de la loi contre la concurrence déloyale. La nouvelle disposition remplit cette exigence.

La transposition dans la loi contre la concurrence déloyale de la réglementation des jeux organisés dans le but de promouvoir une vente et des systèmes boule de neige induit un changement du système de poursuite pénale. Dorénavant, les infractions ne seront plus poursuivies d'office, mais uniquement sur plainte des personnes lésées, d'un concurrent ou encore d'une organisation de l'économie ou de protection des consommateurs ayant qualité pour agir.

Modification de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (cinquième partie: droit des obligations):

Article 8a Promesse de gain

Les nouvelles normes régissant les jeux déloyaux dans le but de promouvoir une vente, qui seront intégrées dans la LCD, reposent sur la responsabilité individuelle des consommateurs. Toutefois, il est indispensable que ceux-ci puissent s'appuyer sur des dispositions légales qui leur permettent réellement de se défendre et de faire valoir leurs droits plus efficacement que ce n'est le cas actuellement. Aussi – à l'instar de ce que viennent de faire l'Allemagne et l'Autriche - convient-il d'intégrer dans le CO une disposition statuant explicitement que les promesses de gain et autres engagements de même nature sont exigibles en justice. A noter que cette innovation permet également de répondre à l'une des exigences de la motion Sommaruga dont il a été question plus haut.

¹⁹ Cf. Gunther Arzt, Lehren aus dem Schneeballsystem: in Festschrift für Koichi Miyazawa, Baden-Baden, 1995, p. 519 ss.

Modification de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct:

Article 5, al. 1, let. g (nouvelle)

Dorénavant, toutes les personnes physiques qui ont perçu un gain provenant de loteries, de paris, de jeux dotés de prix dans le but de promouvoir une vente, de concours et d'autres jeux semblables, seront, par principe, assujetties à l'impôt, qu'elles aient un domicile fiscal ou séjournent en Suisse ou participent aux jeux depuis l'étranger.

Article 23, let. e (nouvelle)

Il s'agit de soumettre à l'impôt non seulement les gains provenant de loteries et de paris, mais encore ceux qui proviennent de jeux dotés de prix dans le but de promouvoir une vente, de concours ou d'autres jeux semblables. Seront donc imposables sans exception tous les gains supérieurs au montant franc d'impôt. La commission a, en outre, décidé de ne pas prévoir de régimes différents selon que l'imposition porte sur des gains en espèce ou en nature et, partant, de fixer le même montant franc d'impôt dans les deux cas. Elle entend ainsi parer au risque de détournement de la loi qu'elle estime par trop important.

Article 101a (nouveau)

Tous les gains supérieurs à 300 francs (montant franc d'impôt) seront imposés à la source. Le fisc s'assure ainsi la possibilité d'imposer tous les gains et, du même coup, d'empêcher la constitution de "caisses noires". Le taux d'imposition des gains bruts, après déduction d'un montant de 300 francs au titre de frais d'acquisition, sera de 10%. L'introduction d'un montant franc d'impôt a, au surplus, pour effet d'induire une modeste progression du taux d'imposition. Par exemple, pour un gain de 600 francs, ce taux s'élèvera à 5 %; il sera de 7 % pour un gain de 1000 francs et atteindra 9% pour un gain de 3000 francs. Ce n'est qu'au-delà de ce dernier montant que le taux d'imposition s'approchera de 10 %.

La charge fiscale des loteries et des paris dépendra de la pyramide des gains (structure des gains). En partant de l'hypothèse que les gains continueront d'être répartis de la même manière, on devrait aboutir à une charge fiscale sensiblement identique à celle qu'induit la réglementation en vigueur.

Modification de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes:

Article 36bis

Cette disposition, pendant à l'article 101a LIFD, introduit l'imposition à la source pour les gains provenant de loteries, de paris, les jeux dotés de prix dans le but de promouvoir une vente, de concours et d'autres jeux semblables. Il appartient aux cantons de déterminer le montant qui doit rester franc d'impôt (cf. l'art. 101a LIFD) .

Article 38, alinéa 1, 2^{ème} phrase (nouvelle)

L'impôt perçu auprès de personnes qui n'ont pas de domicile fiscal ni ne sont en séjour en Suisse est dû au canton dans lequel l'exploitant de la loterie ou du pari a son siège.

Modification de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé

Dans la loi sur l'impôt anticipé, les gains de loteries ou de manifestations analogues à des loteries ne sont plus considérés comme imposables.

Modification de la loi fédérale du 2 septembre 1999 régissant la taxe sur la valeur ajoutée

Article 18, ch. 23, lettres a et b

L'exception actuellement en vigueur selon laquelle les opérations réalisées dans le domaines des loteries, paris et autres jeux de hasard comportant une mise ne sont pas imposables, pour autant qu'elles soient soumises à un impôt spécial ou à d'autres taxes doit être reformulée, compte tenu de la modification proposée s'agissant des émoluments prélevés par les cantons (suppression des émoluments à caractère fiscal). Cette exception comporte désormais deux volets: L'exception pour les loteries et les paris résulte de l'affectation exclusive de leurs bénéfices en faveur de buts d'utilité publique ou de bienfaisance. Quant à l'exception prévue pour le chiffre d'affaires des maisons de jeu, elle est simplement précisée (mention de l'impôt sur les maisons de jeu à titre d'impôt spécial).

Modification de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste:

Art. 13a

La diffusion, au moyen d'envois en nombre, de loteries et de paris non autorisés ne peut être combattue avec efficacité que si ces envois peuvent être interceptés au bureau de poste. Aussi, la Poste doit-elle être tenue d'aviser l'autorité de surveillance compétente en matière de loteries et de paris lorsqu'elle constate de tels envois.

Membres de la commission d'experts

Co-présidence:

Dora Andres
Regierungsrätin
Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Luzius Mader
Vizedirektor
Bundesamt für Justiz, Bern

Représentants de la Confédération:

Urs Baumgartner
Vizedirektor
Bundesamt für Sport, Magglingen

Léonard Favre
Rapporteur
Secrétariat général DFE

(depuis 01.05.2002)
Directeur
Secrétariat de l'économie du canton du Valais

Urs Jendly
Abteilungschef
Eidg. Steuerverwaltung, Bern

Sarah Protti Salmina
Perito fiscale
Commissione federale delle case da gioco

Représentants des cantons:

Alain Jeanmonod
Responsable de la Police cantonale du commerce
Département de l'économie du Canton de Vaud, Lausanne

Rolf Lüthi
Fürsprecher
Markwalder & Partner, Bern

Peter Schärer
Juristischer Sekretär mbA im Fach- und
Rechtsdienst des Generalsekretariats der
Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Carole Zulauf Othenin-Girard
Juriste au Service juridique
de la République et canton de Neuchâtel

Représentante pour la protection des consommateurs:

Johanna Zweifel
Geschäftsführerin
Schweizerisches Konsumentenforum kf, Zürich

Secrétariat:

Office fédéral de la justice
Berne

Calendrier de la révision

Mai 2001 – octobre 2002	Commission d'experts
Fin 2002 / début 2003	Ouverture de la procédure de consultation
Début 2003 – printemps 2003	Procédure de consultation
Printemps 2003 – fin 2003	Elaboration du message
Début 2004	Adoption du message par le Conseil fédéral
Printemps 2004 – 1 ^{ère} moitié 2006	Parlement
2 ^{ème} moitié 2006 – début 2007	Adaptation de la législation cantonale
2 ^{ème} moitié 2007 – début 2008	Entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance