

OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE

# ÉVALUATION DES MESURES PRISES PAR LES CANTONS DANS LE DOMAINE DES LOTERIES ET DES PARIS

Rapport final

Zurich, le 21 septembre 2010

Susanne Stern, Sarah Menegale, Remo Zandonella, Thomas von Stokar (INFRAS)  
en collaboration avec  
le Prof. Etienne Grisel, professeur honoraire en droit public, Université de Lausanne

RAPPORT FINAL ÉVALUATION MESURES CANTONALES LOTERIES ET PARIS\_F



INFRAS

INFRAS

BINZSTRASSE 23  
CASE POSTALE  
CH-8045 ZÜRICH  
t +41 44 205 95 95  
f +41 44 205 95 99  
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45  
CH-3007 BERNE

WWW.INFRAS.CH



## TABLE DES MATIÈRES

<b>PARTIE A : OBJECTIFS, MÉTHODOLOGIE, OBJET DE L'ÉVALUATION</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>2. METHODOLOGIE</b>	<b>9</b>
2.1. MODÈLE D'EFFICACITÉ	9
2.2. MÉTHODES D'ÉVALUATION	13
2.3. ÉVALUATION	16
<b>3. HISTORIQUE ET OBJET DE L'ÉVALUATION</b>	<b>17</b>
3.1. ÉCHEC DE LA RÉVISION DE LA LOI SUR LES LOTERIES DE 1923	17
3.2. CONVENTION INTERCANTONALE	20
<b>PARTIE B : RÉSULTATS DES EXAMENS EMPIRIQUES D'INFRAS</b>	<b>23</b>
<b>4. APPLICATION UNIFORME ET COORDONNÉE DE LA LÉGISLATION SUR LES LOTERIES</b>	<b>23</b>
4.1. PROCÉDURE D'AUTORISATION	23
4.2. SURVEILLANCE	26
4.3. PROCÉDURE DE RECOURS	29
4.4. ORGANES INTERCANTONAUX	30
4.4.1. Comlot	31
4.4.2. Commission de recours	35
4.4.3. Comparaison avec d'autres autorités de surveillance et d'homologation	37
4.5. COLLABORATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS	41
4.6. CARENCES RESTANTES DANS LE DOMAINE DES LOTERIES ET PARIS	41
<b>5. RÉPARTITION DES MOYENS DANS LES CANTONS</b>	<b>43</b>
5.1. BASES LÉGALES	43
5.2. ÉTAT DE L'EXÉCUTION DANS LES CANTONS	44
5.3. POINT DE VUE DES ACTEURS INTERROGÉS	47
5.4. ANALYSES DÉTAILLÉES	48
5.4.1. Argovie	48
5.4.2. Berne	49
5.4.3. Saint-Gall	50
5.4.4. Nidwald	52
5.4.5. Vaud	52
5.4.6. Valais	53
5.4.7. Bâle-Ville	54

5.4.8.	Genève	55
5.4.9.	Lucerne	55
5.4.10.	Conclusion	56
<b>6.</b>	<b>LUTTE CONTRE LA DÉPENDANCE ET PRÉVENTION</b>	<b>59</b>
6.1.	LA DÉPENDANCE AU JEU EN SUISSE	59
6.2.	BASES LÉGALES	60
6.3.	ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE	61
6.4.	POINT DE VUE DES ACTEURS INTERROGÉS	65
	<b>PARTIE C : ANALYSE JURIDIQUE DU PROF. GRISEL</b>	<b>67</b>
<b>7.</b>	<b>ANALYSE JURIDIQUE</b>	<b>67</b>
7.1.	INTRODUCTION	67
7.2.	LE DROIT FÉDÉRAL	68
7.3.	LA CONVENTION INTERCANTONALE	76
7.4.	LES LÉGISLATIONS CANTONALES	81
7.5.	CONCLUSIONS	87
	<b>PARTIE D: SYNTHÈSE ET APPRÉCIATION</b>	<b>91</b>
<b>8.</b>	<b>APPRÉCIATION DES ÉVALUATEURS</b>	<b>91</b>
8.1.	APPRÉCIATION DE L'EXÉCUTION	91
8.1.1.	Niveau intercantonal	91
8.1.2.	Niveau cantonal	94
8.2.	APPRÉCIATION DES RÉSULTATS	96
8.3.	APPRÉCIATION DES EFFETS	99
<b>9.</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>105</b>
	<b>ANNEXE</b>	<b>109</b>
A1	QUESTIONNAIRE D'ÉVALUATION ET CRITÈRES D'APPRÉCIATION	109
A2	AUTORITÉS DE SURVEILLANCE ET D'HOMOLOGATION : ÉTUDE COMPARATIVE	116
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>123</b>

## **PARTIE A : OBJECTIFS, MÉTHODOLOGIE, OBJET DE L'ÉVALUATION**

### **1. INTRODUCTION**

#### **Situation initiale et évaluation**

En 2004, le Conseil fédéral avait décidé, sur proposition des cantons, de suspendre provisoirement la révision en cours de la loi sur les loteries. En contrepartie, les cantons s'étaient engagés à remédier eux-mêmes, par la conclusion d'une convention intercantonale, aux carences constatées par la commission d'experts dans le domaine des loteries et des paris. (voir DFJP 2002). Parallèlement, le Conseil fédéral avait chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui présenter, au début de 2007, un rapport établissant si les mesures prises par les cantons avaient déployé leurs effets ou s'il fallait poursuivre la révision de la loi sur les loteries.

Etant donné que les autorités instituées par les cantons n'ont entamé leur activité que le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le rapport du DFJP fut reporté à 2008. Succinct, ce dernier relevait qu'il était impossible, à l'heure de sa rédaction, d'apprécier avec fiabilité l'efficacité des mesures prises par les cantons pour combler les carences relevées dans le domaine des loteries et des paris. Le 30 mai 2008, le Conseil fédéral chargea le DFJP d'élaborer un concept destiné à évaluer les mesures mises en œuvre par les cantons, ce qui fut fait courant 2009, en collaboration avec les départements fédéraux concernés et les cantons. Il demanda en outre au DFJP de lui soumettre, d'ici à fin 2011, un rapport en deux parties. La partie A doit traiter des résultats de l'évaluation des mesures cantonales ; la partie B doit relever les éventuels besoins dans le domaine législatif et indiquer si les travaux de révision doivent être poursuivis.

Le bureau d'évaluation INFRAS, en collaboration avec le professeur Grisel, a été chargé d'élaborer les bases pour la partie A. L'évaluation a été accompagnée par un groupe de représentants de l'Office fédéral de la justice (OFJ) et de la Commission des loteries et paris (Comlot).

#### **Objectifs de l'évaluation**

L'évaluation des mesures prises par les cantons dans le domaine des loteries et des paris poursuit deux objectifs :

1. vérifier si les mesures prises par les cantons dans le cadre de la convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris

exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP) ont bien atteint leurs objectifs, et

2. évaluer si ces mesures ont permis de remédier aux carences constatées dans le domaine des loteries et des paris.

L'accent de l'évaluation a été mis sur deux des buts de la CILP : il s'agit *premièrement* de l'application uniforme et coordonnée du droit sur les loteries et *deuxièmement* de l'affectation transparente des bénéfices des loteries et des paris par les cantons. Le troisième but de la CILP vise la protection de la population contre les effets socialement nuisibles des loteries et des paris. Il a été donné moins de poids à ce dernier but de la CILP dans le cadre de la présente évaluation, puisque les effets des mesures prises en matière de lutte contre la dépendance au jeu et de prévention ne sont pas encore suffisamment perceptibles à l'heure actuelle.

### Questionnaire d'évaluation

Le Tableau 1 donne un aperçu des principales questions ayant fait l'objet de l'évaluation. Celles-ci découlent du cahier des charges défini par l'OFJ, des objectifs arrêtés dans la convention intercantonale et des critères d'évaluation (cf. Bussmann et al. 1997).

OBJETS, CRITÈRES ET QUESTIONS DE L'ÉVALUATION		
Objets de l'évaluation	Critères d'évaluation	Questions
Exécution (mise en œuvre)	Appropriation, adéquation	<p>Niveau intercantonal (Comlot, commission de recours) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› L'organisation des organes d'exécution nouvellement créés est-elle adéquate et ces organes disposent-ils des moyens et compétences nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches?</li> <li>› Les organes d'exécution nouvellement créés jouissent-ils de l'indépendance nécessaire?</li> <li>› Comment l'organisation, les structures et les procédures pourraient-elles être améliorées?</li> </ul> <p>Niveau cantonal :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Les structures et les procédures d'exécution garantissent-elles l'accomplissement des tâches? Quelles seraient les améliorations nécessaires?</li> <li>› Les instances de répartition désignées sont-elles suffisamment indépendantes?</li> </ul>

<b>OBJETS, CRITÈRES ET QUESTIONS DE L'ÉVALUATION</b>		
<b>Objets de l'évaluation</b>	<b>Critères d'évaluation</b>	<b>Questions</b>
Résultats/ output (prestations)	Adéquation, ampleur, qualité	<p>Niveau intercantonal (Comlot, commission de recours)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Les organes intercantonaux remplissent-ils leurs fonctions comme le prévoit la CILP?</li> <li>› Sont-ils à même de remplir les tâches qui leur sont attribuées à satisfaction et dans les délais?</li> <li>› Quel jugement peut-on porter sur la qualité des prestations?</li> </ul> <p>Cantons</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Les cantons assument-ils leurs tâches conformément à la CILP?</li> <li>› Tous les cantons ont-ils institué un fonds de loterie et de pari et désigné des organes de répartition?</li> <li>› Les cantons ont-ils défini des critères de répartition uniformes?</li> <li>› Les cantons ou les organes de répartition font-ils annuellement rapport sur la répartition des moyens du fonds? La répartition des moyens dans les cantons est-elle transparente?</li> <li>› Comment les taxes versées par les sociétés de loteries et de paris (0,5 % du produit brut des jeux) sont-elles utilisées dans la lutte contre la dépendance au jeu et la prévention? Les cantons collaborent-ils entre eux dans ce domaine?</li> </ul>
Impact	Efficacité, efficience	<p>Objectif 1 : Application uniforme et coordonnée de la législation sur les loteries :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› La centralisation des procédures d'autorisation, de surveillance et de recours a-t-elle porté ses fruits?</li> <li>› Dans quelle mesure les organes nouvellement créés contribuent-ils à l'application uniforme et coordonnée de la législation sur les loteries dans les cantons?</li> </ul> <p>Objectif 2 : Affectation transparente du produit des loteries et paris dans les cantons</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› La transparence dans la répartition des moyens a-t-elle été améliorée?</li> <li>› La séparation des pouvoirs entre instance en charge des autorisations, instance de répartition et représentation dans les sociétés de loteries et de paris a-t-elle été améliorée?</li> </ul> <p>Objectif 3 : Lutte contre la dépendance au jeu et prévention?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› La CILP, plus précisément son exécution par les organes intercantonaux, contribue-t-elle à protéger la population contre la dépendance au jeu?</li> <li>› Quel est l'impact de la taxe sur la dépendance au jeu (0,5 % du produit brut des jeux) et des analyses du potentiel de dépendance de la Comlot sur la lutte contre la dépendance au jeu et la prévention?</li> </ul>

<b>OBJETS, CRITÈRES ET QUESTIONS DE L'ÉVALUATION</b>		
<b>Objets de l'évaluation</b>	<b>Critères d'évaluation</b>	<b>Questions</b>
Evaluation globale (conception)		<ul style="list-style-type: none"> <li>› L'actuel cadre juridique (loi sur les loteries et CILP) peut-il assurer la protection de la population contre la dépendance au jeu et garantir la transparence de la répartition des moyens provenant des loteries et paris?</li> <li>› La CILP est-elle appropriée pour combler les carences constatées dans le domaine des loteries et des paris?</li> <li>› Dans quels domaines les cantons doivent-ils encore apporter des améliorations ou faire des efforts additionnels?</li> <li>› Est-il nécessaire d'adapter la CILP du 1.7.2005 ou la loi sur les loteries?</li> </ul>

Tableau 1

### Structure du rapport

Le présent rapport final est subdivisé en quatre parties principales :

- › Partie A : elle contient une description de la méthodologie appliquée (chapitre 2) ainsi que l'historique et l'objet de l'évaluation (chapitre 3).
- › Partie B : elle contient les résultats des examens empiriques faits par INFRAS. Elle est articulée selon les trois principaux objectifs de la CILP, à savoir l'application uniforme et coordonnée de la législation sur les loteries (chapitre 4), la répartition de l'argent des fonds par les cantons (chapitre 5) et la protection de la population contre la dépendance au jeu (chapitre 6).
- › Partie C : elle résume les résultats de l'analyse juridique effectuée par le professeur Grisel.
- › Partie D : elle contient l'appréciation des évaluateurs. Se fondant sur les résultats des analyses empirique et juridique, ces derniers ont évalué l'exécution, les résultats et l'impact des mesures prises par les cantons dans le domaine des loteries et des paris.

## **2. METHODOLOGIE**

### **2.1. MODÈLE D'EFFICACITÉ**

L'évaluation a été structurée selon le modèle d'efficacité décrit ci-après (

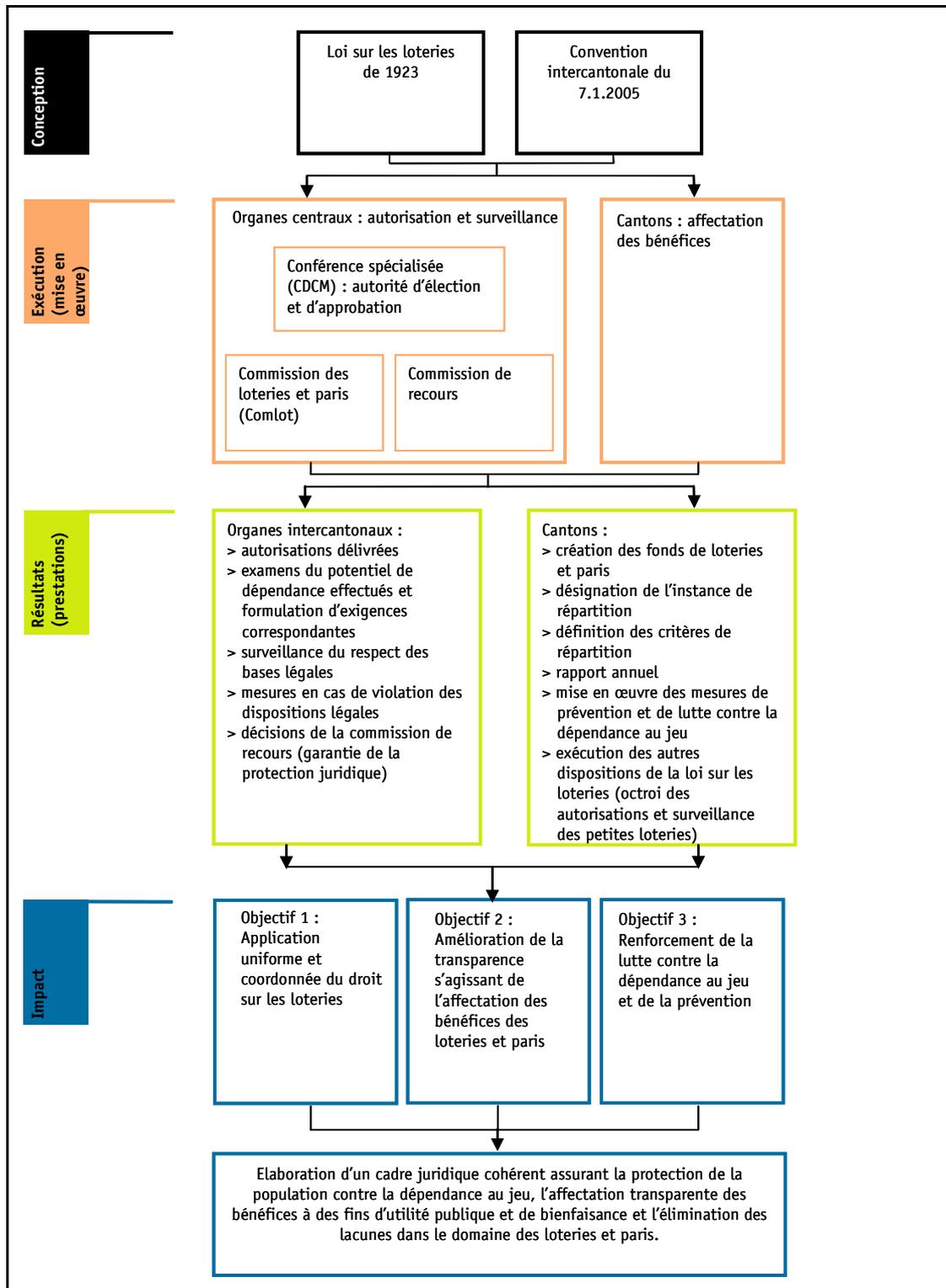


Figure 1). Elle est répartie en quatre niveaux :

- › **Conception** : sur le plan conceptuel, l'évaluation est fondée sur la loi de 1923 sur les loteries et sur la convention intercantonale du 7.1.2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP).
- › **Exécution** : l'entrée en vigueur de la CILP a entraîné la création d'une nouvelle autorité cantonale chargée des autorisations et de la surveillance, la Commission des loteries et paris (Comlot), et d'une autorité judiciaire, la commission de recours. Les cantons restent seuls responsables de la définition des compétences et des procédures pour la répartition des bénéfices. L'évaluation porte en l'occurrence sur l'exécution tant au niveau intercantonal qu'au niveau des 26 cantons.
- › **Résultats** : les prestations fournies par les organes intercantonaux et cantonaux sont ici analysées. Il s'agit en particulier de l'octroi d'autorisations ou de l'examen du potentiel de dépendance par la Comlot, ou encore de la définition des critères de répartition et des rapports sur l'affectation des fonds par les cantons.
- › **Impact** : à ce niveau, l'évaluation a pour but de déterminer quel impact ont les mesures et les prestations (inter)cantonales. Il s'agit en premier lieu d'apprécier si les objectifs de la CILP (application coordonnée du droit sur les loteries, amélioration de la transparence et protection de la population contre la dépendance au jeu) ont bel et bien pu être atteints.

La présente évaluation est axée sur les niveaux exécution, résultats et impact. La loi sur les loteries et la CILP ne sont en revanche pas directement incluses dans cette étude.

L'évaluation débouche toutefois sur des recommandations relatives à des adaptations conceptuelles de la loi (nouvelle révision) et de la CILP.

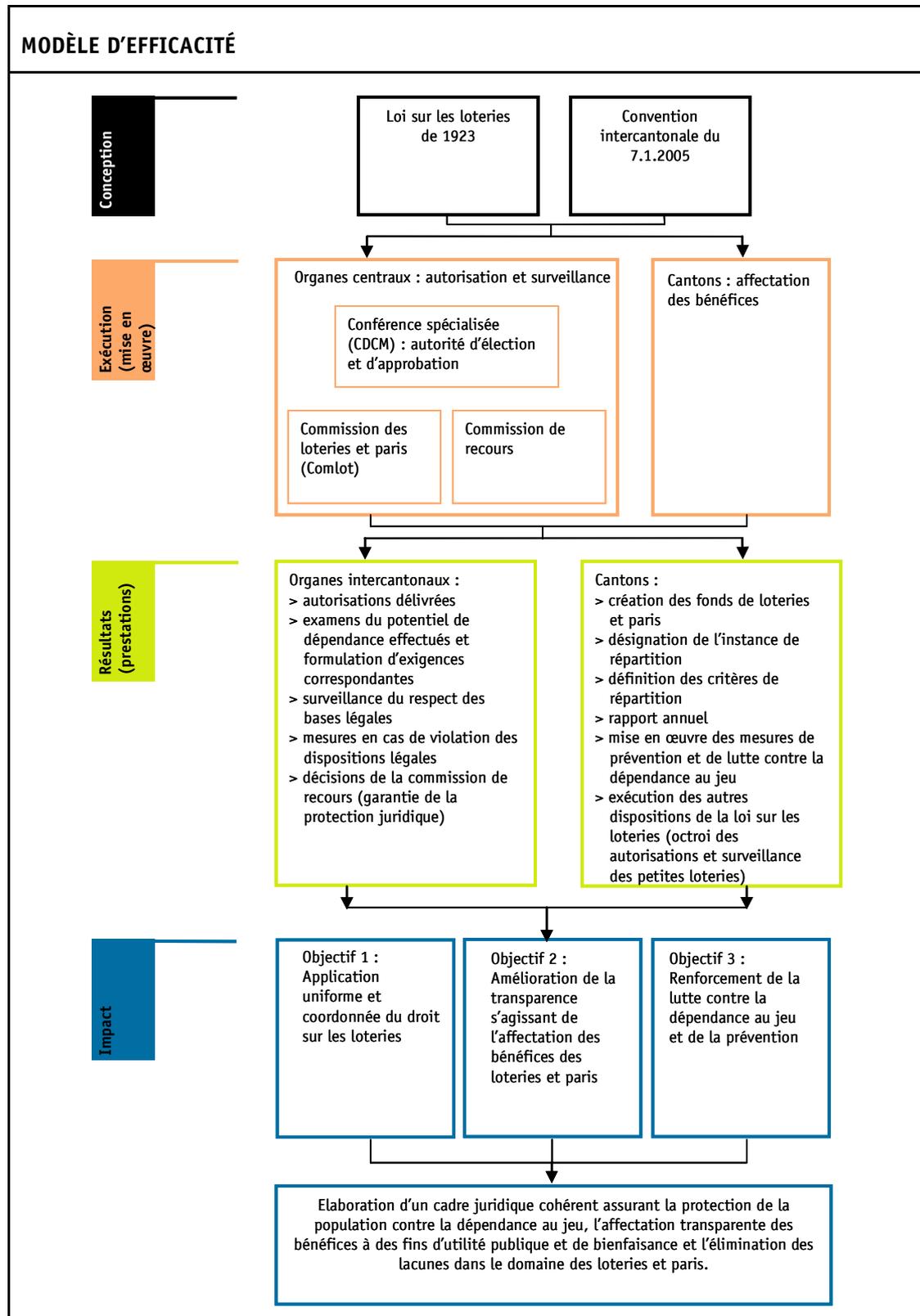


Figure 1 Schéma du modèle.

## 2.2. MÉTHODES D'ÉVALUATION

La présente évaluation repose sur quatre principes méthodologiques : 1) la compilation de données et de faits sur la base d'analyses de documents, 2) des entretiens approfondis avec différents acteurs concernés et des experts externes, 3) une analyse détaillée de certains cantons et 4) une analyse juridique séparée.

### 1) Collecte, traitement et analyse des données et documents disponibles

Il est possible de répondre à une grande partie des questions de l'évaluation – en particulier dans les domaines de l'exécution et des résultats – de façon purement descriptive, sur la base de différents documents. Le tableau ci-dessous recense les principaux documents.

APERÇU DES PRINCIPAUX DOCUMENTS	
Organes intercantonaux (Comlot, commission de recours)	Rapports annuels de la Comlot et de la commission de recours Organigrammes/descriptions des processus Comlot et commission de recours Autres documents Comlot (p. ex. conception de l'inspectorat) Autorisations et expertises Comlot Décisions de la commission de recours
Cantons	Etudes sur la transparence de la Comlot 2007 et 2009 : aperçu des bases légales et de leur exécution Lois, ordonnances et autres bases cantonales
Bases conceptuelles	Loi sur les loteries, documents relatifs à la procédure de consultation Convention intercantonale, rapports de la CDCM
Bases scientifiques	Etudes sur la dépendance au jeu (étude BASS, Grundlagenstudie Spielsucht, Etude romande sur le jeu, etc.)

Tableau 2

### 2) Entretiens avec des principaux acteurs et experts

Pour compléter les analyses des documents, tous les acteurs concernés et des experts externes ont été interviewés dans le cadre d'entretiens personnels ou téléphoniques (cf. Tableau 3). Les acteurs ont pu procéder à une évaluation de leurs propres structures, de leurs prestations et de leur impact (ainsi les membres de la Comlot ont pu évaluer leurs propres processus), tout comme ils ont pu exposer les expériences faites en rapport avec les structures et les prestations des autres acteurs (p. ex. les sociétés de loteries ont pu évaluer de leur point de vue la pratique de la Comlot en matière d'autorisation et de surveillance). Par ailleurs, des experts en droit public, en droit administratif et en prévention des dépendances ont apprécié la situation de leur point de vue.

APERÇU DES ACTEURS ET DES EXPERTS INTERVIEWÉS		
Acteur	Nom	Type d'entretien
Office fédéral de la justice	› M. Luzius Mader, vice-directeur	personnel
	› Mme Monique Cossali Sauvain, M. Reto Brand, Mme Valérie Berset Hemmer (Unité Projets et méthode législatifs)	personnel (entretien en groupe)
Comlot	› MM. Jean-François Roth (président Comlot), Alain Jeanmonod (directeur Comlot) Manuel Richard (directeur suppléant Comlot), M. Giuffredi (collaborateur Comlot)	personnel (entretien en groupe)
	› M. Werner Niederer (vice-président Comlot, ancien conseiller d'Etat)	personnel
Commission de recours	› M. Claude Rouiller (président de la commission de recours)	personnel
CDCM	› Mmes Sabine Pegoraro (présidente CDCM) et Dora Andres (directrice CDCM )	personnel
Sociétés de loteries	› M. Roger Fasnacht (directeur Swisslos)	personnel
	› M. Jean-Pierre Beuret (président du conseil d'administration LoRo)	personnel
CFMJ	› M. Benno Schneider (président de la Commission fédérale des maisons de jeu)	téléphonique
Experts externes	› M. Yvo Hangartner (professeur émérite Université de Saint-Gall)	téléphonique
	› M. Frédéric Richter (GREA)	téléphonique
	› Prof. H. Znoj (Université de Berne, Institut de psychologie)	téléphonique
Bénéficiaires choisis	› M. M.-A. Giger, Swiss Olympic, Ittigen › M. B. Hächler & Mme S. Lichtensteiger, Stapferhaus, Lenzburg › Mme N. Litzistorf, Equiterre, Berne/Genève	brèves interviews écrites et orales

Tableau 3

### Analyses détaillées dans certains cantons

En complément des études sur la transparence de la Comlot, des analyses détaillées ont été effectuées dans plusieurs cantons pour évaluer la répartition des moyens des fonds. Des entretiens ont été menés avec les représentants de neuf cantons au total (AG, BE, BS, GE, LU, SG, NW, VD, VS). Six cantons ont été examinés de façon approfondie et leurs structures d'exécution sont présentées en détail dans le rapport (AG, BE, SG, NW, VD, VS). Les trois autres (BS, GE, LU) ne sont évoqués que brièvement. La sélection des cantons a été opérée pour refléter la grande variété de solutions choisies pour mettre en œuvre la convention intercantonale. Elle s'est faite sur la base des critères suivants :

- › région linguistique,
- › cantons urbains/ruraux,
- › cantons abritant des maisons de jeu/n'en abritant pas,
- › type d'instance de répartition (Conseil d'Etat ou solution différente).

Les analyses détaillées reposent essentiellement sur des entretiens avec les responsables cantonaux dans le domaine des loteries et des paris (cf. Tableau 4). Des fils conducteurs ont été élaborés à cet effet ; ils contiennent des questions sur les procédures et les organes intercantonaux, sur la répartition des moyens financiers provenant des fonds de loteries et sur la lutte contre la dépendance au jeu et la prévention. Ces questions ont été abordées à l'occasion d'entretiens téléphoniques (et en partie personnels) avec les responsables cantonaux. En outre, des documents cantonaux mentionnés pendant ces entretiens ont été analysés.

<b>APERÇU DES PERSONNES INTERVIEWÉES DANS LES CANTONS</b>		
<b>Acteur</b>	<b>Nom</b>	<b>Type d'entretien</b>
AG	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Hr. S. Jayyousi, Stv. Leiter Rechtsdienst, Dep. Finanzen &amp; Ressourcen</li> <li>› Hr. J. Siegrist, Leiter kt. Fachstelle für Suchtfragen, Dep. Gesundheit u. Soziales</li> </ul>	téléphonique
BE	<ul style="list-style-type: none"> <li>› M. Hans-Jürg Käser, Conseiller d'Etat, Direction de la police et des affaires militaires (POM),</li> <li>› M. J.-F. Jöhr, secrétaire général suppléant POM,</li> <li>› M. D. Cléménçon, responsable du service Fonds POM,</li> <li>› Mme S. Schläppi, cheffe division Promotion de la santé &amp; dépendances, Direction de la santé et de la prévoyance sociale</li> </ul>	personnel
BS	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Fr. D. Schaub, Verwalterin Lotteriefonds, Justiz- und Sicherheitsdepartement</li> </ul>	par écrit
GE	<ul style="list-style-type: none"> <li>› M. Jean-Pierre Rageth, président de l'Organe genevois de répartition</li> </ul>	téléphonique
LU	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Hr. A. Lieb, Stv. Departementssekretär, Justiz- &amp; Sicherheitsdepartement,</li> <li>› Hr. D. Wicki, Leiter Abt. Soziales u. Arbeit, Gesundheits- &amp; Sozialdepartement</li> </ul>	téléphonique  par écrit
NW	<ul style="list-style-type: none"> <li>› RR Hugo Kayser, Finanzdirektion</li> </ul>	téléphonique
SG	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Hr. Ralph Dischler, Leiter Rechtsdienst im Finanzdepartement</li> <li>› Fr. N. Campestrin, Assistentin der Generalsekretärin, Bildungsdepartement</li> <li>› Hr. R. Wüest, Generalsekretär, Gesundheitsdepartement</li> <li>› Fr. K. Meier, Leiterin Amt für Kultur, Departement des Innern</li> <li>› Hr. S. Koslowski, Leiter Kulturförderung, Departement des Innern</li> </ul>	par écrit
VD	<ul style="list-style-type: none"> <li>› M. Marc Tille, chef de la police cantonale du commerce</li> </ul>	téléphonique
VS	<ul style="list-style-type: none"> <li>› M. Yannick Buttet, chef de la section commerce et patentes</li> </ul>	téléphonique

Tableau 4

### Analyse juridique

L'analyse juridique est fondée sur les dispositions constitutionnelles, légales et conventionnelles de la Confédération et des cantons. Son but consiste à mettre en évidence les problèmes spécifiquement juridiques découlant d'un système complexe. Elle tient compte éga-

lement des décisions judiciaires et de la littérature spécialisée. Il va sans dire que les questions ont été examinées avec la plus grande objectivité possible, à la lumière des documents disponibles.

### 2.3. ÉVALUATION

Nous fondant sur les résultats des différentes étapes des analyses, nous procédons finalement à une appréciation de l'objet de l'évaluation du point de vue des évaluateurs. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les documents disponibles et sur les faits établis, tout comme sur les appréciations personnelles et externes des acteurs concernés, sur les avis des experts et sur l'analyse juridique distincte. Nous avons soupesé soigneusement les résultats de nos propres recherches et les arguments avancés par les acteurs interviewés et avons exposé notre évaluation de la façon la plus intelligible possible.

L'évaluation de l'exécution, des résultats et de l'impact repose avant tout sur une comparaison entre situation effective et situation recherchée. Les objectifs définis dans la CILP servent de référence (degré de concordance entre les résultats visés par la CILP et ceux qui ont effectivement été atteints), tout comme les attentes de l'OFJ et du Conseil fédéral s'agissant d'une amélioration de la législation sur les loteries et les paris. En outre, des comparaisons ont été faites avec la situation avant l'entrée en vigueur de la convention intercantonale, spécialement pour évaluer l'exécution (appréciation des principaux changements du point de vue des acteurs consultés). Pour analyser l'adéquation de la conception et de l'organisation des organes, l'indépendance et l'attribution de compétences et de moyens à la Comlot, une comparaison a été faite avec des autorités de surveillance et de régulation dans d'autres secteurs politiques.

L'annexe A2 donne un aperçu détaillé des critères d'évaluation et des éléments à la base de l'évaluation (indicateurs, comparaisons).

### 3. HISTORIQUE ET OBJET DE L'ÉVALUATION

#### 3.1. ÉCHEC DE LA RÉVISION DE LA LOI SUR LES LOTERIES DE 1923

La loi sur les maisons de jeu (LMJ) édictée en 1998 constitue une *lex generalis* de l'avis du DFJP (2002). Elle définit le cadre de tous les jeux de hasard pour de l'argent et connaît uniquement une réserve en relation avec les dispositions particulières applicables aux loteries et aux paris professionnels (DFJP 2002). Dans le sillage de la révision totale de la LMJ, le Conseil fédéral décidait, le 4 avril 2001, de soumettre également à une révision totale la loi sur les loteries et les paris professionnels (LLP, RS 935.51). Les objectifs étaient les suivants :

- › tenir compte des nouvelles valeurs eu égard aux jeux de hasard, des développements techniques ainsi que de l'ouverture et de l'internationalisation croissante du marché dans ce domaine ;
- › assurer la protection des joueurs contre les dangers et les effets néfastes que peuvent avoir les jeux de hasard;
- › prendre en considération les préoccupations financières des collectivités publiques intéressées.

Une commission d'experts (composée paritairement de représentants de la Confédération et des cantons) a été chargée de préparer une révision totale de la loi sur les loteries. Dans le rapport explicatif du 25.10.2002 (DFJP 2002), différentes carences dans la réglementation relative aux loteries et aux paris ont été relevées :

- › **Absence de réglementation pour les actuels grands exploitants** : la LLP avait été conçue pour de petits exploitants. Les droits et les obligations des grandes sociétés ne sont donc réglementés nulle part de façon explicite. L'exclusion de l'accès au marché pour des tiers, qui résulte de conventions intercantionales, ne repose pas toujours sur une base légale formelle suffisante du droit cantonal. En conséquence, la commission propose l'introduction d'un système d'autorisation dual (autorisation pour l'exploitant et autorisation pour le jeu).
- › **Admission de nouveaux jeux et de nouveaux canaux de distribution** : l'évolution de la technologie a rendu les jeux toujours plus rapides, plus aisément accessibles et a entraîné une augmentation des possibilités de gain et des taux de redistribution. La commission souhaite que le législateur se prononce 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 admissi-

bles. Elle propose que de nouvelles formes de jeu et de vente (p. ex. paris au bookmaker) soient admises, mais que l'organe habilité à délivrer les autorisations puisse édicter des mesures de protection contre la dépendance au jeu.

- › **Problème de la dépendance au jeu** : le contrôle social qui existe lors de l'achat de billets de loterie dans un kiosque n'existe plus dans la même mesure pour les jeux proposés par le biais de nouveaux canaux, tels que distributeurs automatiques, terminaux, réseaux téléphoniques, ordinateurs ou téléphones mobiles. Le joueur court par conséquent le risque de s'isoler, de perdre le sens de la réalité et le contrôle de soi. Les taux de redistribution élevés augmentent la durée du jeu (moins de pertes moyennes par jeu) et donc l'accoutumance et la dépendance. La commission exige que les organes d'autorisation et de surveillance prêtent une attention toute particulière au risque de dépendance au jeu et ordonnent les restrictions nécessaires. Elle demande que les grands exploitants versent dorénavant aussi une taxe de 0,5 % sur le produit brut des jeux au fonds contre la dépendance au jeu.
- › **Blanchiment d'argent** : la commission estime qu'il faudrait examiner si le domaine des loteries et des paris ne devrait pas être soumis à la loi fédérale sur le blanchiment d'argent.
- › **Problème de délimitation entre la LLP et la LMJ** : la délimitation entre les champs d'application de la loi sur les maisons de jeu et de la loi sur les loteries devient de plus en plus difficile. Certains jeux de loterie ne se distinguent guère, du point de vue du joueur, des jeux proposés dans les maisons de jeu (p. ex. appareils Tactilo).
- › **Organisation des autorités compétentes pour les autorisations, la surveillance et la répartition** : Dans ce domaine, les carences relevées sont en premier lieu les suivantes :
  - › **Manque de séparation des pouvoirs** (un membre du gouvernement fait partie à la fois de l'autorité compétente pour l'octroi des autorisations, de l'autorité de surveillance, de l'instance de répartition et de l'organe directeur d'un grand exploitant) ;
  - › Une **surveillance efficace** des grands exploitants est rendue difficile du fait que ces derniers sont soumis à la surveillance de 26 cantons et doivent, dans un cas extrême, solliciter une autorisation pour un même jeu dans 26 cantons.
  - › L'actuelle organisation des autorités complique la **coordination** entre les autorités cantonales et entre les cantons et l'autorité de surveillance de la Confédération ou la Commission fédérale des maisons de jeu.
  - › La **transparence dans la répartition des bénéfiques nets** laisse à désirer (les critères de répartition varient d'un canton à l'autre, pas de surveillance nationale concernant

l'affectation des moyens provenant des fonds de loteries, les instances compétentes connaissent des pratiques de répartition différentes).

- › Les **termes utilité publique et bienfaisance** sont souvent interprétés de manière très large.

La commission propose la création, au niveau fédéral ou cantonal, d'une nouvelle commission des loteries et paris chargée de l'octroi des autorisations et de la surveillance des grands exploitants. En outre, elle souhaite une réglementation plus précise des fonds de loteries et paris et l'adoption de dispositions sur l'incompatibilité et la transparence applicables à l'activité des instances de répartition de l'argent provenant des fonds de loteries.

- › **Imposition** : les réglementations varient fortement d'un canton à l'autre (taux d'imposition, seuils d'exonération et frais déductibles). La commission prône l'introduction, en lieu et place de l'actuelle imposition du revenu, d'un nouvel impôt anticipé combiné avec un seuil d'exonération.
- › **Droit pénal** : les amendes prévues par la LLP ont perdu leur effet dissuasif. Elles devraient être augmentées adéquatement.

Le projet de révision de la loi fédérale sur les loteries et les paris a été globalement critiqué par les participants à la consultation. Les organisations faïtières de l'économie, les œuvres d'entraide, les organisations de protection de l'environnement et les représentants de la branche des maisons de jeu ont estimé que la révision n'allait pas assez loin et qu'elle ne faisait que cimenter le système existant. Les cantons, les sociétés de loteries, les bénéficiaires des moyens provenant des fonds de loteries et paris ainsi que les partis de gauche ont remis en question l'opportunité même de la révision. (DFJP 2003)

Cela étant, le Conseil fédéral décida, le 18 mai 2004, de suspendre provisoirement la révision. Il répondait ainsi à une demande dans ce sens de la CDCM, qui promettait en contrepartie de remédier aux manquements les plus graves dans le domaine des loteries et des paris, en élaborant elle-même une convention internationale dans les meilleurs délais (DFJP 2008).

### 3.2. CONVENTION INTERCANTONALE

La convention intercantonale relative au domaine des loteries et paris (CILP) est entrée en vigueur le 1.7.2006. Son article 2 en arrête les buts (voir aussi CDCM 2005) :

1. Une seule instance d'autorisation et de surveillance est créée pour les loteries et les paris visant un but d'utilité publique ou de bienfaisance et organisés aux niveaux intercantonale et nationale. Elle a pour tâche de garantir une application uniforme de la loi fédérale.
2. Les cantons ont l'obligation d'assurer la transparence au sujet de la répartition des bénéfices. A cet effet, ils édictent des réglementations cantonales définissant les instances de répartition, les critères de répartition et la publication de la distribution des fonds.
3. La population doit être protégée contre les effets socialement nuisibles des loteries et paris.

Les dispositions détaillées de la CILP relatives à la composition, à l'organisation et aux compétences des nouveaux organes intercantonaux, aux homologations, à la répartition des bénéfices et à la prévention de la dépendance au jeu sont citées dans les chapitres concernés de la partie B.



## **PARTIE B : RÉSULTATS DES EXAMENS EMPIRIQUES D'INFRAS**

### **4. APPLICATION UNIFORME ET COORDONNÉE DE LA LÉGISLATION SUR LES LOTERIES**

La présente évaluation a pour objet de déterminer si l'application uniforme et coordonnée de la législation sur les loteries a été réalisée. Elle se concentre avant tout sur les nouvelles procédures introduites par la CILP et sur l'exécution dans les domaines des autorisations (chapitre 4.1), de la surveillance (chapitre 4.2) et des recours (chapitre 4.3) ainsi que sur l'organisation et les prestations des nouveaux organes intercantonaux (Comlot, commission de recours ; chapitre 4.4). Les résultats de ces analyses sont résumés ci-après.

#### **4.1. PROCÉDURE D'AUTORISATION**

##### **Bases légales**

La loi sur les loteries stipule qu'une loterie appelée à être exploitée dans plusieurs cantons requiert une autorisation de chaque canton concerné. Une pratique s'est dès lors établie, à savoir qu'un canton assume la responsabilité des opérations, examine les requêtes pour les loteries au nom des autres cantons et délivre l'autorisation d'émission. Ces derniers, s'appuyant sur cette autorisation, autorisent l'exploitation de la loterie sur leur territoire. Pour les loteries et paris intercantonaux ou nationaux, la CILP a introduit les bases légales d'une procédure simplifiée auprès d'une seule instance, la Comlot, qui est la nouvelle autorité d'homologation et de surveillance intercantonale.

La procédure d'autorisation pour les loteries et paris intercantonaux est régie par les art. 14, 15 et 16 CILP. Elle est subdivisée en deux niveaux. Dans un premier temps, la Comlot examine les requêtes et accorde une homologation si l'examen s'avère positif. Ensuite, tous les cantons concernés octroient une autorisation d'exploitation dans les 30 jours.

##### *CILP, Art. 14 Homologations*

*1 Les loteries et paris relevant de la présente convention nécessitent une homologation préalable par la commission des loteries et paris.*

*2 La commission*

*a. examine les demandes et mène la procédure de requête ;*

*b. rend les décisions d'homologation qu'elle communique aux cantons avant leur notification.*

*CILP, Art. 15 Autorisation d'exploitation*

*1 Les cantons rendent une décision relative à l'exploitation de la loterie ou du pari sur leur territoire dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la décision d'homologation et communiquent l'autorisation d'exploitation à la commission.*

*2 L'autorisation d'exploitation délivrée par les cantons ne comportera aucune charge ou condition relatives au jeu dérogeant à la décision d'homologation. Seules sont admises les charges ou conditions qui renforcent les mesures de prévention décidées par la commission.*

*CILP, Art. 16 Notification de la décision*

*La commission notifie la décision d'homologation à la société requérante et les autorisations d'exploitation des cantons dans lesquels la loterie ou le pari pourra être exploité.*

**Pratique actuelle**

La procédure d'octroi des homologations est réglée plus en détail dans une directive interne de la Comlot du 10.9.2007. Celle-ci distingue entre une procédure d'autorisation et une procédure d'information. Cette dernière est utilisée en cas d'adaptations de produits de loterie existants n'entraînant pas de modifications significatives du mécanisme du jeu. En vertu de la directive interne, il suffit alors d'informer la Comlot en sa qualité d'autorité de surveillance. La procédure d'autorisation ordinaire dure au plus 106 jours, octroi de l'autorisation d'exploitation compris. Les sociétés de loterie soumettent un dossier de requête complet, que le secrétariat de la Comlot analyse à l'intention de la commission. L'examen du potentiel de dépendance fait partie intégrante de l'étude du dossier. Ce dernier est enfin évalué par la Comlot à l'occasion d'une séance, exceptionnellement par voie de circulation, afin de déterminer si les produits ou groupes de produits proposés sont conformes aux exigences légales.

Selon les indications de la Comlot, une seule des demandes présentées jusqu'ici a été formellement retirée. Dans 10 cas, les sociétés de loteries ont dû apporter passablement de modifications à leurs dossiers. Dans la grande majorité des cas cependant, aucun changement n'a été requis; il s'agissait tout au plus d'éclaircir de petits détails ou de corriger des erreurs rédactionnelles. Conformément à la directive interne susmentionnée, la Comlot et les sociétés de loteries entretiennent des contacts réguliers et elles échangent leurs points

de vue préalablement à une procédure d'autorisation. Les éventuels problèmes peuvent être généralement réglés par le dialogue, avant la soumission du dossier.

Aux dires de la Comlot, les décisions de la commission ont jusqu'ici toujours été prises consensuellement, ce qui ne signifie pas pour autant que la commission ne débattre pas longuement de certains dossiers. La composition interdisciplinaire de cet organe assure toutefois des décisions fondées qui prennent en compte les aspects aussi bien juridiques qu'économiques ou sanitaires.

### **Appréciation par les acteurs interrogés**

La procédure d'autorisation s'est avérée judicieuse de l'avis des acteurs interrogés qui considèrent que la centralisation auprès d'une seule instance constitue une nette amélioration par rapport à la situation antérieure. La CDCM affirme que la procédure a clairement gagné en qualité. Et de préciser que la Comlot exige aujourd'hui des sociétés de loteries des dossiers nettement plus fouillés et qu'elle dispose des connaissances spécialisées et des ressources en personnel nécessaires pour assurer un examen adéquat des requêtes. Cette évaluation est confirmée par les sociétés de loteries qui ont constaté une professionnalisation de la procédure d'autorisation.

Les représentants de la Confédération et de la Comlot qui ont été interrogés sont d'accord pour dire que les recours introduits par l'OFJ contre des décisions de la Comlot ont en fin de compte débouché sur une consolidation de la procédure, contribuant ainsi à en augmenter la crédibilité. L'OFJ est jusqu'ici intervenu dans deux contextes : premièrement, contre des jeux qui, à son avis, ne satisfaisaient pas à l'exigence du plan (art. 1, al. 2, LLP) et, deuxièmement, contre une décision d'homologation générale. De leur côté, les sociétés de loteries considèrent toutefois que les interventions de l'OFJ témoignent d'un manque de confiance envers la Comlot ; cette situation crée des incertitudes.

De l'avis de la Comlot, la durée de la procédure pourrait être améliorée. Celle-ci dure au moins 60 jours, car après l'autorisation de la Comlot, les cantons ont 30 jours pour octroyer l'autorisation d'exploitation ; il faut ensuite respecter le délai de recours de 30 jours de la Confédération. L'homologation générale accélère la procédure, car les cantons ne doivent plus délivrer d'autorisation d'exploitation. Les sociétés de loteries souhaiteraient également un raccourcissement de la procédure d'autorisation, mais elles sont conscientes que cette durée est déterminée par le système (délais de recours) et que la Comlot n'a que peu de moyens d'influer sur ce facteur. La CDCM pour sa part estime qu'il n'y a aucun besoin de changement à cet égard. Les deux niveaux procéduraux sont considérés comme judicieux,

les cantons pouvant ainsi choisir de ne pas admettre sur leur territoire des loteries ou des paris spécifiques. Un tel cas s'est présenté une fois jusqu'ici (Wingo, canton des Grisons).

## 4.2. SURVEILLANCE

### Bases légales

En vertu de l'art. 10 LLP, l'autorité d'homologation est chargée de la surveillance. Elle doit superviser ou faire superviser l'organisation et l'exploitation de la loterie, en particulier le tirage, la délivrance des lots et l'emploi du produit. La CILP régleme la surveillance plus précisément à son art. 20 :

#### *CILP, Art. 20 Surveillance*

*1 La commission veille au respect des prescriptions légales et des conditions liées aux autorisations. Elle prend les mesures nécessaires en cas d'infraction.*

*2 La commission peut déléguer l'exercice de tâches de surveillance aux cantons.*

*3 La commission retire l'autorisation lorsque les conditions d'octroi ne sont plus remplies.*

Les tâches de la Confédération sont décrites plus en détail dans l'ordonnance relative à la loi sur les loteries (OLLP). L'art. 3 stipule que les fonctionnaires de la Confédération qui, dans l'exercice de leurs fonctions, ont connaissance d'une contravention à la loi et à l'ordonnance, sont tenus de la dénoncer à l'Office de la police du Département fédéral de justice et police. Qui plus est, la Confédération a l'obligation, en vertu de l'art. 5, de compiler une vue d'ensemble des autorisations délivrées par les cantons et de publier cette liste.

### Pratique actuelle

Sur la base des interviews réalisées et des analyses de documents (p. ex. Comlot 2009c), la surveillance relevant de la compétence de la Comlot peut être répartie en trois domaines :

- › Surveillance du marché illégal : la Comlot dépose des plaintes pénales contre les exploitants illégaux et soutient les cantons dans les poursuites pénales.
- › Surveillance du marché légal (Swisslos et LoRo) : la division juridique et l'inspectorat de la Comlot s'assurent que les jeux sont exploités correctement et que les charges formulées dans l'autorisation sont respectées (p. ex. eu égard à la publicité excessive, à la protection de la jeunesse et aux stratégies de prévention). Ces tâches sont parfois déléguées à des services cantonaux (ZH, VD) ou à des entreprises privées sur la base d'un mandat.

- › Surveillance des cantons : la Comlot a jusqu'ici mené deux investigations pour vérifier le respect des dispositions de la CILP concernant l'affectation des bénéficiaires. Elle a élaboré des recommandations à ce sujet et contrôle régulièrement l'application de ces recommandations approuvées par la CDCM. En outre, la Comlot surveille l'utilisation des ressources provenant de la taxe sur la dépendance au jeu.

L'OFJ limite actuellement son activité au domaine législatif, aux statistiques et à l'exercice du droit de recours contre les autorisations délivrées par la Comlot<sup>1</sup>. Il ressort des interviews menées avec la Comlot et l'OFJ que les tâches ont été transférées progressivement de l'OFJ à la Comlot au fil des dernières années. Cette dernière représente désormais aussi le domaine des loteries et des paris au sein de la Commission Suisse pour la Loyauté en lieu et place de l'OFJ.

La Comlot est actuellement en train de mettre en place un inspectorat pour la supervision de l'exploitation des loteries et paris autorisés et pour la lutte contre les exploitants illégaux (voir Konzept Inspektorat, mars 2010)<sup>2</sup>. Elle-même ne dispose d'aucune compétence d'instruction ou de poursuite pénale. Lorsqu'elle constate des infractions, elle doit en informer les autorités de poursuite pénale du canton ou faire une dénonciation.

### **Evaluation par les acteurs interrogés**

Les acteurs interrogés au sujet des procédures et de l'exécution dans le domaine de la surveillance des loteries et paris portent des jugements différents. Les représentants de la Comlot et des cantons estiment que cette surveillance est d'une manière générale judicieuse-

1 En vertu de l'art. 49, al. 1, let. b, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et de la directive du DFJP du 21 juin 2004 (Weisung zur Delegation der Unterschriftsberechtigung der Departementsvorsteherin), l'OFJ est habilité à introduire des recours au nom du DFJP.

2 L'inspectorat prévu doit se charger des tâches suivantes (cf. Konzept Inspektorat; Comlot, mars 2010):

- › Domaine illégal:
  - › collecter des informations sur des terminaux de prise de paris illégaux.
  - › créer un réseau de contact avec des services de police cantonaux
  - › créer un service central de dénonciation (sur [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch))
  - › former les services de police cantonaux et d'autorité d'instruction pénale (dans ce domaine, une passerelle est prévue vers les journées de formation CFMJ pour la formation des services régionaux de police)
  - › accompagner des interventions de la police
  - › collaborer avec la CFMJ pour des délits qui concernent aussi bien la loi sur les maisons de jeu que sur les loteries.
- › Domaine légal:
  - › vérifier si les produits autorisés satisfont aux exigences légales et si leur exploitation est conforme aux règles
  - › vérifier les stratégies de lutte contre la dépendance au jeu des sociétés de loteries (p.ex. concernant Tactilo ou Ecco)
  - › surveiller les retraits et les destructions de billets

ment réglée. L'extension des ressources en personnel du secrétariat de la Comlot a permis à celle-ci de remplir adéquatement ses fonctions de surveillance. Dans ce contexte, la mise en place de l'inspectorat au sein de la Comlot est considérée comme un pas important. Ces acteurs soulignent aussi que, grâce à la Comlot, ils disposent aujourd'hui d'un service ayant une vue d'ensemble du marché des loteries et paris.

Toutefois, la Comlot et la CDCM critiquent les moyens juridiques restreints existant sur le territoire suisse pour lutter contre les jeux illicites. Elles relèvent que la Comlot est dotée de compétences nettement moins étendues que la CFMJ, qui est une autorité d'instruction. Ainsi, la Comlot ne peut pas infliger d'amendes et l'exécution des peines appartient entièrement aux cantons. Or, dans sa collaboration avec ces derniers, la Comlot se heurte à diverses difficultés : les interlocuteurs ne sont pas toujours clairement définis ; parfois le savoir-faire nécessaire fait défaut, de sorte que les investigations ne sont pas menées avec la fermeté requise ; et elle n'est pas informée du déroulement de la procédure pénale, la législation ne lui impartissant pas expressément le droit de consulter les dossiers (cf. Comlot 2010a). Les personnes consultées n'ont cependant pas précisé si cette problématique des moyens restreints de la Comlot pourrait être résolue dans le cadre du concordat existant ou si elle requiert une révision du droit fédéral. La compétence de la CFMJ de qualifier un jeu de 'jeu de hasard' selon la définition donnée dans la loi sur les loteries ou la loi sur les maisons de jeu est un autre point critiqué. Ce point est à l'origine d'un conflit entre les cantons et la CFMJ à propos des automates Tactilo proposés par la LoRo. La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) a interdit l'exploitation des automates du type « Tactilo » en décembre 2006, décision que les sociétés de loteries et les cantons ont attaquée en justice. Le Tribunal fédéral administratif a admis leur recours en janvier 2010 et a levé l'interdiction de la CFMJ. Cette dernière conteste ce jugement et a fait recours auprès du Tribunal fédéral.

S'agissant de la surveillance des deux sociétés de loteries, la Comlot écrit qu'une grande partie des processus (p. ex. retraits ou destruction de billets, respect des mesures de prévention) ne sont toujours pas placés sous sa supervision systématique (Comlot mars 2010). Dans ce domaine, elle prévoit de déléguer davantage de tâches aux cantons (en vertu de l'art. 20, al. 2, CILP). La vérification de systèmes de jeu, d'appareils de tirage et de stratégies de prévention peut également être confiée à d'autres mandataires disposant des connaissances spécialisées requises. Elle débat en outre de l'opportunité d'un mandat externe pour une expertise économique visant à vérifier l'organisation et l'efficacité des sociétés de loteries.

Les représentants de la Confédération estiment qu'ils ne sont pas en mesure d'évaluer la surveillance assurée par la Comlot sur la base des informations à leur disposition. L'OFJ est d'avis que la répartition des tâches entre la Comlot et lui-même doit être réglée sur le plan juridique, mais il précise que la distribution des rôles est claire dans la pratique. La Confédération se contente aujourd'hui d'exercer son droit de recours, tandis que toutes les autres questions sont transférées à la Comlot, même lorsqu'elles concernent des loteries ou paris exploités sur le territoire d'un seul canton ( qui ne sont dès lors pas intercantonaux).

Les sociétés de loteries qualifient positivement les tâches de surveillance accomplies par la Comlot. Elles affirment que la surveillance s'est améliorée depuis la création de ce nouvel organe. Swisslos déclare que la qualité de la surveillance assurée par la Comlot est tout aussi bonne que celle de la CFMJ, en dépit de moyens plus modestes. Les sociétés de loteries voient dans l'Internet l'une des plus grandes difficultés en matière de surveillance ; le groupe de travail pour les jeux en ligne doit élaborer des mesures appropriées. Pour ce qui est des « jeux dans l'arrière-boutique », elles soulignent que la Comlot a joué un rôle important et qu'elle est sur le bon chemin dans sa coopération avec les polices cantonales. Et de préciser que la Comlot a élaboré d'excellentes bases pour les instances cantonales, ce qui permet aux cantons de fournir un bon travail en rapport avec les loteries illégales.

### 4.3. PROCÉDURE DE RECOURS

#### **Bases légales**

La procédure de recours est régie par l'art. 23 CILP :

#### *CILP, Art. 23 Protection juridique*

*1 Les arrêtés et décisions des organes de la convention fondés sur cette dernière ou sur une réglementation connexe peuvent faire l'objet d'une plainte auprès de la commission de recours.*

*2 La procédure devant la commission de recours se fonde sur la loi fédérale sur le Tribunal administratif, tant que la présente convention ne précise rien d'autre. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal administratif, les dispositions de la LPA sont applicables par analogie.*

*3 Les frais de procédure de la commission de recours sont en règle générale fixés pour couvrir les coûts. Les frais non couverts de la commission de recours sont supportés par la commission des loteries et paris.*

Depuis la réorganisation judiciaire fédérale (env. un an après l'entrée en vigueur de la CILP), le DFJP a lui aussi la possibilité de faire recours contre des décisions cantonales de première instance. L'OFJ a déjà exercé ce droit à plusieurs reprises. Il permet au DFJP ou à l'OFJ de défendre l'intérêt public, en veillant à une application du droit conforme à la législation fédérale. Les tiers ne sont que rarement habilités à recourir.

### **Pratique actuelle**

A ce jour, Swisslos et l'OFJ ont exercé leur droit de recours. Le chapitre 4.4.2 donne un aperçu détaillé des toutes les procédures traitées par la commission de recours.

### **Evaluation par les acteurs interrogés**

La procédure de recours est qualifiée de satisfaisante par la majorité des personnes interrogées, qui estiment qu'elle est éprouvée et qu'elle garantit la protection juridique nécessaire. La Loterie Romande et quelques cantons (VD) ne partagent pas cet avis et critiquent la procédure. Lors de la création de cette procédure de recours, les cantons et les sociétés de loteries étaient partis du principe que les décisions de la Comlot seraient attaquées en première ligne par des sociétés de loteries concurrentes. La LoRo considère toutefois que les autorités fédérales abusent de cette procédure à des fins politiques, pour bloquer les décisions des cantons.

La commission de recours relève que la CILP n'est pas parfaitement claire sur un point. Si elle règle comment recourir contre des décisions de la Comlot, elle ne dit rien sur la manière d'attaquer des décisions prises dans le cadre de l'autorisation d'exploitation. Elle estime qu'une instance de recours doit être désignée pour le cas où, par exemple, un canton interdit un jeu qui avait été autorisé par la Comlot.

## **4.4. ORGANES INTERCANTONAUX**

La convention intercantonale prévoit trois organes :

- › la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM),
- › la commission des loteries et paris (Comlot),
- › la commission de recours.

La présente évaluation met l'accent sur les structures organisationnelles et les prestations des nouveaux organes que sont la Comlot (chapitre 4.4.1) et la commission de recours (chapitre 4.4.2). La CDCM, qui est l'organe suprême de la convention ainsi que l'autorité de nomination et de surveillance, n'est pas directement incluse dans l'analyse.

#### 4.4.1. COMLOT

##### **Bases légales**

La composition, l'organisation et les compétences de la Comlot sont régies par les art. 5 à 7 CILP :

##### *CILP, Art. 5 Composition*

*1 La commission des loteries et paris se compose de cinq membres dont deux membres issus de Suisse romande, deux de Suisse alémanique et un membre de Suisse italienne.*

*L'élection vaut pour une période de fonction de quatre ans ; une réélection est possible.*

*2 Les membres de la commission ne peuvent être ni membres d'un organe ni employés d'une entreprises de loteries ou de paris, de maisons de jeu, d'entreprises de fabrication et de commercialisation de la branche de fournitures de jeux ou d'entreprises et sociétés proches de celles-ci.*

##### *CILP, Art. 6 Organisation*

*1 La commission édicte un règlement interne qui doit être approuvé par la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries. Elle y règle en particulier le détail de son organisation, des compétences de la présidence et des indemnités.*

*2 La commission soumet annuellement à l'approbation de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries un rapport de gestion avec compte annuel révisé et un projet de budget.*

*3 Un secrétariat permanent seconde la commission. Celle-ci peut notamment conclure à cet effet des contrats de prestation avec des tiers.*

*CILP, Art. 7 Compétence*

*1 La commission est autorité d'homologation de nouveaux jeux et de surveillance pour les loteries et paris selon la présente convention.*

*2 La commission dispose en outre de tous les pouvoirs qui ne sont pas attribués à un autre organe.*

**Structure organisationnelle**

La Comlot a été créée en 2006. Sa composition est inchangée depuis lors. Différentes disciplines y sont représentées (3 juristes, 1 économiste, 1 spécialiste de la prévention). La CDCM a réélu tous les membres pour la période en cours (2010 à 2014).

Le secrétariat de la Comlot est actuellement doté de l'équivalent de 7 postes à plein temps (direction 150 % ; division juridique 400 % ; administration 100 % ; inspectorat 50 %). En cas de besoin, des mandats (représentant env. 1 poste à plein temps) sont confiés à l'extérieur, notamment à des services cantonaux ou à une entreprise privée qui contrôle les appareils et les logiciels de tirage. D'ici à la fin de 2010, l'inspectorat doit passer à 100 %, dont la moitié environ pour la surveillance du secteur illégal et 50 % pour la supervision du secteur légal. Depuis sa création il y a quatre ans, la Comlot a augmenté son pourcentage de postes de 300 à 700 %.

**Aperçu des prestations (résultats)**

Les fonctions assumées par la Comlot sont les suivantes :

- › vérification et autorisation (autorisation de nouveaux jeux, vérification des jeux quant au risque de dépendance)
- › surveillance (surveillance du marché illégal, des sociétés de loteries et des cantons)
- › relations publiques et communication (relations avec les cantons, l'OFJ, la CFMJ, les sociétés de loteries, contacts internationaux, réponses aux questions de particuliers et de médias)
- › conseil (centre de compétence et interlocuteur pour les cantons, formulation de recommandations et de directives à l'intention des cantons, préparation des dossiers à l'intention de la CDCM).

Le tableau 5 donne un aperçu des principales prestations fournies par la Comlot :

<b>APERÇU DES PRESTATIONS DE LA COMLOT</b>		
<b>Type de prestations</b>	<b>Nombre</b>	<b>Explications</b>
Autorisation de nouveaux jeux	2006: 19 2007: 43 2008: 44 2009: 37	Les demandes de la Loterie Romande et de Swisslos ont toutes été acceptées. Des remaniements ont été nécessaires dans certains cas ; une requête a été retirée. Le traitement des demandes par la Comlot a sollicité, à de rares exceptions près, 6 semaines au plus (rapport d'activité Comlot 2009)
Surveillance du marché illégal (nombre de dossiers ouverts)	2006: * 2007: * 2008: 30 2009: 42  * pas d'indications	Ouverture de nombreux dossiers dans le domaine des loteries et paris illégaux d'exploitants étrangers sur Internet, en partie aussi des concours : sur les 42 dossiers ouverts en 2009, 20 étaient encore pendants le 31.12.09, auxquels s'ajoutent 19 dossiers pendants des années 2007 et 2008. En 2009, 20 interventions ont été couronnées de succès, surtout sous forme de mises en garde ou des plaintes pénales (rapport d'activité Comlot 2009).
Surveillance des sociétés de loteries	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>› En 2009, la Comlot a examiné les procédures de révision interne, surtout en rapport avec les procédures de tirage, la logistique et la sécurité de l'information (selon rapport d'activité 2009).</li> <li>› Elaboration d'une directive interne relative au « caractère mesuré » de la publicité.</li> <li>› Flux financiers/prévention du blanchiment (directive sur le blanchiment d'argent)</li> <li>› Ouverture de dossiers relatifs à la protection de la jeunesse et à la prévention de la dépendance au jeu.</li> </ul>
Surveillance des cantons	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Analyse de la transparence dans les cantons (2007) et formulation de recommandations à l'intention des cantons</li> <li>› Vérification de l'application des recommandations (analyse de suivi 2009)</li> <li>› Ouverture de dossiers isolés concernant l'utilisation des fonds provenant des loteries (lorsque les projets des cantons sortent du cadre légal)</li> <li>› Organisation d'une manifestation visant à informer sur l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu (présentation de projets de coopération régionaux)</li> </ul>
Autres tâches	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Centre de compétence pour les cantons (p. ex. plusieurs séances sur le thème des tournois de poker)</li> <li>› Participation à différents groupes de travail (loteries, jeux de hasard sur Internet, jeux d'adresse contre de l'argent)</li> <li>› Renseignements téléphoniques et par le biais du site Web</li> </ul>

Tableau 5

### **Evaluation par les acteurs interrogés**

Tous les acteurs interviewés ont mentionné le processus de développement de la Comlot au cours des quatre dernières années. La Comlot elle-même est satisfaite des résultats : une organisation entièrement nouvelle a été mise sur pied, la commission travaille de façon efficace et souple et atteint un niveau de qualité élevé, surtout pour sa tâche centrale, les autorisations. Il n’y a eu aucun départ jusqu’ici, ni au secrétariat ni dans la commission, ce qui atteste que l’atmosphère interne est bonne. De l’avis de la Comlot, il s’agit maintenant de consolider ce qui a été mis en place. La CDCM parle d’une phase constitutive difficile pendant les deux premières années. Aujourd’hui, elle est très contente du travail de la Comlot. Il faut tenir compte du fait qu’il n’existe pas sur le marché du travail de personnes spécialisées dans les activités complexes de la Comlot ; le personnel a dès lors dû acquérir ses connaissances au fur et à mesure. La Confédération souligne également le renforcement des compétences au sein de la Comlot. Les sociétés de loteries saluent également le grand développement de la Comlot, qui a dû commencer par acquérir son savoir-faire. Pour la CDCM, la création de la Comlot constitue une nette amélioration. Et de souligner qu’il existe ainsi du côté des cantons un interlocuteur disposant des connaissances nécessaires, ce qui facilite les discussions. La collaboration avec la Comlot est jugée bonne et sans heurt.

Un point central de l’évaluation de la Comlot concerne son indépendance. Les avis de la Confédération et des cantons divergent à ce propos. L’OFJ estime que l’indépendance de la Comlot vis-à-vis de la CDCM/des cantons n’est pas suffisamment établie sur le plan institutionnel. Il reproche à la Comlot d’être très proche des cantons et de manquer d’autonomie. Les relations avec les sociétés de loteries sont également qualifiées d’assez « décontractées ». La Comlot et la CDCM soulignent toutefois l’indépendance de la Comlot. Celle-ci n’est soumise à aucune directive et la CDCM n’a jamais critiqué l’une de ses décisions. Et d’ajouter que la Comlot se montre très critique à l’égard des cantons ; ses interventions auprès de certains d’entre eux au sujet de la répartition des bénéficiaires ou de l’imposition en sont la preuve. Swisslos et la Loterie Romande attestent également l’indépendance de la Comlot, bien qu’elle soit élue par les cantons. Pour la CFMJ, la Comlot est formellement indépendante, mais elle met en doute l’indépendance de fait vis-à-vis des cantons ou de la CDCM. Elle en veut pour preuve que la CDCM déclare que « les interventions de l’Office fédéral de la justice ne cessent d’entraver son travail » (voir rapport annuel CDCM 2008, p.2). Soulignons que cette citation reflète l’avis de la CDCM et non pas celui de la Comlot.

## 4.4.2. COMMISSION DE RECOURS

### Bases légales

La commission de recours est un tribunal intercantonal institué conjointement par tous les cantons et qui a son siège à Berne. Les art. 8 à 10 CILP régissent la composition, l'organisation et la compétence de cette commission :

#### *CILP, Art. 8 Composition*

*1 La commission de recours se compose de cinq membres dont deux membres issus de Suisse romande, deux de Suisse alémanique et un membre de Suisse italienne. L'élection vaut pour une période de fonction de quatre ans ; une réélection est possible.*

*2 Les membres de la commission ne peuvent être ni membres d'un organe ni employés d'entreprises de loteries ou de paris, de maisons de jeu, d'entreprises de fabrication et de commercialisation de la branche de fournitures de jeux ou d'entreprises et sociétés proches de celles-ci.*

#### *CILP, Art. 9 Organisation*

*1 La commission de recours édicte un règlement interne qui doit être approuvé par la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries. Elle y règle en particulier le détail de son organisation, des compétences de la présidence et des indemnités.*

*2 La commission de recours soumet annuellement à l'approbation de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries un rapport de gestion avec compte annuel et un projet de budget.*

#### *CILP, Art. 10 Compétence*

*La commission de recours est l'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance.*

### Structure organisationnelle

Créée en 2006, la commission de recours siège à titre accessoire. Elle se compose actuellement de cinq membres élus par la CDCM, en tenant compte des régions linguistiques comme l'exige la CILP. On est actuellement à la recherche d'un membre suppléant. La commission désigne elle-même la personne qui assumera la vice-présidence et celle qui accomplira les tâches du secrétariat. Ces quatre dernières années, le secrétariat a été tenu par un collabo-

rateur du président. Actuellement, ce travail est pris en charge par un avocat externe et par un membre d'un tribunal cantonal. Le président se charge toutefois lui-même d'une grande partie des tâches administratives.

Il y a eu trois démissions, dont celle du président, depuis la création de la commission. Le secrétariat a également été géré par différentes personnes.

### Aperçu des prestations (résultats)

La commission de recours est la seule instance cantonale à se prononcer sur des recours contre les décisions de la commission intercantonale des loteries et paris (Comlot). Ces décisions concernent généralement les sociétés de loteries actives sur l'ensemble du territoire national (Swisslos et Loterie Romande) et ont le plus souvent pour objet l'homologation de loteries et paris intercantonaux ou la surveillance des sociétés de loteries par la Comlot. La commission de recours vérifie les décisions contestées notamment quant à leur conformité à la loi fédérale sur les loteries et à la CILP. Elle peut également vérifier le pouvoir d'appréciation de l'instance précédente. Les décisions de la commission de recours peuvent être attaquées par un recours auprès du Tribunal fédéral.

Jusqu'à la fin de 2009, la commission de recours a traité quatre recours. Une des procédures était encore pendante à la fin de 2009 :

APERÇU DES PROCÉDURES					
N°	Concerne	Etat	Ouverte le	Close le	Remarques
1	Keno	close	30.4.2007	19.11.2007	
2	Keno	suspendue	19.9.2007	-	Suspendue en rapport avec la procédure Wingo
3	Wingo	pendante	12.12.2007	-	Le DFJP a fait recours auprès du Tribunal fédéral
4	Homologation générale pour le groupe de produits des billets à tirage préalable	close	12.12.2007	16.10.2009	Par son arrêt du 10.8.2009, le Tribunal fédéral a révoqué en partie la décision de la commission de recours du 10.12.08 et a renvoyé l'affaire à la Comlot.

Tableau 6 Source: Rapports d'activités 2008 et 2009 de la commission de recours.

### Evaluation par les acteurs interrogés

L'organisation et les procédures sont satisfaisantes de l'avis de la commission de recours et de la CDCM. Le travail des juges est qualifié de bon par le président de la commission de

recours. Il précise que l'ambiance au sein de la commission est également bonne aujourd'hui, tandis qu'il y avait eu certains problèmes par le passé. Aucun des acteurs interrogés à ce sujet n'a voulu s'exprimer sur ce problème.

Le président de la commission de recours affirme qu'il est difficile de recruter des membres et du personnel pour le secrétariat. Et de préciser que la complexité de cette matière relativement technique fait que peu de juges s'intéressent à un tel poste. Dans le cas du secrétariat, c'est l'irrégularité de la charge de travail qui fait problème. Qui plus est, les collaborateurs du secrétariat doivent être au moins bilingues. Bien que le secrétariat soit actuellement doté en personnel, c'est en réalité le président qui se charge de la plus grande partie des travaux administratifs. Un canton estime que les indemnités prévues pour les juges de la commission sont trop basses, et les rend responsables des problèmes de recrutement. Il propose donc que ces rémunérations soient adaptées pour parvenir à une commission dotée de personnel qualifié.

Par ailleurs, le président suggère de modifier le nom de la commission de recours. Car, du moment que tous les tribunaux administratifs cantonaux ont été transformés en tribunaux ordinaires, seuls des organes qui ne sont pas une autorité judiciaire indépendante peuvent encore porter le titre de commission de recours. Il propose une désignation qui reflète le pouvoir judiciaire de l'organe (p. ex. Tribunal concordataire, Tribunal intercantonal ou Tribunal des loteries et des paris).

Aux dires de quelques représentants de l'OFJ interrogés, on a constaté certaines lacunes lorsque la commission de recours a entamé son activité (p. ex. demande d'une avance de frais). Les changements fréquents de la composition ont par ailleurs donné une impression d'instabilité.

Comme pour la Comlot, les avis sont partagés à propos de l'indépendance de la commission de recours. La commission elle-même souligne qu'elle est entièrement indépendante, et qu'elle le signale aussi clairement à la CDCM. Cette dernière, les cantons interviewés et les sociétés de loteries estiment que les dispositions de la CILP garantissent l'indépendance. La plupart des représentants de la Confédération pensent autrement et affirment que la commission n'est pas assez indépendante.

#### 4.4.3. COMPARAISON AVEC D'AUTRES AUTORITÉS DE SURVEILLANCE ET D'HOMOLOGATION

Il existe en Suisse un grand nombre d'autorités de surveillance et d'homologation pour des domaines très divers. Leurs organisation, financement, tâches et compétences varient en

fonction du secteur d'intervention. Le Tableau 11 de l'annexe 2 donne un aperçu de ces caractéristiques pour différentes autorités de ce type œuvrant en Suisse.

Deux aspects revêtent une importance primordiale pour les autorités de surveillance et d'homologation : l'indépendance et la compétence. Dans le premier cas, il faut distinguer entre l'indépendance institutionnelle et l'indépendance personnelle. L'indépendance institutionnelle concerne l'organisation juridique et la position (formelle) de l'autorité par rapport à l'Etat (processus politique) et l'économie privée (intérêts économiques).<sup>3</sup> L'indépendance personnelle porte sur les intérêts et les liens du personnel de cette autorité. Les dispositions légales contiennent généralement des précisions sur l'indépendance institutionnelle et personnelle. La perception de l'indépendance d'une institution découle de ces dispositions et de la constellation politique et économique.

La réglementation concernant les compétences vise à doter les autorités de surveillance et d'homologation des instruments et des droits nécessaires pour exercer les fonctions qui leur sont attribuées.

Il existe des conventions intercantionales (concordats) dans un grand nombre de domaines (notamment écoles, exécution des peines), auxquelles ont adhéré tous les cantons ou quelques-uns seulement. Il n'y a toutefois pas en Suisse une autre autorité de surveillance intercantonale active sur l'ensemble du territoire qui soit comparable à celle qui nous intéresse. Il n'est donc pas possible de procéder à une comparaison directe avec des autorités ou des institutions de même niveau. On a néanmoins analysé des autorités de surveillance et de régulation nationales : Commission fédérale des maisons de jeu (CFJM), Commission de la concurrence (COMCO), Institut suisse des produits thérapeutiques (SwissMedic), Commission fédérale de la communication (ComCom), Inspectorat fédéral de la sécurité nucléaire (IFSN), Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), Commission fédérale de l'électricité (ElCom) ; le but était de mettre en évidence quelques points importants.

### **Organisation et financement**

La taille des autorités de surveillance et de régulation analysées varie fortement, car elle dépend des tâches qui leur sont attribuées. Avec ses 7 postes à plein temps, la Comlot

3 Voir à ce propos les quatre types de tâches de la Confédération mentionnés dans le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise (Conseil fédéral 2006, Conseil fédéral 2009) : tâches ministérielles, prestations à caractère monopolistique, tâche de surveillance de l'économie ou de la sécurité et prestations fournies sur le marché. Les institutions chargées de tâches de régulation sont classées dans le domaine de la surveillance de l'économie ou de la sécurité. Le rapport explicatif concernant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise (AFF 2006) contient des explications relatives à la forme juridique et au pilotage de ces domaines ainsi qu'aux questions pénales et stratégiques.

compte parmi les petites autorités de surveillance. La ComCom est de taille comparable, contrairement à la Commission des maisons de jeu (CFMJ) qui est dotée de près de 31 postes à plein temps. A noter que ses compétences sont plus étendues que celles de la Comlot, et qu'elle a donc besoin de plus de personnel pour accomplir ses tâches.

Sur le plan de l'organisation, on ne constate guère d'autres grandes différences entre les autorités. Il existe généralement une commission chargée de prendre les décisions. Toutes les autorités constituées disposent d'un secrétariat professionnel pour les soutenir dans leur travail.

Des points communs sont décelables également pour le financement. Le coût des tâches de surveillance est par exemple couvert par des taxes ou des émoluments. Dans la majeure partie des cas, la Confédération alloue des fonds pour l'exercice de tâches de droit public. C'est le cas aussi dans le domaine des maisons de jeu : si les activités de surveillance de la CFMJ doivent être financées par les émoluments perçus, la Confédération prend par exemple en charge les déficits liés aux jeux illégaux et aux investigations. La Comlot par contre ne touche aucun soutien des cantons ni de la Confédération et doit se financer intégralement avec les ressources provenant du produit brut des jeux qui lui sont réservées.

### **Indépendance institutionnelle**

La Comlot opère certes au niveau supracantonal, mais contrairement aux autorités nationales de surveillance et de régulation, son activité ne repose pas sur une loi fédérale. Elle est une autorité intercantonale. Les organes de surveillance et de régulation dotés de grandes ressources en personnel (100 postes à plein temps ou davantage) ont été réorganisés au cours des dernières années et sont aujourd'hui des institutions de droit public (SwissMedic, FINMA, ENSI, cf. aussi Conseil fédéral 2006).<sup>4</sup>

Outre l'organisation juridique, l'indépendance de toute instruction joue un rôle important. Ainsi, cette non-soumission aux instructions du Conseil fédéral ou du département est explicitement arrêtée dans la loi pour les domaines de l'électricité, de l'énergie nucléaire et des télécommunications.<sup>5</sup> Dans le domaine des médicaments et de la santé en revanche, le Conseil fédéral est expressément habilité à conférer d'autres tâches au conseil de l'institution. Selon les informations obtenues dans le cadre des entretiens, la Comlot n'est

<sup>4</sup> Cette forme juridique n'est toutefois pas forcément suffisante pour garantir l'indépendance institutionnelle.

<sup>5</sup> Cf. art. 21, al. 2, loi sur l'approvisionnement en électricité; art. 70, al. 2, loi sur l'énergie nucléaire ; art. 56, al. 2, loi sur les télécommunications.

pas soumises aux instructions de la CDCM dans la pratique. Ce principe n'a toutefois pas été inscrit dans la CILP.

### **Indépendance personnelle**

Des exigences légales à ce niveau sont formulées pour presque tous les domaines. Elles se rapportent généralement aux membres de la commission. Elles vont de formulations simples sur l'indépendance (dans le sens de « ...doivent être indépendants... ») jusqu'à l'énumération d'activités ou de secteurs d'entreprise qui sont incompatibles avec la qualité de membre de la commission (p. ex. ElCom, CFMJ).

L'art. 5 CILP contient également des exigences précises concernant la composition de la commission des loteries et paris. Ainsi, les membres de la Comlot ne peuvent être ni membres d'un organe ni employés d'entreprises de loteries ou de paris, de maisons de jeu, d'entreprises de fabrication et de commercialisation de la branche de fournitures de jeux. Une activité dans une entreprise ou une société proche de la branche est également exclue.

En plus de ces dispositions légales relatives aux membres de la commission, il convient de tenir compte également de l'indépendance personnelle de l'autorité de nomination. Dans la pratique, les membres de toutes les commissions analysées sont élus par le Conseil fédéral. Dans le cas de la Comlot, les membres sont élus par la CDCM, sur proposition des cantons. Il est difficile d'évaluer quelle est l'influence de ce mode d'élection sur l'indépendance de la commission.

### **Droits et instruments de décision**

Les droits de surveillance de la Comlot à l'égard de tiers sont limités par comparaison avec d'autres autorités de surveillance et de régulation (p. ex. pas de compétences pénales)<sup>6</sup>. Si des infractions à la loi sont constatées, la Comlot doit s'adresser aux autorités cantonales.

Les autorités de surveillance et de régulation instituées pour d'autres domaines disposent de compétences très vastes pour certaines. Ainsi, la CFMJ peut directement édicter des mesures pour rétablir un état conforme au droit dans le domaine des maisons de jeu. Les sanctions vont des amendes jusqu'au retrait de la concession, en passant par la suspension. SwissMedic, la FINMA ou ElCom sont dotées de compétences d'une portée analogue.

6 A l'égard des sociétés de loteries, la Comlot a des compétences plus étendues, p. ex. la possibilité de retirer l'autorisation.

Viennent s'ajouter des compétences d'instruction à l'égard d'offices ou de départements. L'ElCom par exemple peut donner des instructions à l'OFEN, ce qui est le cas aussi pour la ComCom à l'égard de l'OFCOM.

#### 4.5. COLLABORATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS

Dans les interviews, nous avons demandé à tous les acteurs comment ils évaluaient la collaboration entre les différents organes et services concernés par le domaine des loteries et paris (CDCM, Comlot, commission de recours, OFJ, CFMJ). Les réponses concordent dans l'ensemble. Les contacts sont bons entre les services spécialisés (OFJ et Comlot, Comlot et CFMJ), même si les avis divergent parfois sur des questions techniques. La Confédération pour sa part est très heureuse de disposer aujourd'hui d'interlocuteurs clairement définis du côté des cantons, que ce soit la Comlot ou la commission de recours. Mais les divergences politiques entre Confédération et cantons restent considérables, ce qui complique la coopération entre CFMJ et CDCM/cantons. Et de préciser que ce climat politique malsain est le résultat de l'édiction et de l'application de la loi sur les maisons de jeu, de l'histoire de la révision de la loi sur les loteries et de la procédure relative au Tactilo. La CDCM souhaite que les cantons ou la Comlot soient consultés automatiquement avant toute décision importante de la CFMJ, faute de quoi l'action de la CFMJ est ressentie comme hâtive (p. ex. décision concernant la qualification des tournois de poker). La CFMJ estime également souhaitable que la Comlot soit associée préalablement, au sens d'un échange de vues, ce que l'on s'efforcera de réaliser.

#### 4.6. CARENCES RESTANTES DANS LE DOMAINE DES LOTERIES ET PARIS

Il reste certaines carences à combler dans le domaine des loteries et paris de l'avis de toutes les personnes interviewées, carences auxquelles la convention intercantonale ne peut remédier à elle seule. Les principaux aspects mentionnés sont :

1. **Délimitation entre le domaine des loteries et paris et celui des maisons de jeu :** cette délimitation devient de plus en plus difficile et le critère du « plan » (art. 1 LLP) doit être revu selon la Comlot et l'OFJ.
2. **Déséquilibre entre la CFMJ et la Comlot :** les cantons estiment problématique que la CFMJ puisse « qualifier » un jeu, alors que la Comlot ne peut pas le faire. Qui plus est, la Comlot est dotée de compétences bien inférieures à celle de la CFMJ pour lutter contre les exploitants illégaux sur le territoire suisse.

3. **Jeux de hasard sur Internet** : ils revêtent une importance croissante. Néanmoins, il n'existe aucune base légale dans ce domaine. Ni la Comlot ni la CFMJ ne disposent des moyens juridiques et pratiques pour lutter contre des offres sur Internet qui sont illégales en Suisse. Ces questions sont actuellement à l'étude au sein d'un groupe de travail.

Toutes les personnes interrogées estiment que la législation sur les loteries doit être adaptée dans certains domaines et elles sont unanimes que le droit doit tenir compte des développements technologiques et de l'internationalisation croissante. L'OFJ propose une révision totale des lois sur les loteries et sur les maisons de jeu. Pour garantir une meilleure coordination entre ces deux domaines, il conviendrait d'étudier l'opportunité d'introduire une nouvelle loi générale sur les jeux d'argent. Les cantons et les sociétés de loteries considèrent cependant qu'il est indispensable que les cantons conservent leurs compétences en matière d'exécution. Mais ils estiment aussi qu'une révision de la législation en vigueur s'impose.

De nombreuses personnes interrogées posent toutefois comme condition à la révision de la législation sur les loteries un rétablissement du dialogue entre les acteurs, en particulier entre la Confédération (OFJ et CFMJ) et les cantons.

## 5. RÉPARTITION DES MOYENS DANS LES CANTONS

Suite à l'entrée en vigueur de la CILP et à la délégation de l'octroi des autorisations et de la surveillance aux organes intercantonaux, il ne reste plus aux cantons qu'à définir les compétences et les procédures pour la répartition des bénéfices provenant des loteries. Les cantons doivent veiller à ce que l'utilisation de ces moyens soit transparente et obéisse à des critères uniformes. Dans certains cas, les dispositions du droit cantonal doivent être modifiées pour ce faire. Il s'agit en particulier de réglementer les compétences, les critères et la publication des attributions (CDCM 2005).

La présente évaluation vise à déterminer si l'objectif d'une répartition transparente des bénéfices a été atteint. A cet effet, les procédures, l'organisation et l'exécution dans le domaine de cette répartition dans les cantons ont été analysées. Les résultats sont résumés ci-après.

### 5.1. BASES LÉGALES

La loi fédérale sur les loteries interdit par principe les loteries, à l'exception de celles qui sont organisées à l'occasion de réunions récréatives et dont les lots ne consistent pas en espèces (tombolas) et celles qui servent à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance (art. 1 à 3 LLP). L'affectation des fonds énoncée à l'art. 3 LLP est la seule disposition du droit fédéral traitant de la répartition des moyens. Les dispositions détaillées sont l'affaire des cantons.

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP), les cantons doivent tenir compte de certaines exigences relatives à la répartition ou à l'utilisation des moyens. Mais chacun d'entre eux reste seul responsable de la définition des compétences et des procédures dans ce domaine. La CILP arrête toutefois un certain nombre de critères, en particulier concernant la transparence de la répartition. Ainsi, les cantons doivent désigner une instance (art. 25 CILP), fixer des critères pour la répartition (art. 26 CILP) et publier un rapport annuel contenant des informations sur les bénéficiaires des subventions, la nature des projets soutenus et le décompte du fonds de loterie et de pari (art. 28 CILP).

## 5.2. ÉTAT DE L'EXÉCUTION DANS LES CANTONS

### Aperçu des structures exécutives dans les cantons

Les structures exécutives chargées de la répartition des bénéfices varient fortement d'un canton à l'autre (cf. Tableau 7). D'une manière générale, Swisslos et la Loterie Romande transfèrent les moyens financiers aux cantons, qui décident ensuite de leur répartition selon les exigences applicables. Dans la plupart des cantons, les moyens sont versés sur deux fonds ou davantage (généralement au moins fonds de loterie et fonds sportif), où sont puisées les contributions accordées. En général, les instances de répartition sont soit le Conseil d'Etat *in corpore*, des services de l'administration ou des commissions extérieures. Ce sont elles qui se prononcent sur les requêtes déposées.

### Analyse de la transparence par la Comlot et recommandations de la CDCM

La Comlot a ouvert un premier dossier au printemps 2007 pour examiner la transparence de la répartition des bénéfices des loteries dans les cantons. Ces derniers ont tous été invités à exposer la situation dans le domaine de l'attribution des fonds. Le rapport se terminait par un résumé des résultats sous forme de tableau et par des recommandations, approuvées par la CDCM. Celles-ci ont pour but de fixer des normes intercantionales en vertu desquelles les cantons doivent rendre compte de leurs activités. Les recommandations les plus importantes visent une amélioration de la transparence à inscrire dans la loi, en particulier pour les domaines suivants : existence de fonds, instance(s) de répartition, critères de répartition et présentation des rapports :

- › Fonds de loteries : rapport annuel et publication des fonds, de leurs activités et de leur situation financière,
- › Instance(s) de répartition : au moins un examen par an des activités et des transactions financières par le contrôle des finances cantonal (ou une autre institution indépendante),
- › Critères de répartition : inspirés de la définition légale donnée de l'utilité publique et la bienfaisance dans le projet de LLP soumis en consultation en 2002 (art. 7, al. 2 et 3)<sup>7</sup>, et publication de critères d'affectation détaillés,
- › Utilisation des moyens : compte-rendu annuel sur la répartition des bénéfices des loteries,

7 En vertu de cette disposition, « vise un but d'utilité publique toute activité exercée sans but lucratif et d'une manière désintéressée qui procure un avantage à un nombre indéterminé de personnes, notamment dans les domaines de la culture, de l'aide sociale, du sport, de la conservation des monuments et des sites ainsi que la protection de la nature et de l'environnement. » La bienfaisance est définie comme étant une activité destinée à améliorer la situation matérielle d'un nombre déterminé de personnes dans le besoin.

- › Séparation des pouvoirs : renonciation à l'union personnelle (en particulier activité au gouvernement cantonal et dans des organes de sociétés de loteries),
- › Lutte contre la dépendance au jeu et prévention : organisation coordonnée pour l'utilisation des moyens provenant de la taxe sur la dépendance au jeu et élaboration de programmes de lutte contre cette dépendance,
- › Tâches : renonciation au prélèvement d'impôts et de taxes, et fixation des éventuels émoluments administratifs en fonction des coûts.

### **Etat actuel de l'application, améliorations et autres besoins d'action**

Pour vérifier l'application de ces recommandations, la CDCM a chargé la Comlot, en janvier 2009, d'analyser et d'évaluer à nouveau la situation. Les résultats de cette étude sont disponibles depuis mars 2010 et sont brièvement énumérés ci-dessous.

De nombreux cantons ont procédé à différentes adaptations dans le sillage de la publication du premier rapport de la Comlot. Ainsi, sept cantons ont déjà révisé, totalement ou partiellement, les lois, ordonnances ou directives concernées ; trois autres ont entamé ce processus.

Selon la Comlot, les plus grands progrès ont été faits dans le domaine de la transparence sur l'utilisation des bénéficiaires. Sur le site Internet de Swisslos, on trouve pour chaque canton une liste des institutions bénéficiaires et les montants versés par domaine (culture, conservation des monuments historiques, social, jeunesse et éducation, santé, formation et recherche, environnement et aide au développement, sport, autres projets d'utilité publique).<sup>8</sup> La Loterie Romande publie des informations sur ces questions depuis plusieurs années<sup>9</sup>.

La séparation des pouvoirs constitue un autre point essentiel, à savoir l'interdiction pour des personnes de cumuler des fonctions au sein de l'instance de répartition, l'instance d'homologation et des organes des sociétés de loteries. Si tous les cantons romands, le Tessin et la moitié des cantons alémaniques ont éliminé les éventuels conflits d'intérêts dus à l'union personnelle, cette dernière continue à exister dans 10 cantons alémaniques.

On constate une harmonisation croissante dans d'autres domaines également (critères de répartition, instances de répartition, critères de contrôle), même si l'état d'avancement n'est pas identique dans tous les cantons ; ces processus s'étendront sur plusieurs années

8 [www.swisslos.ch/swisslos/de/lottoportal/ueber\\_swisslos/guter\\_zweck/gemeinnuetzige\\_projekte/Gemeinnuetzige\\_Projekte.jsp](http://www.swisslos.ch/swisslos/de/lottoportal/ueber_swisslos/guter_zweck/gemeinnuetzige_projekte/Gemeinnuetzige_Projekte.jsp)

9 [http://www.entraide.ch/pages/beneficiaires/commande.php?sel=2&place=beneficiaires&sel2=0&prm\\_lang=fr](http://www.entraide.ch/pages/beneficiaires/commande.php?sel=2&place=beneficiaires&sel2=0&prm_lang=fr)

encore. La Comlot note que les systèmes et les normes restent très différents dans les cantons, mais elle est consciente que la courte période qui s'est écoulée depuis la publication des recommandations (2 ans) ne permettait guère d'espérer davantage. Elle voit un besoin d'action dans deux domaines : premièrement s'agissant de la séparation des pouvoirs dans plusieurs cantons alémaniques et deuxièmement pour l'imposition dans quelques cantons romands (taxe vaudoise).

<b>APERÇU DES STRUCTURES EXÉCUTIVES DANS LES CANTONS</b>	
<b>Situation actuelle</b>	<b>Cantons</b>
<b>Fonds</b>	
Cantons disposant de deux fonds (fonds de loteries et fonds sportif)	AG, AI, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH
Cantons disposant de plus de deux fonds	AR, BE, GL, LU, NW
Cantons ne disposant que d'un seul fonds	SZ
<b>Instance de répartition</b>	
Conseil d'Etat	AG <sup>1)</sup> , AR, BL, BS, TI, UR
Instance dépend du montant (Conseil d'Etat, départements, commissions ou analogue)	BE, GL, GR, NW, SH, SO, SZ, TG, ZG, ZH
Autres attributions (en part. commissions)	AI, FR, GE, JU, LU, NE, OW, SG, VD, VS,
<b>Séparation entre instance d'homologation, instance de répartition et représentation dans les sociétés de loteries</b>	
Pas d'union personnelle	AG, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, TI, VD, VS, ZH
Union personnelle existe*	AI, AR, BS, GL, SZ, UR, ZG
Union personnelle existe, mais changement prévu	BE, BL, OW
<b>Organe de contrôle, révision</b>	
Contrôle des finances cantonal	AG, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, ZG, ZH
Autres services administratifs ou proches	AI, SG, VD
Organe de révision privé	AR, NE, VS (+ contrôle des finances cant.)

**Tableau 7** Source: COMLOT 2007, 2010 et interviews avec les cantons. (\*) Union personnelle de membres du Conseil d'Etat (ou d'autres collaborateurs du département) siégeant dans les instances d'homologation et des organes des sociétés de loteries. 1) Les requêtes concernant le domaine sportif et dont le montant ne dépasse par 200 000 fr. ne doivent pas impérativement être soumises au Conseil d'Etat.

La CDCM a pris connaissance du rapport de la Comlot lors de sa séance du 31 mai 2010 et l'a approuvé. Elle a ensuite émis trois recommandations en assemblée plénière :

- › Pour améliorer la transparence, les cantons doivent remettre à la Comlot, avant la fin juin de l'année suivante, les listes des noms des bénéficiaires, en indiquant les montants versés<sup>10</sup>.
- › En leur qualité d'instance de répartition, les cantons doivent choisir entre deux options : Conseil d'Etat *in corpore* ou commission indépendante).
- › Les cantons doivent veiller à ce que les émoluments perçus pour les autorisations d'exploitation couvrent tout au plus les frais.

### 5.3. POINT DE VUE DES ACTEURS INTERROGÉS

Les résultats de l'étude de la Comlot sur la transparence sont confirmés par les représentants de la Comlot, la CDCM et les sociétés de loteries lors des interviews. En Suisse alémanique, on relève en premier lieu l'amélioration de la transparence, qui a été réalisée grâce à la publication des critères de répartition et de l'utilisation des bénéficiaires. Le public a ainsi la possibilité de connaître et de vérifier l'affectation de ces moyens. Cette publication était déjà assurée en Suisse romande avant la CILP, ce qui explique pourquoi ce point n'a pas été spécialement évoqué par les cantons romands. Il est prévu que la Comlot reçoive des informations encore plus détaillées sur la répartition des moyens par les cantons (liste détaillée des bénéficiaires et des montants qui leur ont été versés, cf. ci-dessus). Ces renseignements doivent permettre à la Comlot de contrôler plus efficacement encore le respect des exigences formulées dans la CILP et la loi sur les loteries.

Certaines personnes interrogées estiment que les montants versés aux différents bénéficiaires doivent être rendus publics afin que le contrôle démocratique soit garanti. Les expériences faites jusqu'ici dans les cantons de Berne, Bâle-Ville et Genève montrent qu'une publication détaillée ne pose pas de problème.

Tous les interviewés ont qualifié la création de la Comlot de premier pas positif vers une meilleure séparation des pouvoirs entre autorité d'homologation, instance de répartition et représentation dans des sociétés de loteries et de paris. Cependant, des représentants aussi bien de la Confédération que la CDCM et de la Comlot notent que cette séparation des pouvoirs n'est pas encore réalisée dans tous les cantons (unions personnelles criti-

<sup>10</sup> La décision de la CDCM du 31.5.2010 ne dit pas explicitement que les noms des bénéficiaires et les montants correspondants doivent être indiqués (il n'est fait état que des listes des bénéficiaires). Aux dires de la CDCM, cette précision sera apportée lors de la séance du 29.11.2010.

quables). La CDCM et la Comlot sont toutefois convaincues que les investigations en cours de la Comlot et les recommandations de la CDCM déboucheront peu à peu sur une mise en œuvre de ce principe dans tous les cantons, même en l'absence de sanctions en cas de non-respect.

S'agissant des critères de répartition, la CDCM et les sociétés de loteries sont d'avis qu'il n'y a aucun besoin de précision ou d'harmonisation plus poussée. Les interviews avec les cantons ont montré que les instances de répartition de la Suisse romande appliquent déjà des critères uniformes (« Conditions-cadre concernant la répartition des bénéfices de la Loterie Romande par les organes cantonaux »). Les représentants de la Confédération qui ont été interrogés considèrent par contre que les critères de répartition ne sont toujours pas clairs et qu'il n'est pas évident de comprendre pourquoi telle institution obtient des fonds alors qu'une autre ne reçoit rien. La CDCM et les sociétés de loteries ne voient pas non plus de besoin d'action concernant la restriction de l'affectation des moyens à des fins d'utilité publique. Plusieurs représentants de la Confédération sont d'avis que la loi sur les loteries devrait être adaptée dans ce domaine afin qu'il soit possible d'utiliser des fonds pour des tâches publiques.

## 5.4. ANALYSES DÉTAILLÉES

En complément aux études de la Comlot, la présente évaluation rend compte de façon plus détaillée des mécanismes de répartition dans neuf cantons. Ci-après, on trouvera des précisions relatives aux structures d'exécution et à la mise en œuvre dans les cantons d'Argovie, de Berne, de Saint-Gall, de Nidwald, de Vaud et du Valais. Des entretiens ont également été menés dans les cantons de Bâle-Ville, de Genève et de Lucerne, sans toutefois déboucher sur une analyse approfondie ; les structures d'exécution de ces cantons sont néanmoins présentées de manière succincte.

### 5.4.1. ARGOVIE

Dans le canton d'Argovie, les ordonnances sur le fonds de loterie et le Sport-Toto règlent l'attribution de moyens (affectation, principes d'attribution, procédure et organisation). Le département des finances et des ressources gère le fonds de loterie, alors que le fonds du Sport-Toto relève du département de la formation, de la culture et du sport. Les demandes sont traitées par le département compétent, et tous les autres départements peuvent exercer un contrôle par le biais de la procédure de co-rapport. En fin de compte, le Conseil d'Etat, en qualité d'organe de répartition, statue sur toutes les demandes de contributions

relatives au fonds de loterie. Pour ce qui est des contributions dans le domaine sportif, il a compétence pour des montants supérieurs à 200'000 francs.

Dans le domaine culturel, outre les dispositions du niveau de l'ordonnance, les exigences et les critères d'exclusion sont détaillés dans des directives qui, pour partie, vont plus loin que les ordonnances. Dans le domaine sportif, la commission du sport conseille le gouvernement cantonal. Le canton n'a publié aucun critère particulier de répartition. Lors des entretiens, il est apparu que les critères de la bienfaisance et de l'utilité publique sont d'importantes conditions d'attribution, nos interlocuteurs renvoyant à ce propos à la pratique constante du Conseil d'Etat.

Toutes les contributions au titre du fonds sportif sont publiées sur le site du canton, y inclus leurs bénéficiaires et leurs montants. Une pratique semblable n'existe pas pour le fonds de loterie : on se borne à renvoyer au site de Swisslos (qui précise le nom des bénéficiaires mais ne donne qu'un montant global par domaine).

Dans le canton d'Argovie, une même personne ne peut cumuler deux mandats. Le respect des dispositions du niveau de l'ordonnance est l'un des éléments importants du contrôle des autorités cantonales de surveillance financière. L'impartialité dans l'attribution des moyens est garantie par l'organe de répartition du Conseil d'Etat. Sur les plans législatif et organisationnel, le canton d'Argovie n'envisage pour l'heure aucune modification. Il ressort des entretiens que pour l'instant, il n'existe aucun besoin d'amélioration du processus d'attribution des moyens issus des fonds, les exigences et procédures actuelles étant jugées suffisantes.

#### 5.4.2. BERNE

Le canton de Berne dispose d'un Fonds de loterie qui accueille dans un premier temps toutes les ressources provenant de Swisslos. Par la suite, une partie de cette somme est attribuée, conformément à une clef de répartition légale, au Fonds du sport et au Fonds pour les actions culturelles. En outre, l'enveloppe annuelle attribuée au Jura bernois est alimentée par des moyens issus des trois fonds.

La Direction de la police et des affaires militaires gère le Fonds de loterie et le Fonds du sport, alors que le Fonds pour les actions culturelles relève de la Direction de l'instruction publique (Office de la culture). En ce qui concerne la répartition des moyens, les attributions et les compétences financières sont régies à divers niveaux : les requêtes portants sur des montants inférieurs ou égaux à 20'000 francs (dans le domaine sportif, à 200'000 francs) sont de la compétence du membre du Conseil-exécutif concerné, le Conseil-exécutif statue

sur les demandes portant sur des montants jusqu'à 1 million de francs, et les requêtes portant sur des montants supérieurs sont soumises au parlement (Grand Conseil). Il n'existe pas de commission disposant de compétences de répartition. Le Conseil du Jura bernois (CJB) dispose des mêmes compétences que le Conseil-exécutif pour ce qui est de la répartition des moyens issus des Fonds.

La loi sur les loteries, l'ordonnance sur les loteries et l'ordonnance sur le Fonds du sport fixent des critères d'attribution. En ce qui concerne le Fonds du sport, des directives complémentaires publiées apportent des précisions quant aux ayants droit (personnes, sociétés, associations, constructions, etc.). Une liste de critères est en préparation pour le Fonds de loterie ; elle devrait être soumise prochainement au peuple avant d'être mise à la disposition des ayants droit éventuels. L'exercice présente toutefois davantage de difficultés que pour le domaine sportif en raison de l'hétérogénéité des demandes. De plus, durant l'entretien, nos interlocuteurs ont souligné que des directives détaillées risquaient de provoquer des prétentions vis-à-vis du Fonds de loterie non garanties par la loi.

Depuis 2009, au-delà de la publication des subventions octroyées sur le site de Swisslos, tous les versements sont répertoriés sur le site du canton de Berne, avec indication de leurs bénéficiaires. Ce changement n'a pas produit d'effets négatifs.

Des conflits d'intérêts potentiels existent dans le canton de Berne, car le directeur de la police et des affaires militaires siège au conseil d'administration de Swisslos alors que sa Direction a simultanément la compétence d'autoriser les loteries et, pour partie, d'attribuer les moyens. La révision à venir de la loi sur les loteries devrait fournir une solution à ce conflit de compétences. De plus, une clause de subdélégation devrait permettre au Conseil-exécutif de faire vérifier si certaines conditions techniques (critères) auxquelles les requêtes doivent satisfaire sont respectées. Par ce complément à la loi, les critères seraient automatiquement rendus publics.

Le contrôle cantonal des finances révisé chaque année la comptabilité des Fonds et présente un rapport au parlement dans la perspective de l'approbation des comptes annuels des Fonds.

### 5.4.3. SAINT-GALL

Dans le canton de Saint-Gall, les gains des loteries alimentent deux fonds. Alors que 80 % des sommes générées par les loteries sont attribués au fonds de loterie, 20 % sont versés au fonds du Sport-Toto. Le fonds de loterie est administré par l'office de la culture (direction de l'intérieur). Sur proposition du gouvernement, le Grand Conseil du canton de Saint-Gall

statue deux fois l'an sur l'attribution de contributions imputées au fonds de loterie. L'office de la culture reçoit toutes les demandes de subventions pour le fonds de loterie. Il prépare les propositions du gouvernement au Grand Conseil et examine à cette occasion si les exigences posées aux requêtes sont satisfaites. Après achèvement des projets, il vérifie que les contributions ont été correctement affectées, dans le respect des exigences fixées.

La direction de l'instruction publique est compétente pour la répartition des moyens attribués au fonds du Sport-Toto. Les subventions à ce titre sont octroyées conformément à une ordonnance du Conseil d'Etat et à une convention de prestations passée entre la direction de l'instruction publique et la communauté d'intérêts des associations sportives saint-galloises. La commission du Sport-Toto, composée de cinq personnes, a compétence pour traiter les requêtes ; elle est identique au comité de la communauté d'intérêts des associations sportives saint-galloises. Les membres de la commission sont élus par l'assemblée des délégués des associations sportives. En vertu de la convention de prestations, la commission du Sport-Toto est habilitée à octroyer de sa propre compétence des contributions d'un montant maximal de 200'000 francs. Les montants supérieurs doivent être approuvés par le Conseil d'Etat.

L'octroi de moyens imputés au fonds du Sport-Toto obéit aux directives sur les subventions du Sport-Toto, approuvées par la direction de l'instruction publique. Ces directives sont consultables sur le site de la communauté d'intérêts des associations sportives saint-galloises et décrivent en détail à quelles fins des versements (maximaux) peuvent être consentis. Dans le canton de Saint-Gall, l'attribution de moyens issus du fonds de loterie se fonde sur les directives cantonales sur le fonds de loterie et les directives régissant les activités culturelles. Le critère principal d'octroi est l'utilité publique ou la bienfaisance des projets. Les directives sur le fonds de loterie et celles régissant les activités culturelles sont publiques.

Les montants attribués au titre du fonds de loterie sont publiés sous une forme sommaire, par domaines, dans le rapport de Swisslos. Tous les trois ans, le contrôle des finances interne examine la gestion et l'affectation des moyens imputés au fonds de loterie. Les contributions du fonds du Sport-Toto aux diverses associations sont publiées sur le site de la communauté d'intérêts des associations sportives saint-galloises<sup>11</sup>. Cette transparence intégrale est jugée suffisante pour garantir une affectation conforme des moyens financiers.

11 Cf. les rapports annuels de la communauté d'intérêts des associations sportives saint-galloises à l'adresse Internet [www.igsgsv.ch](http://www.igsgsv.ch).

#### 5.4.4. NIDWALD

Dans le canton de Nidwald, quatre lois règlent la répartition des gains de loterie entre les domaines de la culture (40 % des moyens, sous la responsabilité de la direction de l'instruction publique), de la conservation des monuments (25 %, direction de l'instruction publique), du sport (20 %, direction de l'instruction publique) et d'autres buts d'intérêt public et de bienfaisance (15 %, direction des finances). Les offices compétents sont dotés des moyens nécessaires à cette répartition.

Dans le domaine de la culture, une commission ou la direction des musées et des bibliothèques sont compétents (pour des montants n'excédant pas 5'000 francs) ; dans le domaine du sport, l'attribution est de la compétence du directeur de l'instruction publique jusqu'à 50'000 francs, les montants supérieurs ressortissant à la compétence du Conseil d'Etat. Ce dernier est seul à statuer sur les requêtes concernant la conservation des monuments, et décide à partir d'un montant de 20'000 francs pour les projets d'intérêt public ou de bienfaisance : en-deçà de cette somme, la compétence revient au directeur des finances.

Les critères d'attribution principaux sont énumérés dans les lois correspondantes (cf. les lois régissant les loteries, la conservation des monuments, la promotion culturelle et le sport). Des prescriptions claires et exhaustives pour le domaine culturel sont publiées sur Internet, de même que des directives applicables aux demandes relatives au domaine sportif. Pour les requêtes touchant d'autres domaines que la culture, le sport ou la conservation des monuments, il existe un catalogue de critères que l'on peut se procurer sur demande. En ce qui concerne la conservation des monuments, il n'existe pas d'autres critères que ceux inscrits dans la loi.

Dans le canton de Nidwald également, le Conseil d'Etat se porte garant de l'impartialité des instances, soit en œuvrant lui-même directement comme organe d'octroi, soit en nommant les membres des commissions ; pour partie, cette neutralité est depuis peu précisée dans la loi. Au-delà de la publication par Swisslos, le canton de Nidwald ne fournit pas d'indications complémentaires relatives aux bénéficiaires. Lors de l'entretien, les responsables ont précisé qu'une analyse de la situation dans la perspective d'une éventuelle réforme du processus de répartition n'interviendrait pas avant quatre ou cinq ans.

#### 5.4.5. VAUD

Dans le canton de Vaud, une nouvelle procédure d'attribution des fonds de loteries est entrée en vigueur à la fin du mois de septembre 2010. Jusqu'à cette date, la Société vaudoise d'aide sociale et culturelle (SVASC) et la Commission cantonale du fonds du sport étaient

compétentes pour l'octroi des subventions. On nous a signalé durant l'entretien qu'en matière de sport, la situation était insatisfaisante du fait que le président du fonds du sport était simultanément chef de la direction chargée de la surveillance du fonds. Ce conflit d'intérêts disparaîtra avec la nouvelle réglementation.

Le règlement du 18 novembre 2009 sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries prévoit la création de deux fondations jouant le rôle d'organes de répartition, l'une pour le domaine sportif et l'autre pour le domaine social et culturel. En vertu du règlement, les membres des deux fondations, respectivement des commissions, sont nommés pour cinq ans par le gouvernement cantonal ; la durée de leurs fonctions est limitée à quinze ans. Les conseillers d'Etat et les employés de l'Etat compétents en matière d'autorisation et de surveillance des loteries ne peuvent être membres des commissions.

Les commissions pourront décider en toute autonomie de l'octroi des moyens. Même des décisions portant sur des montants importants ne nécessiteront plus l'aval du gouvernement. L'indépendance des organes de répartition devrait s'en trouver renforcée.

Dans l'octroi des subventions, les commissions doivent s'en tenir aux « Conditions-cadre concernant la répartition des bénéfices de la Loterie Romande par les organes cantonaux ». Ces dernières sont publiées sur Internet et prévoient que seuls des projets d'intérêt public ou de bienfaisance peuvent bénéficier de subventions. Les critères exacts et la procédure d'attribution devront être précisés par les commissions dans un règlement interne.

La police cantonale du commerce exercera la surveillance sur les deux commissions, et le contrôle des finances examinera leur comptabilité. Les rapports annuels des deux fondations à l'intention du gouvernement devront fournir toutes les indications relatives aux moyens alloués, aux bénéficiaires, aux contrôles opérés, etc. Toutefois, comme c'est le cas aujourd'hui, le public n'aura accès qu'aux informations sommaires par domaines publiées dans les rapports de la Loterie Romande.

#### 5.4.6. VALAIS

Le canton du Valais dispose de deux fonds indépendants de l'Etat : le fonds du sport permet de soutenir des projets dans le domaine sportif, et le fonds de loterie des projets dans d'autres domaines (par exemple culturel ou social). Le service de l'industrie, du commerce et du travail, rattaché au département de l'économie, de l'énergie et du territoire, est chargé d'administrer les deux fonds. L'octroi des moyens relève toutefois de la compétence d'un organe de répartition indépendant, la Délégation valaisanne à la Loterie romande.

La délégation est composée de sept membres nommés par le gouvernement. En vertu de l'ordonnance concernant l'attribution des bénéfiques résultant des loteries, les décisions de la délégation sont approuvées par le gouvernement. L'ordonnance précise que les membres de la délégation sont libres de leurs décisions et que ces dernières ne peuvent faire l'objet d'un recours.

Comme dans le canton de Vaud et les autres cantons romands, les « Conditions-cadre concernant la répartition des bénéfiques de la Loterie Romande par les organes cantonaux » s'appliquent en Valais pour l'attribution des subventions. Les « Conditions-cadre » disposent que seuls des projets d'intérêt public ou de bienfaisance peuvent bénéficier d'un appui. Dans son règlement, public au même titre que les « Conditions-cadre », la délégation précise quels projets peuvent être subventionnés et quels documents les requérants doivent fournir.

La délégation publie chaque année la liste des bénéficiaires, sans toutefois indiquer les sommes allouées. Elle contrôle l'utilisation des moyens octroyés dans les projets qu'elle soutient. De plus, la comptabilité de la délégation est révisée chaque année par l'inspection des finances.

#### 5.4.7. BÂLE-VILLE

Le canton de Bâle-Ville dispose de deux fonds (le fonds de loterie géré par la direction de la justice et de la sécurité, et le fonds du Sport-Toto ressortissant à la compétence de la direction de l'instruction publique). Depuis le 21 avril 2009, date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance concernant l'utilisation des ressources du fonds de loterie, l'organe de répartition du fonds de loterie est le Conseil d'Etat. Pour ce qui est du fonds du Sport-Toto, la compétence relève d'une commission dont les membres sont nommés par le Conseil d'Etat. Pour chacun des deux domaines, des directives sont publiées sur Internet. Toute subvention est répertoriée au fur et à mesure sur le site du fonds de loterie de Bâle-Ville, avec mention du bénéficiaire, du montant et du type de projet concerné.

Le cumul actuel des fonctions (autorisation d'organiser des loteries conférée au chef de la direction de la police et de la sécurité, ce dernier siégeant simultanément au sein de l'assemblée des membres de Swisslos et du Sport-Toto) est perçu comme un problème qui devra être résolu dans un délai qui n'a pas encore été fixé.

#### 5.4.8. GENÈVE

Le canton de Genève gère également les ressources des loteries et du Sport-Toto par le biais de deux fonds distincts. L'organe de répartition du produit de la LoRo dispose d'un compte auprès de la Banque cantonale de Genève. Les ressources du fonds du Sport-Toto sont déposées sur un compte séparé auprès du Département des constructions et des technologies de l'information et gérées par la commission cantonale du Sport-Toto.

Cinq fois par an, une partie des ressources du fonds de loterie est attribuée. Pour l'octroi des contributions, l'organe de répartition se fonde sur les « Conditions-cadre concernant la répartition des bénéfices de la Loterie Romande par les organes cantonaux ». De plus, le canton a repris pour la définition de l'intérêt public et de la bienfaisance la formulation du projet de LLP soumis en consultation en 2002. Les requêtes examinées par l'organe de répartition sont soumises avec préavis au Conseil d'Etat, qui peut confirmer ou infirmer la décision de l'organe de répartition. Les bénéficiaires et le montant des subventions sont ensuite publiés au journal officiel. La commission cantonale du Sport-Toto répartit ses moyens une fois l'an. Comme pour le fonds de loterie, ses décisions (y compris le montant des subventions) sont publiées au journal officiel.

#### 5.4.9. LUCERNE

Le canton de Lucerne connaît une attribution décentralisée des moyens : par une décision gouvernementale et parlementaire, les produits des loteries sont répartis entre les départements qui peuvent décider de leur attribution de leur propre chef. Par voie de conséquence, les compétences sont diversement réglées et sont confiées à des services externes, à des commissions ou encore au chef du département. En 2006, dans la perspective de l'entrée en vigueur de la CILP, le canton a procédé à des adaptations législatives et promulgué une ordonnance sur les gains de loterie. Cette dernière fixe des critères de répartition entre les départements et les divers domaines. Lors de l'entretien, nos interlocuteurs ont souligné que pour les requérants, la situation s'était améliorée sous l'angle de la transparence et de l'équité. Dans certains domaines, des prescriptions ou des directives complémentaires ont été édictées (par ex. pour le sport). Les montants alloués sont publiés en détail dans les annexes au compte d'Etat et peuvent être consultés sur Internet. Le contrôle cantonal des finances révisé périodiquement les comptes des fonds à des intervalles irréguliers.

#### 5.4.10. CONCLUSION

En matière de redistribution des gains de loteries, les structures cantonales varient fortement : c'est ce que montrent les analyses détaillées menées dans certains cantons. Depuis l'entrée en vigueur de la CILP, on observe une tendance à l'harmonisation, ce que confirment également les entretiens avec des représentants des cantons. Ainsi, dans quelques cantons, des lois ont été adaptées (par ex. dans le canton de Lucerne) ou de nouvelles ordonnances et règlements ont été édictés (notamment dans les cantons de Bâle-Ville, de Lucerne et de Vaud). Ailleurs, on prévoit des révisions de la législation ou des adaptations à brève échéance. Lors des entretiens, il est également apparu qu'en règle générale, on avait davantage pris conscience des conflits potentiels et des problèmes de transparence, à la suite notamment des études menées par la Comlot sur la transparence : sans base légale, ces dernières ont néanmoins exercé une certaine pression en faveur de l'élimination de lacunes possibles. La sensibilisation des acteurs concernés peut également provoquer des adaptations mineures dans le travail quotidien. Les cantons interrogés se disent convaincus que la CILP a créé une base importante de l'amélioration de la transparence dans la redistribution des ressources.

#### **Critères de répartition**

Les conditions essentielles auxquelles les demandes doivent répondre sont pratiquement les mêmes dans tous les cantons. La plupart du temps, les lois et ordonnances précisent que les projets doivent rester de portée cantonale ou, s'ils ont une signification supracantonale, qu'ils doivent revêtir une importance particulière pour le canton allouant les fonds. Tous les cantons précisent qu'il n'existe aucun droit à l'obtention de subventions. La plupart du temps, le requérant doit fournir lui-même une prestation appropriée.

Dans tous les cantons examinés, il est interdit d'utiliser les fonds pour couvrir des engagements des pouvoirs publics. Bien que l'intérêt public et la bienfaisance ne soient pas réglés au niveau de la loi par tous les cantons, les entretiens permettent de conclure que ces critères sont finalement essentiels pour l'octroi des subventions même s'ils ne figurent pas explicitement dans la législation. Dans la pratique, la distinction entre les buts d'utilité publique et les engagements de l'Etat n'est pas toujours facile, car l'Etat finance de son côté toute une série de tâches d'utilité publique (par ex. en matière d'art, de culture, de protection du paysage, de coopération au développement).

L'affectation des moyens à des projets spécifiques diffère d'un canton à l'autre. Certes, dans la plupart des cas, les catalogues se ressemblent, notamment au niveau des grands

domaines tels l'environnement, la protection de la nature et du paysage, la conservation des monuments historiques, la culture, les œuvres sociales, l'aide au développement et en cas de catastrophe, ou encore les projets scientifiques. Les cantons prévoient d'autres affectations ou des objectifs complémentaires de diverses natures et avec plus ou moins de détails. A cet égard, on constate des différences considérables entre eux, tant au niveau du contenu que du point de vue formel. Des critères d'attribution détaillés sont rares au niveau des ordonnances, et le plus souvent, les intéressés peuvent consulter des prescriptions ou des directives sur Internet. Parfois, on ne trouve que des prescriptions internes non publiées, bien qu'elles puissent être consultées sur demande. Quelquefois enfin, des critères détaillés font totalement défaut. Des cantons examinés, Lucerne est le seul à énumérer au niveau de l'ordonnance des principes et des critères pour divers domaines.

Lors des entretiens, nos interlocuteurs ont fait valoir qu'une liste de critères détaillée n'était pas toujours utile et judicieuse en ce qu'elle dépend de l'homogénéité des demandes. On a souligné que les critères devaient laisser une marge d'appréciation aux organes de répartition : ce n'est qu'ainsi que l'on peut prendre en compte de manière adéquate la réalité cantonale et les besoins de la population. Dans le domaine du sport, on trouve davantage de directives (pour partie fort détaillées), car les requêtes sont moins hétérogènes que dans le domaine culturel par exemple.

### **Transparence**

Certaines lois ou ordonnances cantonales obligent à la transparence, par exemple en imposant d'informer de façon adéquate le public de la répartition des moyens ou de publier les résultats comptables et les chiffres détaillés des fonds.

En vertu de la CILP, tous les cantons doivent annoncer à Swisslos ou à la LoRo, par domaines, les bénéficiaires de subventions et les sommes allouées : les listes y afférentes sont ensuite publiées sur Internet. Cette mesure a ainsi permis d'imposer une norme minimale. Quelques cantons (par ex. Bâle-Ville, Berne, Genève) vont toutefois plus loin et publient en complément les chiffres pour tous les projets, avec indication des bénéficiaires et des montants alloués à chaque projet.

En ce qui concerne la transparence, la publication sur Internet est également un critère pertinent. A cet égard, on constate d'importantes différences entre les cantons. Alors que certains d'entre eux entretiennent des pages Internet aisément lisibles, faciles à trouver et dispensant de nombreuses informations, d'autres se contentent d'une offre modeste qui quelquefois se limite à la publication des bases légales. La répartition de l'information sur

plusieurs portails (relevant des diverses autorités compétentes) constitue un autre obstacle pour les personnes intéressées. Les cantons romands sont plus avancés : toutes les informations relatives à la répartition des moyens dans les six cantons et dans l'ensemble de la Suisse romande (organes de répartition, adresses, critères, formulaires, etc.) sont regroupées sur un seul site : [www.entraide.ch](http://www.entraide.ch). De cette manière, on améliore la transparence pour les requérants, qui peuvent ainsi comparer les diverses procédures cantonales.

### **Indépendance et cumul de mandats**

L'indépendance des personnes œuvrant dans le domaine des loteries et des paris a été abondamment discutée lors des entretiens. Les cantons estiment que la plupart du temps, elle est garantie par le fait que le gouvernement agit lui-même à titre d'organe de répartition ou a compétence pour nommer les membres des commissions. On a toutefois évoqué le fait que l'indépendance ne pouvait être garantie que sur un plan purement formel : cet aspect doit également être pris en considération dans les processus et lors des nominations. De plus, dans la répartition des moyens, une transparence accrue revêt une importance non négligeable pour le renforcement et la garantie de l'indépendance. Savoir que les noms des bénéficiaires seront publiés exerce une certaine pression lors de la décision, ce qui peut contribuer à davantage d'impartialité.

Le cumul de mandats cantonaux (par ex. le fait de siéger dans les organes des sociétés de loteries) et de compétences des autorités en matière d'autorisations et de répartition fait l'objet de discussions dans les cantons. On constate que la CILP a permis une sensibilisation à cet égard. Alors que certains cantons n'ont jamais été confrontés à ce problème, d'autres ont supprimé ces cumuls. En outre, certains cantons tels Berne et Bâle-Ville s'efforcent actuellement de remédier à ces situations.

## 6. LUTTE CONTRE LA DÉPENDANCE ET PRÉVENTION

Contrairement à la loi sur les loteries, la CILP prévoit diverses mesures dans le domaine de la lutte contre la dépendance et de la prévention. Avant même l'entrée en vigueur de la CILP, les cantons se préoccupaient déjà de prévention et disposaient d'un savoir-faire spécifique et de structures opérationnelles (par ex. l'association « Rien ne va plus » dans le canton de Genève ou le « Centre du jeu excessif » dans le canton de Vaud). La CILP a donné un caractère contraignant à ces activités et structures.

Les éléments essentiels de la CILP en matière de lutte contre la dépendance et de prévention sont l'examen par la Comlot du potentiel de dépendance des jeux de loterie et la perception d'une taxe contre la dépendance au jeu sur le produit brut des jeux.

Dans le cadre de la présente évaluation, on a cherché à savoir si l'objectif de protection de la population contre les effets sociaux dommageables des jeux et des paris pouvait être atteint par les mesures prévues. Pour ce faire, les mesures prises ou prévues par la Comlot, les sociétés de loteries et les cantons ont fait l'objet d'une analyse en profondeur. Ci-après, on trouvera un résumé des résultats de cette analyse.

### 6.1. LA DÉPENDANCE AU JEU EN SUISSE

Cette section présente un condensé des constatations principales relatives à la dépendance au jeu en Suisse<sup>12</sup>. Selon Brodbeck et al. (2007 : 5, 13), le spectre des jeux de hasard s'étend du jeu occasionnel à la dépendance au jeu ou au jeu pathologique, en passant par le jeu fréquent sans problème, le jeu à risque et le jeu problématique, le passage de l'un à l'autre étant courant. Le dépendance au jeu se caractérise par un comportement de jeu inadéquat, durable et répétitif, perturbant les objectifs personnels, familiaux et professionnels.

Il est difficile d'établir la prévalence de la dépendance au jeu. Pour la Suisse, on dispose des données suivantes :

- › en 1998, on a recensé une prévalence du jeu pathologique de 0,79 % au sein de la population suisse de plus de 18 ans. En ce qui concerne le jeu problématique, la prévalence a été évaluée à 2,18 % (Osiek et al. [1999] cités dans BASS [2004]) ;
- › la même année, dans le canton du Tessin, le taux de prévalence a été estimé à 0,6 %, tant pour le jeu problématique que pour le jeu pathologique (Bettelini et al. [2000] cités dans BASS [2004]) ;

<sup>12</sup> Les informations sur la dépendance au jeu en Suisse sont tirées de diverses études. Cf. à ce propos la bibliographie : BASS 2004, Brodbeck et al. 2007 et 2008, Arnaud et al. 2009.

› dans une autre étude, l'Université de Berne est parvenue à des taux de prévalence inférieurs, qui ne concernent toutefois que la Suisse alémanique et le Tessin (Brodbeck et Znoj 2008 : 38) :

- › jeu intensif : 8,1 %
- › jeu à risque : 2,4 %
- › jeu problématique : 0,7 %
- › jeu pathologique : 0,5 %

› en matière de prévalence, on ne dispose d'aucune donnée spécifique pour la Suisse romande. L'« Etude romande sur le jeu » ne contient que des indications sur la fréquence du jeu au sein de la population : en 2008, 58,6 % des personnes interrogées avouaient avoir participé durant l'année écoulée à des jeux de hasard. On admet généralement qu'en Suisse romande, la population joue plus fréquemment qu'en Suisse alémanique.

Les experts en dépendance au jeu que nous avons interrogés soulignent que la dépendance au jeu est difficile à appréhender (en raison d'une latence importante) et que les données recueillies marquent probablement une limite inférieure. Comparée à d'autres dépendances en Suisse, la dépendance au jeu affiche toutefois une prévalence plutôt faible et joue de ce fait un rôle mineur sur le plan épidémiologique (Brodbeck et al. 2007 : 44). Cela ne signifie pas pour autant que les conséquences de la dépendance soient négligeables. Tous les acteurs interrogés insistent sur la nécessité des mesures de prévention.

La dépendance au jeu résulte d'interactions entre les spécificités propres au jeu de hasard, le joueur qui s'y adonne et l'environnement social (modèle des trois facteurs). On considère que les loteries présentent un potentiel de dépendance plus faible que d'autres jeux caractérisés notamment par des gains immédiats, des mises variables, des effets sonores et visuels, etc. (Brodbeck et al. 2007 : 15-16). De la même manière que la dépendance au jeu dépend de divers facteurs, les mesures de prévention doivent cibler divers niveaux.

## 6.2. BASES LÉGALES

L'art. 17 CILP impose explicitement à l'organe habilité à délivrer les autorisations (la Colplot) d'étudier avant toute autorisation la dépendance potentielle que présente un jeu de loterie et de prévoir si nécessaire des conditions et charges destinées à prévenir le jeu excessif. Il peut s'agir par exemple de limiter les possibilités d'accès ou de mise, ou de ralentir artificiellement le déroulement d'un jeu de loterie électronique. Des mesures de ce type visent les propriétés du jeu (premier facteur du modèle des trois facteurs).

En examinant le potentiel de dépendance éventuel, l'organe habilité à délivrer les autorisations doit également se préoccuper de manière adéquate de la protection de la jeunesse, par exemple en fixant un âge limite pour l'accès aux loteries. Une mesure de cette nature touche le joueur, c'est-à-dire le deuxième facteur du modèle des trois facteurs. De plus, l'art. 17 prévoit que les sociétés de loteries et de paris peuvent se voir contraintes de rendre accessibles des informations concernant la dépendance au jeu, la prévention et les possibilités thérapeutiques partout où elles offrent leurs loteries ou leurs paris.

Lorsque la Comlot assortit son autorisation d'organiser une loterie de certaines conditions, les cantons ne peuvent décider de conditions et charges techniques dérogatoires que dans la mesure où elles renforcent les mesures ordonnées par la commission (art. 15, al. 2, CILP).

Pour assurer des mesures adéquates en matière de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu, les sociétés de loteries et de paris doivent s'acquitter vis-à-vis des cantons d'une taxe de 0,5 % du produit brut des divers jeux pratiqués sur leur territoire (art. 18, al. 1, CILP). Les cantons s'engagent à affecter le produit de la taxe à la prévention et à la lutte contre la dépendance au jeu. Pour leur permettre de concentrer les moyens et de les engager au niveau supracantonal, la CILP autorise les cantons à collaborer entre eux (art. 18, al. 2, CILP). La convention leur permet également de soutenir des programmes et des campagnes des sociétés de loteries ou de charger ces dernières de leur exécution (CDCM 2005).

L'art. 19 CILP contient une dernière disposition relative à la prévention : la limitation de la publicité faite pour les loteries et les paris.

### 6.3. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE

#### Mesures de la Comlot

A l'occasion de chaque autorisation pour de nouveaux jeux, la Comlot examine le potentiel de dépendance. Elle recourt pour ce faire à la méthode de mesure et d'évaluation du Wissenschaftliches Forum Glücksspiel<sup>13</sup>, qui permet de déterminer le danger que présentent les produits de jeu de hasard (rapport d'activité 2009 de la Comlot). Aux dires de la Comlot, les

<sup>13</sup> Le Wissenschaftliches Forum Glücksspiel est un organe interdisciplinaire allemand qui se préoccupe du danger que présentent les produits de jeu de hasard. Ses objectifs sont le développement et la diffusion d'un instrument permettant de mesurer et d'évaluer objectivement le potentiel de dangers que recèlent les produits de jeu de hasard (cf. [http://info.reckmann.de/04/wissenschaftliches\\_forum\\_gluecksspiel.htm](http://info.reckmann.de/04/wissenschaftliches_forum_gluecksspiel.htm)).

chercheurs perfectionnent continuellement cet instrument. La Comlot est pour l'heure la seule autorité à recourir « officiellement » à cette méthode.

En principe, au moment de la demande déjà, les sociétés de loteries doivent proposer un programme de mesures, notamment lorsqu'il s'agit de lots virtuels qui, selon la Comlot, présentent un potentiel de dépendance un peu supérieur aux habituels coupons à gratter. La Comlot examine les programmes de mesures et les complète au besoin. Elle peut imposer des charges telles la limitation de l'accès pour certaines tranches d'âge, la possibilité de s'interdire soi-même en ligne et une mise maximale. En outre, une offre d'informations doit être disponible en ligne, par exemple la mention d'un numéro d'assistance pour les personnes dépendantes au jeu. La Comlot vérifie sporadiquement si ses exigences sont satisfaites.

La Comlot a également pour mandat d'évaluer le potentiel de dépendance que présentent des produits déjà commercialisés. A ce jour, elle a chargé un expert d'étudier le jeu de loterie Tactilo (cf. le rapport d'activité 2009 de la Comlot). L'expert recommande la mise en place d'autres « atténuateurs de dépendance ». La Comlot surveille la mise en place de ces mesures par la Loterie Romande.

Par ailleurs, la Comlot a élaboré des lignes directrices relatives à la publicité qui imposent notamment aux sociétés de loteries de renoncer à cibler leurs actions de marketing sur les mineurs. En revanche, les sociétés de loteries sont autorisées à distribuer du matériel publicitaire informatif et attrayant. Jusqu'ici, la Comlot est intervenue avec succès à propos d'un spot publicitaire de Swisslos.

Sur mandat de la CDCM, la Comlot a ouvert un dossier sur l'utilisation de la taxe contre la dépendance au jeu. Elle est également chargée de la surveillance de l'affectation du produit de cette taxe. La Comlot a organisé une réunion d'information pour les cantons lors de laquelle des projets de coopération intercantonaux ont été présentés.

### **Mesures cantonales**

Selon la CDCM, à la fin de l'année 2008, tous les cantons avaient élaboré un programme cantonal ou régional de prévention de la dépendance. Pour partie, les règlements nécessaires à l'utilisation du fonds de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu ont également été mis en vigueur par les autorités compétentes.

Des entretiens avec la CDCM, la Comlot et l'OFJ, il ressort que les cantons romands sont un peu plus avancés dans ce domaine. Se fondant sur le nouveau concordat, la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ) a conclu une convention avec la Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales (CLASS). La CLASS a chargé le Groupe romand

d'études des addictions (GREA) de préparer, d'appliquer et d'accompagner un programme intercantonal pluriannuel de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu. Dans un premier temps, une étude a été menée sur le comportement de jeu en Suisse romande (Arnaud S. et al. 2009 : Étude romande sur le jeu). Le programme intercantonal soutient d'autres mesures d'importance pour tous les cantons, par exemple un numéro d'assistance, un service de conseils aux joueurs problématiques par le biais d'Internet, des campagnes de prévention et des programmes de recherches sur la dépendance au jeu.

Lors des entretiens avec les cantons, on a constaté que ces derniers avaient déjà pris des mesures de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu avant même la mise en vigueur de la CILP<sup>14</sup>. La CILP et la taxe contre la dépendance au jeu ont donné à ces mesures un caractère contraignant (obligation d'agir). Grâce à l'assurance de financement, la poursuite voire l'extension des mesures de prévention est garantie<sup>15</sup>.

A titre d'exemple de mesures cantonales de prévention, on retiendra la convention de prestations conclue en 2008 par le canton du Valais avec la Ligue valaisanne contre les toxicomanies (LVT) dans le sillage de la CILP. La LVT a été chargée d'élaborer un programme cantonal de lutte contre la dépendance au jeu. Ce programme couvre divers secteurs d'intervention, qui vont de l'information des personnes concernées à l'encouragement de la coordination intercantonale en passant par la formation de spécialistes.

Un autre exemple de mesures cantonales est fourni par le projet « generation@ » du canton de Nidwald (en collaboration avec le canton d'Obwald). Le projet part du constat qu'à l'heure actuelle, de nombreuses personnes s'adonnent à des jeux d'argent sur Internet : il convient donc d'assurer également la prévention par le biais des nouveaux médias. Le projet a été mis au point en collaboration avec les écoles. Il veut accompagner les enfants et les jeunes gens sur la voie d'une utilisation responsable et saine des nouveaux médias et, plus généralement, prévenir les comportements menant à la dépendance au jeu. Des parents et des éducateurs sont formés dans le cadre du projet « generation@ », ce qui leur permet de renforcer la protection des enfants et des jeunes gens.

14 On citera à ce propos le Centre de jeu excessif dans le canton de Vaud ou l'association « Rien ne va plus » dans le canton de Genève (source : Étude romande sur le jeu) de même que des mesures de « Santé bernoise » dans le canton de Berne.

15 Le Centre du Jeu Excessif (CJE) à Lausanne en est un bon exemple ; il a été créé en 2001 et bénéficie depuis son ouverture d'une contribution financière annuelle de la LoRo. Depuis l'entrée en vigueur de la CILP, le centre est financé par le produit de la taxe contre la dépendance au jeu.

La CILP a également suscité d'autres activités intercantionales de prévention en Suisse alémanique et au Tessin. Vu le manque de données à jour, ces cantons ont confié deux études en automne 2006 à l'Institut de psychologie de l'université de Berne (cf. ch. 6.1). Ces études servent à planifier et à mettre en œuvre une offre de jeux responsable et des mesures de prévention.

Par ailleurs, dix cantons de Suisse alémanique (AG, BE, BS, BL, LU, NW, OW, SO, UR, ZG) ont décidé d'un modèle d'application intercantonale des mesures de prévention de la dépendance au jeu. L'organisation Addiction Info Suisse a ainsi été chargée, dans le cadre d'un mandat de prestations, de mener des enquêtes et une analyse des besoins, aussi bien dans les cantons concernés que sur l'ensemble du territoire suisse. Sur cette base, on prévoit non seulement de publier une brochure d'information sur les risques de dépendance que présentent les jeux de hasard mais encore d'élaborer des mesures de prévention et de coordonner les efforts des cantons. De plus, les activités et leurs effets seront évalués dans le cadre du programme. Les cantons participants consacrent 25 % du produit de la taxe contre la dépendance au jeu à ce programme.

Se fondant sur la CILP, les cantons de Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, TG) ont aussi élaboré un projet commun « SOS-Spielsucht ». La « Perspektive Thurgau » a été chargée de la réalisation du projet, qui porte sur la mise en place d'un site Internet ([www.sos-spielsucht.ch](http://www.sos-spielsucht.ch)) offrant des informations spécifiques aux personnes directement ou indirectement concernées, des conseils par courriel et un numéro d'assistance gratuit.

### **Mesures des sociétés de loteries**

Les sociétés de loteries sont actives depuis un certain temps déjà dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la dépendance au jeu. Elles mènent ces actions de façon autonome sans mandat cantonal. La CILP n'a en rien modifié cette situation, et on retiendra simplement que les cantons de Suisse orientale ont pris contact avec Swisslos pour obtenir de cette dernière qu'elle mentionne le numéro d'assistance sur ses produits de loterie.

Les deux sociétés de loteries reconnaissent les principes d'un jeu responsable<sup>16</sup>, qui prévoient des mesures et des instruments visant à éviter le jeu excessif. Les quatre domaines suivants sont passés en revue, bien que nous nous limitons à ne présenter qu'un choix de mesures<sup>17</sup> :

<sup>16</sup> A cet égard, la Loterie Romande répond aux normes européennes et mondiales du jeu responsable publiées par les organisations European Lotteries et World Lottery Association, et a d'ailleurs obtenu la certification à ce titre.

<sup>17</sup> Pour une vue d'ensemble de leurs activités, on se référera aux sites Internet des deux sociétés de loteries.

- › formation du personnel et des exploitants partenaires : le personnel et les exploitants partenaires sont formés à repérer les joueurs problématiques et à les aborder de façon idoine. La formation est obligatoire, elle est répétée chaque année et est adaptée en permanence ;
- › protection de la jeunesse : des limitations d'accès ont été mises en place pour les jeunes de moins de 16 ans ou de moins de 18 ans (notamment en ce qui concerne les jeux sur Internet). De plus, la publicité ne doit pas cibler les jeunes gens et les enfants ;
- › information des joueurs : des brochures ou des sites Internet informent les joueurs des dangers du jeu excessif. Les brochures sont disponibles dans tous les points de vente et comportent une autoévaluation, des conseils relatifs au jeu responsable, les adresses des services d'aide cantonaux (Loterie Romande) et un numéro d'assistance ;
- › mesures dans le domaine du marketing et de la publicité : tant la Loterie Romande que Swisslos s'en tiennent aux directives dans la conception de leurs actions publicitaires. Ainsi, certains groupes de personnes sont exclus (par ex., renonciation à toute publicité visant des pensionnaires de homes) ; toute communication présentant de manière tendancieuse les gains ou les chances de gains est proscrite, de même qu'il est interdit de donner le sentiment que les chances de gain ne dépendent pas du seul hasard.

Lors des entretiens, les sociétés de loteries ont souligné que dans le secteur des jeux de hasard, les produits et leur forme de commercialisation se trouvent soumis à des mutations constantes. Pour cette raison, le jeu responsable doit être compris comme un processus qu'il convient d'adapter sans cesse à de nouveaux paramètres scientifiques. Dans ce but, les deux sociétés de loteries collaborent avec des experts (étrangers). Les sociétés de loteries insistent également sur le fait que les exploitants partenaires ne sont pas des thérapeutes et que par voie de conséquence, la coopération avec les thérapeutes dans les cantons est indispensable.

#### 6.4. POINT DE VUE DES ACTEURS INTERROGÉS

Les acteurs interrogés sont unanimement de l'avis qu'il est encore trop tôt pour émettre des conclusions quant à l'efficacité des mesures prises par les cantons et la Comlot. La CILP a toutefois incité les cantons à se préoccuper davantage de la dépendance au jeu et à agir de manière coordonnée. Les cantons romands interrogés jugent que le lancement du programme intercantonal en Suisse romande n'a pas pour origine la CILP, mais que cette dernière l'a facilité en assurant son financement. Il ressort des entretiens qu'en Suisse alémanique, la CILP a contribué de manière décisive à l'élaboration du programme intercantonal

dans le domaine de la dépendance au jeu. Le fait que le financement soit assuré garantit la continuité des mesures et permet d'aborder de nouveaux thèmes, par exemple le comportement des jeunes vis-à-vis des jeux d'argent. De nombreux cantons jugent important de renforcer le travail avec les jeunes, car les jeunes générations, qui ont grandi avec les ordinateurs, sont beaucoup plus vulnérables à la prolifération des jeux sur Internet que ne le sont les générations précédentes.

A cet égard, aussi bien les cantons que les sociétés de loteries et les experts en dépendance pensent qu'une coordination renforcée entre tous les acteurs du secteur des jeux d'argent, y compris les casinos, est un élément essentiel du succès de la prévention. Au vu des tendances actuelles que l'on constate sur Internet, il ne ferait aucun sens de mettre en place une prévention pour les loteries et une autre pour les casinos. L'offre de jeux en ligne permet de plus en plus aux joueurs d'ignorer les mesures de prévention traditionnelles telles l'information (notamment sous la forme de brochures), la sensibilisation du personnel et des exploitants partenaires ou les interdictions de casino. Pour contrer cette évolution, il est important de coordonner les mesures.

La plupart des acteurs sont d'avis que les ressources tirées de la taxe contre la dépendance au jeu suffisent à garantir une prévention efficace. Seuls quelques cantons et l'un des deux experts en dépendance interrogés qualifient ces moyens de modestes. Divers acteurs jugent par ailleurs choquant qu'aucune taxe contre la dépendance au jeu ne soit prélevée sur les recettes des maisons de jeu, puisque le risque de dépendance est bien plus élevé dans le domaine des casinos que dans celui des loteries. Ils revendiquent dès lors que la taxe contre la dépendance au jeu soit prélevée sur tous les jeux d'argent (y compris les casinos), arguant du fait que les offres de conseils et de thérapies s'adressent à tous les joueurs et non seulement aux adeptes des loteries.

Les cantons interrogés apprécient l'examen du potentiel de dépendance par la Comlot, car il permet des mesures techniques (par ex. le ralentissement du jeu) que les cantons ne pouvaient eux-mêmes exiger avant l'entrée en vigueur de la CILP. Les représentants de la Confédération que nous avons interrogés ne se déclarent pas en mesure d'évaluer la qualité des examens du potentiel de dépendance, mais ils partent de l'idée que ces examens peuvent être étendus. Les deux experts en dépendance sont favorables aux examens du potentiel de dépendance menés par la Comlot (sans toutefois en connaître le détail), mais souhaiteraient une collaboration scientifique plus étroite en la matière. Les effets des mesures techniques de prévention devraient ainsi être analysés en permanence en vue des adaptations nécessaires. Les deux sociétés de loteries partagent ce point de vue.

## **PARTIE C : ANALYSE JURIDIQUE DU PROF. GRISEL**

### **7. ANALYSE JURIDIQUE**

#### **7.1. INTRODUCTION**

Dans le cadre de l'évaluation des mesures fédérales et cantonales prises en matière de loteries et paris, il a paru nécessaire non seulement d'en mesurer les implications juridiques, mais aussi de procéder à une analyse du droit applicable, lequel est particulièrement complexe et donne lieu à maintes controverses. Cette richesse n'est pas seulement due à la complication du problème, mais aussi au fédéralisme, lequel implique à la fois un partage des rôles, un certain respect pour la diversité du pays et néanmoins une coordination qui garantisse un minimum de cohérence.

Comme la plupart des autres pays, la Suisse considère que les jeux de hasard, en général, engendrent de graves dangers pour l'ensemble de la société et pour un bon nombre d'individus. Voilà pourquoi le législateur a, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, cherché à freiner, parfois même à interdire les jeux de hasard, en particulier les casinos et les loteries. Si les premiers ont été longtemps prohibés, puis autorisés à des conditions très strictes, les secondes ont également fait l'objet d'une proscription de principe, sous réserve d'exceptions. Celles-ci se justifient par un jugement pragmatique porté à l'égard du goût de certains citoyens pour le jeu, propension qui ne peut pas être entièrement éradiquée et doit cependant être restreinte et encadrée, de manière que les abus soient, autant que possible, évités. De surcroît, la collectivité publique ne saurait s'empêcher de se procurer des recettes qui proviennent d'une activité économique atteignant des chiffres d'affaires importants. Il ressort des buts différents, voire contradictoires, visés par l'Etat que le système établi souffre de certaines ambiguïtés.

La réglementation topique se divise en trois étages : le droit fédéral, la convention intercantonale et la législation cantonale proprement dite. Les questions qui se posent à ces divers niveaux ne sont pas exactement les mêmes. Alors qu'en droit fédéral il s'agit surtout de définir l'objet et la portée de la compétence attribuée à l'Etat central, en droit cantonal et intercantonal, il importe plutôt d'analyser les conséquences des normes énoncées et de déterminer dans quelle mesure les objectifs assignés au législateur sont atteints, ce qui est un des buts de la présente évaluation.

## 7.2. LE DROIT FÉDÉRAL

Il y a lieu de définir le contenu, puis la portée, des normes édictées par la Confédération, qui comprennent d'abord l'article 106 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.), ainsi que la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels du 8 juin 1923<sup>18</sup>, et son ordonnance d'application du 27 mai 1924<sup>19</sup>.

### A. L'objet de la réglementation fédérale

L'article 106 Cst. vise « les jeux de hasard et les loteries ». La première notion comprend deux éléments. D'une part, le jeu est une activité humaine qui suppose une compétition à titre onéreux et comportant un risque et, d'autre part, le résultat dépend de circonstances aléatoires et non d'une probabilité<sup>20</sup>.

On peut s'étonner que l'article 106 oppose ainsi les jeux de hasard et les loteries, puisque de toute évidence les secondes font partie des premiers. La disposition constitutionnelle que l'article 106 remplace, c'est-à-dire l'article 35 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, était plus claire : elle distinguait d'un côté les maisons de jeux et autres jeux de hasards, soumis à des règles strictes, et les loteries, concernant lesquelles « la Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires » (article 35, alinéa 6, aCst.). Les travaux préparatoires de l'article 106 n'expliquent pas pourquoi le constituant a jugé utile de placer les loteries à côté des jeux de hasard, au lieu de comprendre les unes dans les autres<sup>21</sup>. En réalité, malgré les défauts rédactionnels du texte, la Constitution envisage séparément deux formes de jeux de hasard : les maisons de jeux (ou casinos) et les loteries. Aussi importe-t-il de discerner les critères essentiels qui permettent de différencier ces notions, qui toutes deux relèvent du droit fédéral<sup>22</sup>.

Il convient de remarquer en passant que la définition des loteries échappe au droit cantonal, qui ne peut ni l'étendre ni la restreindre. Il incombe donc aux autorités fédérales de vérifier que les jeux autorisés par les cantons relèvent effectivement de la notion de loterie, telle que l'entend le législateur fédéral. C'est ce dernier qui caractérise ainsi le cadre juridique dans lequel s'inscrit le problème des loteries.

Suivant l'article 1, alinéa 2, LLP, « est réputée loterie toute opération qui offre, en échange d'un versement ou lors de la conclusion d'un contrat, la chance de réaliser un

<sup>18</sup> LLP, RS 935. 51.

<sup>19</sup> OLLP, RS 935. 511.

<sup>20</sup> Voir **Gérald Mouquin**, La notion de jeu de hasard en droit public, Thèse Lausanne, 1980, pp101ss, 183ss.

<sup>21</sup> FF 1997 I 320-1.

<sup>22</sup> ATF 135 II 342.

avantage matériel consistant en un lot, l'acquisition, l'importance ou la nature de ce lot étant subordonnée, d'après un plan, au hasard d'un tirage de titre ou de numéro ou de quelque procédé analogue ». La notion de loterie comprend ainsi quatre éléments constitutifs, que la doctrine et la jurisprudence ont définis en les développant quelque peu.

Le premier élément est le versement d'une mise, c'est-à-dire la valeur patrimoniale que le joueur donne en échange du droit de participer au tirage dans l'espoir d'obtenir un gain. La mise doit se comprendre dans un sens large et vise même des sommes minimales, comme le prix d'une taxe téléphonique plus élevée que la taxe normale<sup>23</sup>. En revanche, la participation à un tirage qui n'est liée à aucune mise ni à la conclusion d'un contrat n'est pas une loterie, pourvu que son caractère gratuit et l'égalité des chances soient manifestes<sup>24</sup>.

Le second élément tient à la chance de réaliser un avantage matériel, c'est-à-dire un gain, qui n'est d'ailleurs pas nécessairement en argent mais peut aussi consister en un avantage patrimonial de n'importe quelle nature, par exemple un voyage gratuit<sup>25</sup>.

Le troisième critère concerne l'intervention du hasard, qui détermine à la fois si un gain est acquis et l'importance ou la nature de cet avantage patrimonial. Le hasard s'oppose à la probabilité. Il suppose le caractère aléatoire du résultat, lequel ne dépend pas essentiellement de l'habileté du joueur ni d'un calcul objectif de probabilité<sup>26</sup>.

Le quatrième élément concerne la planification du jeu : la loterie se caractérise par le fait qu'il existe un plan qui, d'avance, « mesure exactement les gains qui sont attribués par l'organisateur, de sorte que ce dernier exclut son propre risque »<sup>27</sup>. Tel est notamment le cas lorsque l'organisateur limite d'emblée les montants des sommes d'argent ou les marchandises offertes<sup>28</sup>. Ce dernier critère permet de distinguer assez clairement les loteries des maisons de jeux, lesquelles ont pour singularité de ne pas pouvoir planifier leur risque et les gains escomptés par les tiers. Il est vrai que d'autres critères de distinction seraient aussi concevables : « par exemple l'unité du jeu (tous les joueurs d'une loterie jouent au même jeu, ce que l'un gagne, l'autre ne le gagne pas, alors que deux usagers d'appareils à sous peuvent gagner l'un et l'autre), la dispersion des joueurs (qui ne sont pas rassemblés dans

<sup>23</sup> ATF 123 IV 175, 178.

<sup>24</sup> ATF 133 II 75.

<sup>25</sup> ATF 123 IV 181 et les citations de doctrine.

<sup>26</sup> ATF 123 IV 182.

<sup>27</sup> ATF 133 II 75 et les citations.

<sup>28</sup> ATF 123 IV 181-2.

une même maison »<sup>29</sup>. Cependant, il sied de relever que le critère de la planification suffit à caractériser les loteries, contrairement à ce qu'affirme l'auteur précité<sup>30</sup>.

Cette remarque prend de l'importance lorsque l'on cherche à cerner la notion de pari, laquelle n'est pas définie par la loi et se distingue des loteries précisément en ce qu'il ne se déroule pas selon un plan prédéterminé<sup>31</sup>.

Au sens où l'entend la législation fédérale, la loterie est une notion étendue, qui comprend des opérations analogues, par exemple un concours télévisé organisé par le biais de numéros de service à valeur ajoutée<sup>32</sup>, ou encore un système de « boule de neige »<sup>33</sup>. Cependant, la loi soustrait à son champ d'application les tombolas, c'est-à-dire les loteries récréatives, à condition que les lots ne soient pas en espèces et que ceux-ci, ainsi que les billets, soient délivrés en relation directe avec la réunion récréative (article 2 LPP).

Dans son ensemble, l'article 106 Cst., de même que les dispositions qui l'ont précédé, repose sur l'idée que la passion du jeu est un fléau social qu'il convient, autant que possible, de juguler<sup>34</sup>. Le constituant vise un but de police qui tient à la moralité publique et des objectifs de politique sociale qui touchent la protection des individus contre des pulsions incontrôlables.

Ainsi s'explique, en partie du moins, la distinction qu'opère la Constitution entre les maisons de jeu d'une part, les loteries et paris professionnels d'autre part. Les premières ont la réputation de présenter davantage de dangers, les tentations paraissant plus fortes et les sommes dépensées plus élevées ; elles ont d'ailleurs été pendant longtemps interdites, alors que les loteries, soumises à autorisation, faisaient l'objet d'une réglementation plus souple. Cependant, en 1993, le constituant a levé l'interdiction des maisons de jeux et l'a remplacée par un régime de concession, afin de canaliser les recettes en Suisse plutôt qu'à l'étranger, de produire des recettes fiscales et de favoriser le tourisme<sup>35</sup>. Quoi qu'il en soit, les maisons de jeu et les loteries ont toujours fait l'objet de législations distinctes et de régimes différents. Il est néanmoins significatif que la révision de l'article 35 en 1993, reprise sans changement à l'article 106 Cst., ait conduit seulement à une importante réforme de la loi sur les

<sup>29</sup> **J.F. Aubert**, Petit commentaire de la Constitution fédérale, Zurich 2003, p. 814, note 12.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> ATF 133 II 77 ; sur la définition des paris et loteries, voir **C. Rouiller**, Jeux de loteries et paris sportifs professionnels, RDAF 2004 I 429ss.

<sup>32</sup> ATF 132 II 240.

<sup>33</sup> ATF 132 IV 76.

<sup>34</sup> **P. Richli**, Commentaire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, ad article 35, p. 2, pour un historique de la disposition constitutionnelle sur les jeux de hasard.

<sup>35</sup> Voir **Richli**, op. cit. n. 5 -7 ad article 35.

maisons de jeu, tandis que la loi fédérale sur les loteries restait pratiquement inchangée. Comme on le constatera plus loin, la doctrine y voit un paradoxe, voire une véritable contradiction, puisque le régime des loteries, apparaît aujourd'hui comme plus sévère que celui des maisons de jeu<sup>36</sup>, alors que la Constitution permettrait une solution moins rigide.

Quoi qu'il en soit, la distinction entre les casinos et les loteries ne va pas sans poser quelques problèmes. D'un côté, elle se justifie, du point de vue social, économique et psychologique, car entrer dans un casino pour y jouer ou acheter un billet de loterie n'est pas la même démarche et ne soulève pas exactement la même question politique. D'un autre côté, cependant, si on peut discerner des différences de nature entre les maisons de jeu et les loteries, il n'en reste pas moins que certains jeux sont difficiles à ranger dans l'une ou l'autre catégorie et que les nouvelles techniques ne permettent plus toujours de prendre à cet égard une décision qui s'impose d'une manière manifeste. C'est dire qu'il demeure des zones grises et des cas limite, dans lesquels il est permis d'hésiter, ce qui a d'ailleurs conduit à des litiges, notamment celui du Tactilo qui est encore pendant devant le Tribunal fédéral. Ces dernières considérations pourraient conduire le législateur à atténuer, sinon à supprimer, la portée de la distinction entre les casinos et les loteries. Cependant, pour diverses raisons sociales et politiques, il est probable –et légitime – que des règles différenciées continueront à s'appliquer à l'avenir. Certes, il se peut que les deux domaines soient dans le futur visés par la même loi, mais ils devraient demeurer assujettis à des dispositions différentes réparties dans les divers chapitres de la loi envisagée.

Il ne semble pas inutile de mentionner ici que l'initiative populaire « pour des jeux d'argent au service du bien commun », déposée en 2009, propose un système assez différent. Elle maintient certes la distinction entre les maisons de jeu et les loteries (articles 106a et 106b nouveaux), mais elle range ces deux catégories sous un groupe générique, celui de « jeu d'argent » (projet d'article 106). C'est cette dernière notion qui est donc nouvelle et permet de circonscrire l'objet de la législation fédérale et cantonale. Incontestablement la réglementation constitutionnelle y gagnerait en clarté. Mais elle aurait d'autres conséquences, sur lesquelles il conviendra de revenir, le Conseil fédéral ayant décidé d'opposer un contre-projet direct à l'initiative populaire, dont la publication est prévue pour l'automne 2010.

<sup>36</sup> Voir ci-dessous.

## B. La portée de la réglementation fédérale

Dans le domaine des loteries comme des maisons de jeu, l'article 106 Cst. confie à la Confédération une compétence législative sans lui assigner de limite explicite. Il est vrai que des normes matérielles sont énoncées au sujet des maisons de jeu et de l'homologation des appareils à sous (alinéas 2 à 4 de l'article 106 Cst.). *A contrario*, il serait permis d'en déduire que l'Etat central jouirait d'une entière liberté en légiférant sur les loteries (et même sur les paris professionnels, dont l'article 106 ne parle pas). La compétence de la Confédération n'est pas expressément restreinte aux principes et n'est pas non plus assortie d'une réserve en faveur d'une législation complémentaire des cantons ni même de l'exécution par eux des normes topiques. A cet égard, on peut se demander si le texte constitutionnel correspond bien aux intentions de ses auteurs. En tout cas, il ne répond pas entièrement à la situation légale qui a toujours existé et qui laisse une grande place à l'action des cantons en matière de loteries. Cette circonstance s'explique peut-être par l'histoire chaotique de l'article 35 aCst., qui remonte à 1874 et qui, à l'origine, interdisait totalement les maisons de jeu en ajoutant que « la Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries ». Cette dernière clause fut interprétée dans le sens que la Confédération avait le pouvoir d'interdire également les loteries en général<sup>37</sup>. En 1993, l'article 35, alinéa 1, confia à la Confédération la législation « concernant l'ouverture et l'exploitation des maisons de jeu », en maintenant la possibilité de « prendre les mesures nécessaires concernant les loteries » (alinéa 6). Il faut rappeler que, dans sa nouvelle mouture, l'article 35 n'est jamais entré en vigueur et qu'il a été remplacé par l'actuel article 106, sans donc avoir reçu d'application.

Il suit de là que la loi fédérale sur les loteries de 1923 repose sur l'article 35 aCst., ce qui provoque quelques contradictions. En effet, elle prohibe les loteries (article 1, alinéa 1), sauf celles qui servent « à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance » (article 3). Ces dernières peuvent être autorisées par l'autorité cantonale compétente pour le territoire du canton, le permis ne pouvant être accordé qu'à des corporations et institutions de droit public ou à des sociétés de droit privé qui présentent les garanties nécessaires (article 5 -6 LLP). Les loteries autorisées sont d'ailleurs surveillées, tant pour leur organisation que pour leur exploitation (article 10). Celui qui exploite une loterie prohibée ou une entreprise jugée analogue s'expose à des sanctions pénales (articles 38ss LLP).

<sup>37</sup> P. Richli, *ibid.* n.35 ad article 35.

Comme on le verra plus loin, la délégation donnée aux cantons pour autoriser – et organiser – les loteries a conduit ceux-ci à « monopoliser » le domaine, ce qui suscite des questions juridiques importantes. Abstraction faite de la manière dont les cantons exercent les attributions ainsi transférées, on peut également se demander pourquoi le législateur fédéral a commencé par interdire totalement les loteries, pour ensuite tempérer cette prohibition par un régime d'autorisation préalable, d'ailleurs soumise à des conditions strictes. Depuis longtemps, la doctrine dominante objecte que ce régime est contestable au regard de la liberté économique et qu'il ne paraît pas à tous égards conforme aux exigences de la proportionnalité en particulier<sup>38</sup>. Ces critiques sont devenues plus virulentes après la révision de l'article 35 aCst. en 1993. Le commentateur de cette disposition fit remarquer que la levée de l'interdiction des maisons de jeu traduit une évolution des esprits et devrait normalement conduire à une réforme du régime des loteries. L'intérêt public digne de protection à une prohibition étant désormais jugé moins élevé, le maintien du principe posé par l'article 1<sup>er</sup> LLP ne se justifie plus et paraît même une « incohérence évidente »<sup>39</sup>. La littérature spécialisée fait d'ailleurs remarquer que les loteries présentent moins de risques que les maisons de jeu et « sont désormais tenues pour socialement moins dangereuses ...bien plus inoffensives... »<sup>40</sup>.

Si les critiques ainsi formulées par les auteurs reposent sur des arguments pertinents, elles ne sont cependant pas entièrement convaincantes, du moins dans leurs conclusions, car elles perdent de vue que le régime établi par la loi fédérale est pratiquement inévitable. Il est en effet difficilement concevable que les loteries et paris professionnels soient entièrement libres, exempts de contrôle préalable et subséquent. En conséquence, un système d'autorisation paraît inéluctable. Or, par définition, l'assujettissement à l'octroi d'un permis équivaut concrètement à une prohibition : « Lorsque le législateur soumet une activité au régime du permis, il ne la rend pas à proprement parler illicite, mais il en assujettit l'accès à l'avènement d'une condition suspensive, l'obtention d'une autorisation. Celle-ci se définit ainsi comme une décision administrative, qui supprime un empêchement créé par la loi. Autrement dit, l'occupation lucrative fait l'objet d'un contrôle préventif, exercé par un organe de police. Il s'agit d'une sorte de censure : le métier touché n'est plus tout à fait libre

<sup>38</sup> Voir **G.Muller**, Aktuelle Rechtsfragen des Lotteriewesens, ZbL 1988, p.141, 158, ainsi que les nombreuses citations de la littérature spécialisée.

<sup>39</sup> **P. Richli**, op. cit, note 39 ad article 35 ; voir aussi id. Spielbanken, Geschichtlichkeits-Spielautomaten und Lotterien, AJP /PJA 4/95 p. 462-3 et les citations, notamment **Willy Staehelin**, Das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 als Strafgesetz, thèse Zurich 1941, p. 147ss.

<sup>40</sup> **P. Richli**, n. 39 ad article 35.

puisque l'Etat en régleme le choix. »<sup>41</sup>. En conséquence, si le libellé de l'article 1, alinéa 1, LLP paraît inutilement abrupt, sur le fond, les reproches exprimés par la doctrine ne paraissent pas justifiés, puisque le régime de l'autorisation préalable est de toute manière nécessaire.

Si le système ainsi institué par la loi fédérale échappe à la critique, il faut cependant souligner qu'elle ne donne aucune base légale au monopole que les cantons se sont arrogé dans le domaine des loteries et qu'il est même permis de se demander si le droit fédéral ne s'oppose pas à un pareil monopole, implicitement du moins, dès lors qu'il ne le prévoit pas<sup>42</sup>.

La réglementation des loteries a actuellement un inconvénient qui n'est pas contestable : dans ce domaine, il n'existe aucune concurrence, à la différence du système instauré pour les maisons de jeu, où des entreprises rivales peuvent concourir pour obtenir une concession.

Sur un autre point, la législation fédérale est quelque peu lacunaire et crée une certaine confusion avec le droit cantonal et surtout avec le système établi par la convention intercantonale. En effet, d'une part, l'article 10 LLP prévoit que « l'autorité surveille ou fait surveiller l'organisation et l'exploitation de la loterie, en particulier le tirage, la délivrance des lots et l'emploi du produit de l'entreprise ». D'autre part, l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 27 mai 1924<sup>43</sup> charge l'Office de la police du département fédéral de justice et police de traiter « les affaires confiées à l'administration fédérale par la loi et la présente ordonnance » (article 1) ; en particulier, l'article 5 oblige les cantons à communiquer à l'office une série d'indications concernant les autorisations, l'affectation du produit, le montant total des lots. Sans que l'ordonnance ait été modifiée, il apparaît cependant que c'est l'Office fédéral de la justice qui désormais exerce la surveillance, en vertu d'une ordonnance sur l'organisation du département<sup>44</sup>. Toutefois, les compétences qu'il tire de l'article 10 LLP se chevauchent en partie avec celles de la Comlot suivant l'article 7 et l'article 20 de la convention intercantonale du 7 janvier 2005<sup>45</sup>.

L'interprétation des dispositions topiques est d'autant plus délicate que le principal siège de la matière n'est pas suffisamment explicite : dans les versions française et italienne du moins, l'article 10 LLP ne désigne pas expressément l'autorité chargée de surveiller ou de faire surveiller l'organisation et l'exploitation des loteries. Le texte allemand de l'article 10

<sup>41</sup> E. Grisel, Liberté économique, Berne 2006, p. 264 n. 624.

<sup>42</sup> Voir notamment G. Muller, ZbL 1988, p. 145.

<sup>43</sup> OLLP, RS 935. 511.

<sup>44</sup> Art. 7, al.1, lit.d, RS 172. 213. 1.

<sup>45</sup> Voir ci-dessous .

LLP est sans doute plus clair, puisqu'il se réfère à une « Bewilligungsbehörde », par quoi il désigne probablement l'autorité cantonale habilitée à délivrer des autorisations en vertu de l'article 5 LLP. Les organes compétents ont entendu en pratique l'article 10 LLP en ce sens que le contrôle proprement dit des loteries et paris incombe aux cantons. Cependant, si elle était conçue d'une manière absolue, cette manière de faire ne se concilierait guère avec la systématique de la loi et la logique du système fédératif qui en donne la base. En effet, les cantons sont habilités à autoriser les loteries seulement s'ils respectent les prescriptions des articles 5 à 8 LLP ; les conditions qui doivent être réunies reposant sur le droit fédéral, il serait logique que l'autorité fédérale en contrôle la réunion et assume au moins une sorte de haute surveillance sur l'ensemble du système. Tel est d'ailleurs bien le point de vue du Tribunal fédéral, qui a reconnu un droit de recours au Département fédéral, afin que celui-ci puisse assurer l'exécution du droit public de la Confédération dans les cantons et une application uniforme de la législation fédérale topique. Certes, admet le Tribunal fédéral, les cantons autorisent et surveillent les loteries admissibles, mais ils doivent le faire dans le cadre du droit fédéral, la notion de loterie étant par nature de droit fédéral et le droit des loteries, en tant que partie spéciale du droit des jeux de hasard, étant assujéti à la surveillance de la Confédération<sup>46</sup>. Il faut d'ailleurs relever que la fidèle exécution de la loi n'est pas pleinement garantie par le système des recours, qui ne sont pas toujours ouverts aux collectivités ou aux personnes qui pourraient être lésées par les contraventions aux dispositions légales. En définitive, il est permis de conclure que le Département fédéral de justice, par l'Office de la justice, assume au moins une sorte de haute surveillance sur l'ensemble du système, les contrôles concrets étant opérés, sur le plan local, par l'autorité cantonale compétente pour accorder les autorisations.

S'agissant de l'affectation du produit net des loteries, le droit fédéral contient une clause qui est à la fois peu claire et discutable : elle interdit la création d'une loterie « destinée à assurer l'exécution d'obligations légales de droit public » (article 5)<sup>47</sup>. La doctrine critique cette limite qui est fixée à l'utilisation des fonds, en faisant observer notamment que cette restriction s'harmonise mal avec la nouvelle réglementation des maisons de jeu, dont la taxe sert au financement d'une tâche publique, en l'occurrence l'assurance vieillesse et survivants<sup>48</sup>. A cet argument, il convient d'ajouter que, dans les conceptions actuelles du droit

<sup>46</sup> ATF 135 II 341-2 considérant 1.2.1. et 1.2.2. ; voir aussi FF 1918 IV 343ss.

<sup>47</sup> Dans les textes allemand et italien, il s'agit de l'alinéa 2 de l'article 5 ; dans la version française, la disposition est la seconde phrase d'un alinéa unique.

<sup>48</sup> P. Richli, Commentaire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, n.39 ad article 35.

public, les subventions accordées à des tiers par l'Etat sont en principe subordonnées à l'exigence d'une base légale ; il est ainsi contradictoire d'interdire l'affectation des ressources à « l'exécution d'obligations légales » et d'imposer en même temps l'affectation à d'autres tâches qui souvent n'ont précisément pas de base légale. A tout le moins, il conviendrait de préciser l'article 5 LLP, une fois résolue la question politique si et dans quelle mesure le produit des loteries doit être affecté à telle ou telle tâche. Dans ce cadre, il importerait également de préciser la première phrase (respectivement le 1<sup>er</sup> alinéa) de l'article 5 : ce n'est pas la loterie à proprement parler qui doit viser « un but d'utilité publique ou de bienfaisance », mais, le cas échéant, les bénéficiaires de la distribution des fonds.

La loi fédérale de 1923 se ressent inévitablement de son grand âge, à la différence de la loi de 1998 sur les maisons de jeu. En raison de l'évolution sociale, juridique et technologique en Suisse et à l'étranger, le Conseil fédéral décida, le 4 avril 2001, une révision totale de la loi sur les loteries, afin d'assurer une meilleure transparence, ainsi qu'une protection du public et de lutter contre le blanchiment d'argent sale. A la fin de 2002, l'avant-projet de la commission d'experts fut mis en consultation et se heurta à des critiques nombreuses. Ainsi le Conseil fédéral décida-t-il de suspendre la réforme et, conformément à une proposition des cantons, de leur permettre de remédier aux lacunes constatées par une convention intercantonale<sup>49</sup>. L'efficacité de cette convention est l'un des principaux objets de la présente évaluation. Du point de vue de la technique législative et de la clarté des institutions, il faut reconnaître que la loi fédérale de 1923 n'est pas entièrement satisfaisante et mériterait au moins un toilettage de nature formelle. Il reste à déterminer si une réforme plus profonde s'impose ou au contraire peut paraître superflue, notamment à la suite de la future votation populaire sur l'initiative et l'éventuel contre-projet.

### 7.3. LA CONVENTION INTERCANTONALE

Son contenu étant bien connu, il serait inutile de l'analyser ici en détail. Cependant, sa nature juridique et sa portée doivent retenir l'attention.

#### A. La nature juridique

La convention du 7 février 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (C-LoPar) est entrée en vigueur après sa ratification par tous les cantons, le 1<sup>er</sup> juillet 2006.

<sup>49</sup> Voir Marc D. Veit./Gens B. Lehne, Sankt Galler Kommentar, 2<sup>e</sup> ed. , 2008, n.11 ad article 106.

Fondée sur les articles 15, 16 et 34 LLP, elle se caractérise comme une convention au sens de l'article 48 Cst.. Afin de réaliser des tâches d'intérêt régional, elle crée des organes et institutions communs (alinéa 1) . En revanche, elle n'habilite pas les organes intercantonaux institués à adopter des règles de droit, comme le permettrait l'alinéa 4 de l'article 48. En tant que droit intercantonal, elle oblige les cantons, la Confédération pouvant être appelée à participer dans les limites de ses compétences (alinéas 2 et 4) . Ainsi, la convention constitue un ensemble de normes qui se situent au-dessus du droit cantonal mais en dessous du droit fédéral, en particulier de la loi sur le Tribunal fédéral et de la loi sur les loteries.

Pour atteindre les buts qu'elle vise, en particulier « l'application uniforme et coordonnée du droit sur les loteries », la convention établit une commission qui est chargée d'homologuer de nouveaux jeux et de surveiller les loteries et paris. Les décisions de cette autorité sont susceptibles de recours auprès de la commission de recours. Suivant la jurisprudence, le département fédéral de justice est l'autorité fédérale de surveillance, habilitée à bénéficier de toutes les garanties de procédure et des autres droits que les règles cantonales accordent aux parties, notamment le droit d'être entendu. Autrement dit, l'Office fédéral de la justice, qui est l'organe chargé de cette tâche au sein du département doit être associé à la procédure d'homologation suivie par la Comlot. De surcroît, le département a qualité pour former un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral contre les décisions de la commission de recours, considérée comme instance inférieure au Tribunal fédéral au sens de l'article 86, alinéa 1, lettre d et alinéa 2 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF)<sup>50</sup>.

La convention a pour objet les grandes loteries qui sont organisées sur la base d'une convention du 26 mai 1937 pour la Suisse alémanique et italienne et d'une convention du 18 novembre 2005 « relative à la loterie de la Suisse romande ». Quant à la commission de recours, elle se définit comme une autorité judiciaire commune au sens de l'article 191b, alinéa 2, Cst. dont les décisions sont susceptibles de recours en matière de droit public au Tribunal fédéral, afin que l'exécution du droit administratif de la Confédération dans les cantons soit assurée d'une manière uniforme dans tous les cas comparables<sup>51</sup>. En effet dans le cas du droit des loteries, ce sont certes les cantons qui accordent les autorisations nécessaires, mais ils ne peuvent le faire que dans le cadre de la législation fédérale, les no-

<sup>50</sup> ATF 135 II 341.

<sup>51</sup> ATF 135 II 341-2.

tions de loterie, de tombola et d'intérêt public étant de droit fédéral<sup>52</sup>. Les loteries sont d'ailleurs assujetties à la surveillance de la Confédération, laquelle ne saurait s'exercer complètement sans possibilité de recourir pour le département fédéral compétent, qui se prévaut de l'article 89, alinéa 2, lettre a, LTF. Cette possibilité de recours, qui ne résulte pas directement du droit sur les loteries, ressort cependant de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, indépendamment des lacunes dont peut souffrir la loi sur les loteries<sup>53</sup>.

La commission instituée par la convention est élue par la conférence spécialisée des membres de gouvernement concernés par la loi sur les loteries, elle-même composée d'un représentant du gouvernement de chacun des cantons. Ainsi, les membres de la commission sont désignés par des délégués des exécutifs cantonaux. Cette situation n'a en soi rien d'anormal. En effet, la Comlot est un organe essentiellement administratif, chargé de faire exécuter certaines dispositions importantes de la loi, et il n'est pas choquant qu'elle soit désignée par les représentants des gouvernements concernés. Cependant, d'aucuns ont parfois critiqué le système, en relevant que la Comlot ne bénéficiait pas de l'indépendance institutionnelle qui rendrait sa position plus crédible et plus sûre. Quel que soit le bien-fondé de ces remarques, il serait évidemment possible d'y remédier par les diverses dispositions qui permettent habituellement de garantir la liberté d'action d'une autorité administrative décentralisée. Ainsi, il serait possible d'allonger la durée de fonction des membres de la commission, quitte à interdire une réélection. De même, la convention pourrait comporter une clause qui interdise expressément à la conférence spécialisée d'intervenir dans les cas concrets ou même de donner à la Comlot des directives matérielles de caractère plus abstrait. Néanmoins, il convient de rappeler que l'indépendance est surtout un état d'esprit et que sa meilleure garantie réside dans le choix de personnalités fortes et libres.

Des remarques semblables peuvent s'appliquer à la commission de recours, qui est également élue pour quatre ans et rééligible par la conférence spécialisée des chefs de département. Il est vrai que ce mode de désignation d'une autorité de nature judiciaire a quelque chose d'inhabituel. Il sied cependant de relever que la commission de recours est un organe très particulier, qui ne semble pas avoir de correspondant dans aucun autre domaine du droit suisse. Son existence s'explique par le souci d'instituer, entre la Comlot et le Tribunal fédéral, un organe judiciaire qui garantit une double instance juridictionnelle. Sans doute aurait-il été concevable de faire autrement : par exemple, l'autorité fédérale indépendante de plainte en matière de radio et de télévision est aussi une institution *sui generis*, nommée

<sup>52</sup> ATF 127 II 264.

<sup>53</sup> ATF 135 II 343-4.

par l'exécutif, qui tranche en instance unique, sous réserve d'un recours direct au Tribunal fédéral. Toutefois, il faut reconnaître que les deux matières ne se ressemblent pas et que la solution adoptée dans la convention ne paraît pas injustifiée, loin de là. Ici encore, l'indépendance de la commission de recours est assurée par le choix judicieux de ses membres et l'autorité dont ils jouissent dans le monde juridique et politique. Il est vrai que les nouvelles lois fédérales et cantonales ont, dans l'ensemble, supprimé les multiples commissions de recours nommées par l'exécutif et leur ont substitué des tribunaux le plus souvent élus par le Parlement. Cependant, s'agissant d'un organe intercantonal, l'élection parlementaire serait difficile à organiser en pratique et se heurterait à toutes sortes d'obstacles. Il serait également inutile de préciser dans la convention que la commission de recours est indépendante, tant cela va de soi.

## **B. La portée**

La convention assigne à la Comlot une double tâche : non seulement elle délivre les homologations sans lesquelles aucune loterie ou aucun pari ne sont licites (article 14), mais encore elle veille au respect des prescriptions légales et des conditions liées aux autorisations. De surcroît, elle peut dénoncer les infractions, la procédure pénale devant cependant être, le cas échéant, menée devant les autorités cantonales. Une fois l'homologation acquise, les cantons ont la faculté, mais non pas l'obligation, d'accorder l'autorisation d'exploiter telle ou telle loterie. La convention opère donc une unification partielle, puisqu'aucun jeu ne peut être autorisé sans homologation préalable mais que certains peuvent être permis dans quelques cantons mais non dans d'autres.

Les grandes loteries ont ainsi besoin d'une homologation centralisée, mais les cantons ont ensuite trente jours pour appliquer ou non la décision de la Comlot sur leur territoire<sup>54</sup>. Il va de soi que les autorités instituées par la convention n'ont pas d'autres compétences que celles que la loi fédérale délègue aux cantons. Simplement, en lieu et place de décisions tout à fait indépendantes de la part des organes cantonaux, la convention garantit une unification minimale s'agissant de l'homologation et de la surveillance des deux grandes loteries qui dépassent les frontières cantonales.

La convention limite encore la marge de manœuvre des cantons en les obligeant à instituer un fonds de loterie, en contraignant les sociétés organisatrices à verser leur bénéfice net au fonds et en l'habilitant à affecter une partie des bénéfices à des buts nationaux

<sup>54</sup> ATF 135 II 347-8.

d'utilité publique ou de bienfaisance. Pour le reste, chaque canton désigne une instance compétente pour l'attribution des produits et détermine les critères de répartition (articles 24 à 26).

Il est permis de voir dans cette réglementation une réelle lacune, qui n'est certainement pas due à un oubli mais qui restreint singulièrement la portée pratique de la convention. En effet, celle-ci ne pose aucune règle matérielle concernant la distribution des montants en jeu. On a sans doute voulu tenir compte de la diversité des situations qui se présentent dans les différents cantons. Il est incontestable que le système gagnerait en transparence et en crédibilité, si la convention désignait expressément le type d'institution qui peut bénéficier des loteries, voire une clé de répartition entre les divers domaines, social et caritatif, culturel et artistique, scientifique et académique. A cet égard, il faut reconnaître que le système actuel manque à la fois de clarté et d'homogénéité, ce qui l'expose, à tort ou à raison, à diverses critiques. Celles-ci seraient peut-être apaisées si la convention définissait au moins quelques règles générales qui guideraient les autorités cantonales compétentes dans leurs décisions. De même, il ne serait sans doute pas inutile que la convention contienne des prescriptions concernant les procédures suivies par les autorités cantonales compétentes : il est certes normal que « nul ne peut se prévaloir d'un droit à l'attribution de montants en provenance du fonds » (article 27 CLOPAR), mais il n'en demeure pas moins que les requérants ont une prétention légitime à voir leur demande traitée sans arbitraire et dans le respect de l'égalité de traitement, sans parler de certaines garanties de procédure, notamment du droit d'être entendu. A cet égard, les problèmes posés par la distribution des produits des loteries ne sont pas essentiellement différents de ceux qui se rencontrent dans d'autres domaines où les requérants n'ont pas de prétention sur le fond à faire valoir mais peuvent exiger le respect des garanties minimales inséparables d'un Etat de droit.

Il est aussi permis de se demander si les compétences de la Comlot ne pourraient pas être étendues, de manière à rendre plus homogène la pratique des cantons et plus efficace la surveillance de leurs activités. A cette fin, les cantons auraient le droit de donner à l'organe intercantonal les moyens de mettre en œuvre la convention par des « dispositions contenant des règles de droit » (art. 48, al. 4 Cst.). Cependant, la convention devrait alors être adoptée « selon la procédure applicable aux lois », et fixer « les grandes lignes de ces dispositions » (ibid.). Autrement dit, les formalités parlementaires et le droit de referendum devraient être respectés dans chaque canton. En outre, la délégation donnée à la Comlot ne saurait être un blanc seing, elle devrait poser elle-même les principes généraux que la Comlot serait ensuite appelée à compléter par des règlements ou des directives. Ces exigences

étant satisfaites, la Comlot pourrait recevoir des compétences normatives et administratives sensiblement plus étendues.

Dans un arrêt du 10 août 2009, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser sur un point important les pouvoirs de la Comlot. Celle-ci avait pris une décision « d'homologation générale pour la famille des produits de loterie comportant un titre de participation physique ayant fait l'objet d'un pré-tirage ». C'est contre cette décision que le département fédéral de justice et police avait formé un recours en matière de droit public. Sans contester à la Comlot la faculté de prendre des décisions d'homologation de caractère assez général, sur le fond, le Tribunal fédéral a cependant jugé, quant à la procédure, que le département devait y être associé, de manière à pouvoir, non seulement être entendu, mais aussi autorisé à contester la licéité des jeux dans chaque cas concret aussi bien que d'une manière générale<sup>55</sup>.

## 7.4. LES LÉGISLATIONS CANTONALES

Les réglementations édictées par les cantons sont des plus diverses, tant du point de vue formel que matériel. Les uns ont adopté de simples règlements d'exécution de la loi fédérale, les autres ont promulgué une loi proprement dite, approuvée par leur parlement et même soumise au referendum. Quant au contenu, la densité normative varie fortement d'un canton à l'autre, de sorte qu'il est difficile de faire une synthèse.

Les deux principaux problèmes juridiques concernant les mesures cantonales prises à l'égard des loteries se résument à ceci : le monopole institué par les cantons sur les grandes loteries ; la délimitation des compétences en matière d'octroi des autorisations et le système de distribution des fonds.

### A. La question du monopole

Les cantons de Suisse alémanique et italienne ont créé, par une convention du 26 mai 1937, plusieurs fois modifiée, une grande loterie intitulée « Swisslos », et ils se sont engagés explicitement à lui réserver l'exclusivité de l'exploitation des jeux (art. 3), sous réserve des petites loteries (art. 8). De leur côté, les cantons qui forment la Conférence romande de la loterie et des jeux ont conclu une neuvième convention relative à la Loterie romande le 18 novembre 2005 ; eux aussi se sont engagés à délivrer uniquement à la Société de la Loterie de la Suisse romande (Loterie romande) l'autorisation d'exploiter les grandes loteries ou des

<sup>55</sup> Ibid. p. 354.

opérations analogues (art. 1, al.3). A juste titre, la doctrine spécialisée qualifie ce système de monopole, dont elle explique l'existence par la nécessité reconnue dès le début du XX<sup>e</sup> siècle de « mettre un terme à une situation sociale désastreuse issue de réglementations cantonales défectueuses »<sup>56</sup>.

Comme on l'a vu plus haut, l'espèce de régle que se sont arrogée les cantons n'a aucun fondement explicite dans la loi fédérale ni dans la convention intercantonale de 2005. Aussi n'a-t-elle pas manqué d'être contestée par certains intéressés, et cela jusqu'au Tribunal fédéral. Ce dernier a rendu trois arrêts en quatre ans, dont la portée n'a peut-être pas encore été pleinement prise en compte par les cantons. Dans une première affaire, une société de protection de l'environnement avait demandé vainement aux autorités vaudoises l'autorisation d'exploiter une loterie en application de l'article 5 LLP ; le refus était dû à la clause d'exclusivité que comportait la convention intercantonale. Le Tribunal fédéral admit le recours de la requérante et annula les décisions négatives des autorités vaudoises, en raison du manque de base légale du monopole en droit vaudois. Au départ du raisonnement du juge se trouve la constatation que les jeux de hasard sont des activités économiques tournées vers l'obtention d'un gain, protégées par la liberté du commerce et de l'industrie, comme on l'appelait alors (art.31 aCst.). Bien que le bénéfice ou le gain des loteries doivent être affectés à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance, elles se définissent néanmoins comme des activités lucratives privées et jouissent à ce titre de la garantie du droit fondamental. Quant au monopole énoncé par la convention, qui exclut en principe toute nouvelle autorisation, il doit reposer sur une base légale explicite et formelle, puisqu'il porte une atteinte particulièrement grave à la liberté économique. Il ne peut donc pas être créé par une simple convention administrative soustraite à l'approbation parlementaire, et qui, à ce titre, n'est pas opposable aux tiers<sup>57</sup>.

Dans un deuxième jugement, le Tribunal fédéral a admis un recours de droit administratif formé contre le refus des autorités zurichoises d'entrer en matière contre une décision qui autorisait diverses associations à organiser une grande loterie sur le territoire du canton. Il a relevé à cette occasion que nul n'a de droit à une autorisation et que l'autorité saisie jouit d'une grande liberté d'appréciation, qui lui permet notamment de se prononcer en fonction de la politique sociale<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> C. Rouiller, op. cit. , p.436.

<sup>57</sup> Arrêt du 30 mars 1999, ZBL 2000 p.215 ss.

<sup>58</sup> Arrêt du 14 juin 2001, ATF 127 II 264 ; RDAF 2002 I 327.

Dans une troisième affaire, le Tribunal fédéral a aussi admis un recours de droit administratif formé par la loterie intercantonale contre l'autorisation accordée par un jugement du Tribunal administratif zurichois à la communauté de protection de l'environnement. Il a rappelé que certes personne n'avait droit à une autorisation, mais qu'il n'en résultait pas que le domaine des loteries soit exclu de la liberté économique (art. 27 Cst.). Cependant, la loi fédérale reconnaît à l'autorité requise une grande liberté d'appréciation qui l'autorise à faire une pesée des intérêts qui tienne compte des inconvénients de la concurrence dans le domaine des loteries et à interpréter largement les notions indéterminées que contient la loi fédérale<sup>59</sup>.

Il ressort de cette jurisprudence que le monopole est en tout cas assujéti à l'exigence d'une base légale formelle. Quant à savoir s'il se concilie avec les principes de l'intérêt public et de la proportionnalité énoncés par l'article 36 Cst., la doctrine est divisée. L'auteur précité est d'avis que la restriction ainsi apportée au droit individuel de la liberté économique est admissible au regard de la Constitution, en raison de l'intérêt public, de nature policière et sociale à la protection du public, des joueurs et des organisateurs<sup>60</sup>. D'autres auteurs sont cependant d'un avis différent. Non seulement, on le sait, ils contestent la constitutionnalité de l'interdiction des loteries, mais encore, ils considèrent que, les cantons étant tenus de respecter la liberté économique, leurs décisions doivent être proportionnées et tenir compte de l'ensemble des intérêts en jeu, quitte à admettre une certaine concurrence<sup>61</sup>. Ils ne manquent pas non plus de relever la contradiction entre le régime des casinos exposé à la concurrence, et celui des loteries, qui est monopolistique.

De son côté, l'Assemblée fédérale a octroyé la garantie à une disposition de la Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures qui institue le monopole des loteries, reconnaissant un intérêt public relevant de la politique sociale et sous réserve d'une prochaine révision de la loi fédérale<sup>62</sup>.

Quoi qu'il en soit, la première et même la principale mesure prise par les cantons à l'égard des loteries sur la base de la loi fédérale fut et demeure l'instauration d'un monopole, que le Tribunal fédéral semble admettre au moins implicitement et que conteste une partie de la doctrine spécialisée. Un auteur va jusqu'à envisager que la jurisprudence s'explique et se justifie uniquement par la conviction que la loi fédérale est de toute ma-

<sup>59</sup> Arrêt du 4 août 2003, ZbL 2003 p. 593ss.

<sup>60</sup> C. Rouiller, op.cit. p.456.

<sup>61</sup> G. Müller, op.cit., ZbL 1988 p. 145ss idem, Loterie romande, Mélanges Pierre Moor, Berne 2005, p.451ss, 459-60 ; voir aussi les citations en note 22 ci-dessus.

<sup>62</sup> FF 2000 p.4862-4.

nière anachronique et doit être prochainement révisée, de sorte que la position des cantons devrait être adaptée aux circonstances actuelles<sup>63</sup>. Les critiques adressées à la position des cantons et des juges ne sont pas entièrement dénuées de fondement. D'un côté, on peut certes admettre qu'un monopole garantit mieux que tout autre système le contrôle des loteries et la prévention contre les abus, notamment contre les excès de la passion du jeu. Ces considérations, qui relèvent à la fois du droit de police et d'une politique sociale bien comprise, ont incontestablement leur poids. D'un autre côté, on peut aussi voir la contradiction entre la réglementation des maisons de jeu où règne une certaine concurrence par le biais des concessions assez nombreuses qui sont octroyées, et les loteries, où la liberté économique existe en théorie mais ne trouve pas à s'exercer en pratique. En somme, la jurisprudence souffre d'un paradoxe évident : d'un côté, elle déclare applicable la liberté économique au domaine des loteries et d'un autre côté, la vide entièrement de sa substance. La seule limite qui subsiste à l'égard de l'autonomie des cantons dans ce domaine résulte de la base légale. Celle-ci ne se trouvant ni dans la loi fédérale de 1923, ni dans la convention intercantonale de 2005, ne peut figurer que dans une loi cantonale au sens formel du terme ou dans une des conventions qui instituent les grandes loteries, à condition toutefois qu'elle ait été soumise à une approbation parlementaire, voire exposée au referendum populaire. Dans les cantons où l'exigence de la base légale ne serait toujours pas satisfaite, le monopole peut être attaqué avec des chances de succès devant le Tribunal fédéral.

## **B. Les mesures prises par les cantons**

La loi fédérale et la convention intercantonale habilite les cantons à autoriser l'exploitation des loteries. Ils ont utilisé cette compétence pour s'assurer un monopole et pour prendre diverses mesures relatives, non seulement aux autorisations, mais aussi à la répartition des moyens financiers. Comme on l'a vu plus haut, ils sont tenus d'instituer un fonds et, pour le reste, désignent une instance compétente pour l'attribution ainsi que les critères de distribution (articles 24 à 26 de la convention). Les mesures cantonales prises à ces différents points de vue faisant l'objet de la présente évaluation, le rapport les analyse en détail et établit notamment un tableau des « structures d'exécution dans les cantons », lequel complète et met à jour le tableau déjà établi par la Comlot en 2007, sur la base des renseignements détaillés donnés par les cantons.

<sup>63</sup> G.Müller, Mélanges Pierre Moor, p.460.

S'il paraît inutile de décrire une fois de plus le dispositif prévu par les cantons, quelques remarques juridiques s'imposent néanmoins. Il s'agit, en d'autres termes, d'examiner les mesures diverses prises par les cantons au regard des principes du droit public applicables aujourd'hui dans notre pays<sup>64</sup>.

### **1. La base légale**

Le monopole étant discutable et controversé, les critères de répartition étant laissés entièrement à la discrétion des cantons, ceux-ci devraient en principe édicter une loi au sens formel du terme, adoptée par le Parlement et soumise au referendum, afin de régler la situation sur leurs territoires respectifs. Alors que certains cantons se sont acquittés de ce devoir (par exemple Berne, Fribourg, Glaris, Lucerne, Nidwald), il apparaît que d'autres se contentent d'une simple ordonnance (parfois parlementaire comme à Obwald), voire de directives. Compte tenu de l'importance de l'enjeu financier et du nombre d'organismes qui sont intéressés à bénéficier du système, il serait plus normal de l'assujettir à une loi, d'autant que, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral et les lois sur les finances cantonales, les subventions étatiques sont subordonnées en principe à l'exigence d'une base légale.

### **2. Le ou les fonds de répartition**

Dans l'ensemble, il appert que les cantons respectent l'article 24 de la convention de 2005 et créent un, deux ou même plusieurs fonds de bénéfice. A cet égard, il ressort de la différence entre les tableaux de 2007 et de 2010 que la convention a eu des effets positifs sur la création de fonds.

### **3. L'autorité d'attribution des fonds**

Sur ce point, l'article 25 de la convention laisse toute liberté aux cantons, tandis que la loi fédérale n'impose aucune contrainte. Sous l'angle juridique, il serait donc difficile de critiquer les diverses solutions qui ont été adoptées par les cantons. Certains d'entre eux continuent à confier à leur gouvernement le soin de distribuer les fonds, ce qui donne à cette tâche un caractère à la fois administratif et politique de nature à faire naître quelques doutes. Toutefois, il s'agit d'une question d'opportunité que les organes de surveillance comme la Comlot et l'OFJ sont appelés à trancher. Il est également permis de se demander s'il est

<sup>64</sup> Voir le rapport final de la Comlot sur l'état de réalisation des recommandations données en janvier 2008 pour la transparence de la répartition des bénéfices dans les cantons, du 4 mars 2010.

vraiment judicieux d'investir le même organe, généralement l'exécutif, de la double attribution d'autoriser les loteries et d'en distribuer les bénéfiques ; ici aussi, la question est essentiellement politique.

#### **4. Les critères de répartition**

Les critères de répartition des fonds font l'objet de diverses réglementations intercantionales et cantonales. Ainsi, la convention intercantonale qui crée Swisslos définit dans les grandes lignes les buts auxquels peuvent être affectés les bénéfiques (art.7). De son côté, la convention relative à la Loterie romande renvoie pour l'essentiel aux statuts, aux prescriptions des exécutifs et rappelle que les fonds doivent être utilisés « à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance, notamment dans les domaines social, culturel et sportif » (art. 10, al. 3) ; cette disposition charge en outre les cantons d'établir « des conditions cadre » concernant la distribution des bénéfiques.

Quant à elles, les réglementations internes des cantons fixent également des critères de distribution, souvent dans des ordonnances ou des directives administratives. La densité normative de ces prescriptions varie considérablement d'un cas à l'autre. Il se comprend que, là où elle existe, la loi au sens formel ne contienne que des principes assez généraux et abstraits, renvoyant à un règlement la solution des problèmes plus concrets. Par exemple, la loi vaudoise relative à la mise en vigueur, dans le canton, de la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et paris professionnels, du 17 novembre 1924, plusieurs fois modifiée, n'apporte aucun élément supplémentaire à la législation fédérale, tandis que le règlement du 18 novembre 2009 sur la répartition des bénéfiques d'exploitation des grandes loteries est sensiblement plus précis (articles 17 à 22). De même, la loi bernoise sur les loteries du 4 mai 1993 définit certes les différents buts auxquels peuvent être affectés les fonds de loterie (art. 46), tandis que l'ordonnance du 20 octobre 2004 comporte une réglementation très complète sur la distribution (articles 30 à 40) . Du point de vue, juridique, cette manière de faire pourrait être considérée comme un modèle à imiter, car la définition de critères matériels de distribution est évidemment le meilleur moyen d'éviter que l'organe compétent s'écarte des principes posés par les article 8 et 9 de la Constitution fédérale (égalité de traitement et interdiction de l'arbitraire). Dès lors que la loi fédérale et la convention intercantonale ne fixent à proprement parler que des lignes directrices très générales, il appartient aux cantons de légiférer sur le sujet, sous peine de laisser à l'autorité de distribution une marge de manœuvre excessive.

On sait que les instances compétentes pour la répartition sont tenues par l'article 28 de la convention de 2005 de publier chaque année un rapport sur le nom des bénéficiaires, la nature des projets soutenus et le décompte du fonds. L'exécution de cette disposition ne sert pas seulement à renforcer la transparence, mais elle est aussi une garantie contre d'éventuels abus et paraît être de nature à apaiser les mécontentements des requérants déboutés.

## 5. Les impôts

Les autorités de surveillance ont fait remarquer à plusieurs reprises que certains cantons prélevaient des impôts sur le produit des loteries, allant jusqu'à 6%. Elles leur ont demandé de renoncer à cette imposition. Celle-ci ne paraît pas directement contraire à la loi fédérale de 1923 ni à la convention de 2005, qui ne comportent aucune disposition explicite sur le sujet. Or, pour empiéter sur la souveraineté fiscale des cantons, il faudrait une règle expresse énoncée soit dans le droit fédéral, soit dans la convention intercantonale.

En revanche, la fixation du taux est subordonnée au principe constitutionnel de la proportionnalité et il est permis de se demander si un taux de 6% n'est pas contraire à ce principe. En outre, ce prélèvement nuit incontestablement à l'homogénéité du système, en créant des disparités entre les cantons qui connaissent et ceux qui ignorent cet impôt spécial. Pour proscrire ce dernier, il faudrait cependant une disposition explicite, soit dans la loi fédérale, soit au moins dans la convention intercantonale.

## 7.5. CONCLUSIONS

1. L'article 106 Cst. a pour champ d'application les jeux de hasard, les loteries et les maisons de jeu. La distinction entre ces trois notions est malaisée. Seules les maisons de jeu font l'objet de dispositions matérielles. Quant aux loteries, la Confédération a une compétence législative qui n'est pas définie de manière détaillée.
2. L'article 1, alinéa 2, LLP définit les loteries. Cependant la distinction avec les casinos soulève toujours plus de problèmes, en raison des nouvelles techniques qui apparaissent.
3. La loi fédérale prohibe les loteries en principe sauf celles qui sont d'utilité publique ou de bienfaisance et qui peuvent être autorisées par les cantons. Ceux-ci en ont déduit qu'ils pouvaient s'assurer un monopole, que la doctrine spécialisée critique, car il empêche toute concurrence dans le domaine, alors que les maisons de jeu connaissent depuis la révision constitutionnelle de 1993 une certaine compétition.

4. L'article 10 de la loi charge une autorité de surveiller l'organisation et l'exploitation de la loterie. Il ne dit pas clairement si cette autorité est fédérale ou cantonale. En pratique, ce sont les cantons qui exercent la surveillance, conformément à la version allemande du texte. L'Office fédéral de la justice se contentant de réunir les données nécessaires à une statistique et d'exercer le droit de recours auprès des autorités compétentes.
5. La littérature topique critique la clause de l'article 5 LLP qui interdit une loterie « destinée à assurer l'exécution d'obligations légales de droit public » au motif que la règle inverse s'applique au bénéfice des maisons de jeu.
6. La convention du 7 janvier 2005 sur les grandes loteries s'inscrit dans le cadre 48, alinéa 1, de la Constitution fédérale, adopté le 28 novembre 2004. Elle crée des institutions communes afin de réaliser des tâches d'intérêt régional, sans toutefois faire usage de la possibilité qu'offrirait l'article 48, alinéa 4, d'habiliter l'autorité commune à édicter des règles de droit. Elle institue cependant la Comlot qui doit notamment veiller à l'application uniforme et coordonnée du droit sur les loteries. C'est elle ainsi qui homologue les nouveaux jeux et surveille les loteries, chaque canton demeurant cependant libre d'autoriser ou non tel ou tel jeu.
7. La convention oblige les cantons à instituer un fonds de loterie et à contraindre les sociétés organisatrices à verser le bénéfice au fonds sans toutefois définir de critères précis sur la distribution elle-même, qui reste de la compétence cantonale.
8. Le monopole que les cantons se sont approprié sur les loteries a jusqu'ici été admis par le Tribunal fédéral, au moins implicitement, et à condition d'être institué par une loi au sens formel du terme, soumise au referendum.
9. En tout état de cause, les cantons qui ne l'auraient pas encore fait devraient adopter une loi proprement dite sur les loteries.
10. Quoique la législation ne s'y oppose pas, il est permis de remettre en cause la compétence attribuée aux exécutifs cantonaux à la fois pour autoriser les jeux et pour distribuer les fonds.
11. La législation cantonale n'est pas toujours suffisamment complète lorsqu'il s'agit de définir les critères de répartition des bénéfices, de sorte que l'autorité compétente jouit d'un pouvoir d'appréciation très étendu. La procédure et les critères de répartition pourraient être réglementés d'une manière plus circonstanciée.
12. Les impôts jusqu'à 6% prélevés sur le produit des loteries par certains cantons ont été critiqués. Ils sont discutables dans la mesure où le taux est élevé et où il crée des situa-

tions différentes d'un canton à l'autre. Il faudrait cependant une disposition légale ou conventionnelle expresse pour les prohiber, dès lors qu'il s'agit d'une atteinte à la souveraineté fiscale des cantons.



## **PARTIE D: SYNTHÈSE ET APPRÉCIATION**

### **8. APPRÉCIATION DES ÉVALUATEURS**

Sur la base des études menées, nous présentons dans ce chapitre une appréciation des aspects analysés du point de vue des évaluateurs. Ce faisant, nous nous en tenons au modèle d'efficacité présenté au chapitre 2 (exécution, résultats, effets). L'annexe A1 offre une vue d'ensemble détaillée des critères d'évaluation et des bases d'appréciation (indicateurs, comparaisons).

#### **8.1. APPRÉCIATION DE L'EXÉCUTION**

Sur le plan de l'exécution, nous distinguons entre les niveaux intercantonal et cantonal. Pour ce qui est du niveau intercantonal (ch. 8.1.1), notre appréciation porte sur les procédures et les structures dans les domaines des autorisations, de la surveillance et des recours, de même que sur les organes intercantonaux que sont la Comlot et la commission de recours. En ce qui concerne le niveau cantonal (ch. 8.1.2), l'accent est mis sur les procédures et les structures de répartition.

##### **8.1.1. NIVEAU INTERCANTONAL**

###### **Pertinence de la procédure d'autorisation**

Pour ce qui est de la procédure d'autorisation, il s'agit en premier lieu de déterminer si la nouvelle procédure introduite par la CILP est adéquate et si la centralisation auprès d'une seule instance d'homologation (la Comlot) a fait ses preuves.

Sur la base des entretiens menés avec les divers acteurs et l'examen de la documentation relative à la procédure d'autorisation mise à notre disposition par la Comlot, nous jugeons cette dernière pertinente. Bien que nous n'ayons pas procédé à une analyse détaillée de la situation telle qu'elle se présentait avant la mise en vigueur de la CILP, les informations fournies par les divers acteurs permettent de conclure que la situation s'est notablement améliorée. On peut partir du principe que les demandes sont aujourd'hui examinées de manière plus approfondie. L'introduction d'une instance d'homologation centrale, disposant du savoir-faire et des ressources nécessaires, ne suscite aucune critique parmi les acteurs concernés et a, de notre point de vue, fait ses preuves. Si la Comlot critique la durée de la procédure, cet aspect ne nous semble pas particulièrement problématique, car les sociétés

de loteries concernées n’y voient pas matière à une intervention urgente. Les deux niveaux procéduraux correspondent à un besoin des cantons et ne présentent aucun inconvénient majeur, si ce n’est le ralentissement de la procédure.

### **Pertinence de la réglementation de la surveillance des loteries et des paris**

La CILP introduit également une nouvelle réglementation de la surveillance des loteries et des paris. Dans le cadre de la présente évaluation, nous étions chargés d’apprécier l’adéquation de ces nouvelles dispositions, et nous avons porté une attention particulière à la répartition des tâches entre l’OFJ et la Comlot.

De notre point de vue, une appréciation est relativement difficile, car vis-à-vis de l’extérieur, la surveillance n’est pas clairement réglée. En particulier, le rôle de l’OFJ dans le domaine de la surveillance n’est pas très clair sous l’angle juridique. Comme le montre l’analyse juridique, ce rôle n’est pas précisément défini dans la législation et notamment dans la loi sur les loteries (art. 10). Dans la pratique, l’OFJ se borne en matière de surveillance à l’exercice du droit de recours et aux tâches prévues par la loi dans le domaine statistique. A nos yeux, une clarification juridique s’impose en ce qui concerne la répartition des tâches entre la Confédération (haute surveillance) et la Comlot (autorité de surveillance et d’homologation).

Des améliorations sont également nécessaires pour ce qui est du domaine de compétences de la Comlot. Plus particulièrement, la surveillance de l’offre illégale de loteries et de paris semble encore insuffisante. Fondamentalement, à l’occasion de l’élaboration de la CILP, les cantons auraient pu accorder davantage de compétences à la Comlot et instituer ainsi un organe plus fort en matière de lutte contre les jeux illégaux. Toutefois, il aurait alors fallu que la CILP soit approuvée par le parlement ou le peuple de tous les cantons. Du point de vue des évaluateurs, on touche ici aux limites de la solution du concordat, mais il serait malgré tout utile d’examiner comment améliorer l’efficacité de la surveillance de l’offre illégale. A cet égard, on ne pourra vraisemblablement faire l’économie d’une réglementation dans la loi sur les loteries.

La surveillance du secteur légal n’est pas optimale non plus, et la Comlot en convient. Dans le cadre de la présente évaluation, nous n’avons toutefois pu déterminer avec certitude si l’extension prévue des activités de surveillance de la Comlot sur les sociétés de loterie suffira ou si d’autres mesures doivent être envisagées.

### **Pertinence de la procédure de recours**

A l'instar de la procédure d'homologation, la procédure de recours a également été centralisée auprès d'un seul organe à la faveur de l'entrée en vigueur de la CILP. Les évaluateurs devaient dire si la nouvelle procédure était adéquate et si elle offrait une protection juridique suffisante aux sociétés de loteries et de paris et aux tiers.

Nous jugeons la procédure de recours adéquate dans son principe. Il est intéressant de noter que l'OFJ est le principal utilisateur des voies de recours alors que personne ne prévoyait une telle évolution lors de l'élaboration de la CILP. Compte tenu des conflits qui ont opposé la Confédération et les cantons à l'occasion de la révision de la loi sur les loteries, les recours de l'OFJ contre des décisions de la Comlot ont une dimension politique explosive. Toutefois, on constate que la procédure donne satisfaction et qu'elle renforce même la crédibilité de la Comlot en qualité d'autorité indépendante d'homologation et de surveillance. Abstraction faite d'un éventuel changement de nom de la commission, aucune amélioration substantielle ne s'impose.

### **Pertinence de la structure organisationnelle, de la dotation en ressources, de l'attribution des compétences et de l'indépendance des organes intercantonaux**

L'appréciation des structures organisationnelles, de la dotation en ressources et de l'attribution des compétences des organes intercantonaux nouvellement créés constitue un élément important de la présente évaluation. A cet égard, l'indépendance de ces organes pèse d'un poids particulier. Les deux organes (la Comlot et la commission de recours) sont ci-après analysés séparément.

La Comlot n'existant que depuis peu, elle n'a pu, aux yeux des évaluateurs, produire encore que peu de résultats. Une autorité fonctionnelle a été instituée, qui d'un point de vue général accomplit ses tâches à satisfaction (cf. ch. 8.2). La croissance de la Comlot a été très rapide et elle l'a maîtrisée sans grande difficulté organisationnelles, grâce notamment à la stabilité de son personnel. La comparaison avec d'autres autorités de régulation montre que les prescriptions de la CILP relatives à l'indépendance des personnes au sein de la Comlot correspondent à la situation que l'on rencontre dans d'autres branches. Sur le plan institutionnel, on peut se demander si les cantons, respectivement la CDCM, sont en mesure de renforcer encore cette indépendance. Par exemple, on pourrait envisager d'inscrire dans la CILP l'interdiction de donner des instructions pour la CDCM ou la non-rééligibilité des membres de la Comlot (avec allongement simultané de la durée de fonction). Il est également important que la Comlot se montre suffisamment indépendante vis-à-vis des sociétés

de loteries. Faire la preuve de ses compétences dans le domaine des loteries et des paris et accomplir de manière conséquente ses tâches de surveillance sont à cet égard les meilleurs garants de l'indépendance de la Comlot.

On constate une lacune importante en ce qui concerne le droit de décision, particulièrement à l'égard de tiers. En comparaison avec les autorités de surveillance et de régulation dans d'autres branches, la Comlot dispose de bien moins de compétences. L'étroitesse de sa marge de manœuvre reste néanmoins une conséquence de la solution choisie : elle est un organe intercantonal à qui l'on ne peut confier des compétences législatives illimitées. De même, le transfert à la Comlot des compétences cantonales en matière pénale n'est guère possible tant qu'il ne sera pas réglé dans une loi fédérale ou que les parlements cantonaux n'en n'auront pas décidé ainsi.

Pour ce qui est de la commission de recours également, nous parvenons à la conclusion que l'on a institué une autorité fonctionnelle dotée des compétences et des ressources nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. La question de savoir si un relèvement des indemnités versées aux juges résoudrait les problèmes de recrutement des membres de la commission reste posée. En ce qui concerne l'indépendance, l'appréciation est la même que pour la Comlot. L'indépendance personnelle est garantie par les dispositions de la CILP. Cette dernière pourrait encore renforcer l'indépendance institutionnelle vis-à-vis de la CDCM et des cantons (droit de donner des instructions). L'analyse juridique montre toutefois qu'une précision dans la CILP quant à l'indépendance de la commission de recours serait inutile, car son indépendance va de soi et elle est garantie par le choix des membres de la commission.

### 8.1.2. NIVEAU CANTONAL

#### **Pertinence des structures cantonales de répartition des moyens**

En premier lieu, la centralisation des procédures d'homologation, de recours et de surveillance laisse aux cantons la compétence de répartir l'argent provenant des fonds de loteries et de paris. Dans le cadre de notre évaluation, nous avons cherché à déterminer si les structures d'exécution au niveau cantonal sont adéquates et judicieuses en regard de cette tâche, et ce que la CILP a changé à la situation antérieure.

Comme nos analyses l'ont montré, la CILP et les activités de la Comlot (examens de la transparence) ont débouché sur une sensibilisation perceptible des cantons à la transparence des structures. Cette nouvelle conscience des cantons s'est traduite en maints en-

droits par de légères adaptations structurelles. Toutefois, la majorité des cantons juge que leurs structures ne sont pas fondamentalement remises en cause, raison pour laquelle ils ne les ont pas révisées en profondeur. Les structures d'exécution restent hétérogènes, car elles reposent sur des réglementations très disparates (le spectre s'étendant de simples règlements d'exécution à des lois autonomes sujettes à référendum). Cette diversité des structures est politiquement voulue et repose sur le fédéralisme. Une harmonisation totale n'est donc politiquement guère praticable. La proposition de la CDCM du 31 mai 2010, qui recommande aux cantons le choix entre deux solutions (conseil d'Etat ou commission indépendante) pour la conception des organes de répartition et de la structure d'exécution nous paraît juste et appropriée. De notre point de vue, la CILP devrait également en faire mention. De plus, il conviendrait encore de préciser quels organes (par ex. la Comlot) seraient chargés de vérifier la mise en œuvre de cette recommandation. Enfin, tous les cantons devraient préciser dans une loi les dispositions régissant l'organe de répartition.

Néanmoins, il convient de formuler encore quelques remarques importantes à propos des deux solutions. Pour ce qui est de la mise en place d'une commission se pose le problème de l'indépendance de ses membres. Ces derniers doivent être compétents et ne pas avoir d'intérêts personnels. Par définition, le conseil d'Etat est indépendant en sa qualité d'organe exécutif suprême, mais une question reste ouverte : les décisions de répartition ne sont-elles pas de nature exclusivement politiques, le Conseil d'Etat a-t-il suffisamment de temps pour examiner les décisions sans les laisser simplement à la discrétion de ses employés ? Lorsque les compétences en matière de répartition sont déléguées au Conseil d'Etat, il faut encore tenir compte du fait que la personne habilitée à octroyer l'autorisation fait généralement partie du gouvernement. Les cantons restant compétents pour autoriser l'organisation des jeux concernés (il n'existe pas de délégation intégrale de cette tâche à la Comlot), une véritable séparation des pouvoirs fait souvent défaut.

Un autre problème concerne divers cas de cumul des mandats, fréquents en Suisse alémanique (notamment une charge au sein d'un gouvernement cantonal et simultanément dans les organes des sociétés de loteries). Seule une transparence suffisante est à même de garantir que les ressources générées par les loteries et les paris soient réparties équitablement et conformément aux dispositions légales. La publication systématique des noms des bénéficiaires (et des montants alloués) ouvre au public la possibilité de discerner des lacunes et des erreurs et d'intervenir le cas échéant.

### **Pertinence des critères cantonaux de répartition**

Les critères de répartition jouent un rôle important dans l'exécution par les cantons. Les évaluateurs ont voulu savoir si les critères cantonaux de répartition étaient homogènes et s'ils garantissaient que les moyens ne sont utilisés qu'à des fins d'utilité publique et de bienfaisance, et non à assurer l'exécution d'obligations légales de droit public<sup>65</sup>.

L'analyse montre que les critères fondamentaux que sont la bienfaisance et l'utilité publique sont appliqués par tous les cantons. Les cantons romands s'en tiennent aux « Conditions-cadre concernant la répartition des bénéficiaires de la Loterie Romande par les organes cantonaux ». Toutefois, on constate des différences considérables au niveau des détails, en partie consignés dans des législations très fouillées, des prescriptions exhaustives ou des directives très précises.

On a constaté également que nombre de critères autorisaient encore une importante marge d'action lors de l'appréciation des demandes. Tous les domaines ne se prêtent d'ailleurs pas nécessairement à l'élaboration de prescriptions uniformes, qui ne se justifient que lorsque les demandes sont relativement homogènes (par ex. dans le domaine sportif). En revanche, lorsque les requêtes sont très hétérogènes (par ex. dans le domaine culturel), les catalogues de critères et les directives se heurtent à des limites. Il importe dès lors que les cantons publient des critères minutieusement définis. En ce qui concerne les contributions allouées, une transparence accrue permet indirectement une discussion sur la pertinence de tel ou tel critère grâce à une meilleure prise de conscience de la population.

L'introduction de critères supplémentaires dans la convention intercantonale est une question de faisabilité politique. Du point de vue de la transparence et de celui des requérants, cela paraît souhaitable. A tout le moins, une énumération de règles générales (par ex. la désignation et la description des domaines susceptibles de bénéficier du produit des loteries) semble judicieuse. D'une part, les critères de répartition s'en trouveraient uniformisés, et d'autre part les cantons resteraient maîtres de la pondération entre les domaines et pourraient ainsi prendre en compte les spécificités cantonales.

## **8.2. APPRÉCIATION DES RÉSULTATS**

Dans cette section, nous évaluons les prestations fournies dans le cadre de la CILP. Il s'agit d'une part des prestations des organes intercantonaux et des cantons en matière de répartition des moyens provenant des fonds, et d'autre part de la prévention de la dépendance au

<sup>65</sup> Dans le cadre de l'évaluation, la limitation à des fins d'utilité publique et de bienfaisance n'a pas été remise en question quant à son principe. On trouvera quelques réflexions à ce sujet dans l'analyse juridique.

jeu. L'appréciation des prestations se fonde sur les entretiens menés avec les fournisseurs de prestations eux-mêmes et avec les autres acteurs, de même que sur les analyses détaillées dont certains cantons ont fait l'objet. Les prestations fournies (par ex. les autorisations délivrées par la Comlot, les décisions de la commission de recours et les programmes de prévention des cantons) n'ont pas été analysées quant à leur contenu. Nous nous limitons par conséquent à une appréciation sommaire de leur pertinence et de leur ampleur. La qualité des prestations ne peut être évaluée que très indirectement, sur la base des appréciations des divers acteurs.

### **Pertinence, ampleur et qualité des prestations des organes intercantonaux**

La Comlot fournit des prestations très diverses dans les domaines de l'homologation, de la surveillance, du conseil, des relations publiques et de la communication. Les entretiens menés et la documentation examinée nous ont donné une impression positive des prestations de la Comlot. Les acteurs interrogés se sont déclarés satisfaits des prestations de la Comlot, la seule réserve étant que depuis sa création, la Comlot a dû suivre un processus d'apprentissage. Nous en concluons qu'au départ, les prestations étaient encore perfectibles, mais qu'elles ont entre-temps atteint un niveau qualitatif appréciable. Les personnes extérieures portent également une appréciation positive sur les compétences techniques du personnel du secrétariat de la Comlot. Nos analyses montrent que les prestations de la Comlot ne sont pas de qualité égale selon les domaines. Dans le segment essentiel de l'homologation, la Comlot a atteint un haut niveau, alors qu'en matière de surveillance, certaines lacunes restent à combler. L'inspectorat se met en place et il est pour l'heure difficile de porter un jugement fondé sur ses prestations. Néanmoins, dans le domaine de la surveillance, la Comlot a ouvert des dossiers importants et déposé des plaintes pénales, et elle est intervenue auprès de plusieurs cantons. Nous parvenons à la conclusion que la Comlot, malgré sa jeunesse, s'est établie comme un centre de compétences en matière de loteries et de paris et qu'elle fournit des prestations adéquates dans le cadre de ses compétences et de ses ressources.

Il est difficile d'apprécier les prestations de la commission de recours car nous n'avons pas analysé en profondeur le travail de cette instance judiciaire. Nous constatons que la commission de recours assume son mandat et qu'aucune critique d'importance n'a été formulée à son égard. Rien ne permet d'affirmer que les mutations au sein du personnel ou les difficultés de recrutement de nouveaux juges ont eu des répercussions sur le travail de la commission de recours.

### **Pertinence, ampleur et qualité des mesures cantonales visant une meilleure transparence dans la répartition des moyens**

La CILP oblige les cantons à instituer un fonds des loteries et des paris, à désigner l'organe de répartition compétent, à définir des critères de répartition et à publier chaque année un rapport sur la distribution des fonds. Ainsi que nous l'évoquions au ch. 8.1.2, les dispositions de la CILP concernant la répartition des moyens sont appliquées par les cantons de manière fort diverse. En résumé, on constate que tous les cantons ont pris acte des dispositions de la CILP et qu'ils les appliquent en grande partie (création d'un fonds, désignation de l'organe de répartition et définition des critères). Néanmoins, les conditions énumérées dans la CILP laissent aux cantons une marge de manœuvre appréciable, ce qui se traduit par une application des mesures qui, quant à sa portée, varie fortement d'un canton à l'autre. Alors que certains cantons (notamment en Suisse romande) assuraient déjà avant l'entrée en vigueur de la CILP la transparence dans la répartition des moyens ou ont pris des mesures très détaillées dans le sillage de la convention, d'autres cantons se sont dispensés de toute modification importante. C'est ainsi que dans plusieurs cantons, des mesures restent nécessaires en vue de l'optimisation des structures de répartition.

### **Pertinence, ampleur et qualité des mesures cantonales de lutte contre la dépendance au jeu et de prévention**

L'introduction d'une taxe contre la dépendance au jeu a obligé les cantons, pour la première fois, à prendre des mesures en matière de lutte contre la dépendance au jeu et de prévention. Les entretiens menés et la documentation examinée ont montré que la CILP a provoqué une intensification des mesures de prévention. Pratiquement tous les cantons étaient déjà actifs dans le domaine de la prévention avant même la mise en vigueur de la CILP. Le fait que le financement soit à présent assuré à long terme garantit la pérennité de ces activités ou leur extension. Les mesures prises sont très disparates : par exemple, les cantons organisent des campagnes d'affichage, offrent des centres de conseil et des numéros d'assistance ou financent des projets de recherches. Ils coopèrent entre eux, ont élaboré des programmes intercantonaux ou en préparent. Bien que la CILP en offre l'opportunité, les cantons et les sociétés de loteries ne mènent pas d'activités préventives communes.

De notre point de vue, la CILP est à l'origine de progrès notables en matière de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu. Les dangers que recèlent les jeux sont devenus un thème abordé et traité dans tous les cantons. Des organes spécialisés dans les questions

de dépendance sont chargés d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures de prévention, aussi bien au niveau cantonal qu'au plan intercantonal. A nos yeux, confier des mandats à des acteurs professionnels devrait garantir que les mesures sont adéquates et judicieuses.

Nous ne pouvons qualifier de lacune le fait que les cantons ne collaborent pas avec les sociétés de loteries. Au contraire, des mandats des cantons à Swisslos ou à la Loterie Romande en matière de prévention pourraient discréditer les mesures prises à ce titre. Pour autant, cela ne veut pas dire que les cantons et les sociétés de loteries ne devraient pas coordonner leurs actions de prévention. D'une façon générale, il nous semble que la coordination entre les divers acteurs pourrait être améliorée dans le domaine de la prévention. Les programmes intercantonaux représentent certes un progrès significatif, mais ils devraient être harmonisés. De plus, une meilleure coordination des actions de prévention nous paraît essentielle dans le domaine des casinos et des loteries.

### 8.3. APPRÉCIATION DES EFFETS

Sur la base des entretiens menés et de la documentation examinée, nous évaluons également les effets des mesures cantonales en matière de loteries et de paris. Il s'agit en premier lieu d'établir si les objectifs de la CILP et les effets attendus ont été atteints, ce qui permettra de dire si la CILP a créé un cadre juridique cohérent dans le domaine des loteries et des paris et si les lacunes constatées dans ce secteur ont été comblées.

#### **Application uniforme et coordonnée de la législation sur les loteries**

De notre point de vue, cet objectif a dans l'ensemble été atteint. Alors que les cantons, en Suisse alémanique surtout, menaient des politiques très disparates, tous les cantons suivent aujourd'hui une pratique homogène en matière d'autorisations. Les voies de recours ont également été uniformisées et la surveillance cantonale a été centralisée. Comme nous l'avons signalé au ch. 8.1.1, les nouvelles procédures et structures sont adéquates et garantissent l'accomplissement des tâches requises. Divers indices permettent néanmoins de penser que les nouvelles procédures et structures peuvent encore être améliorées. A cet égard, les évaluateurs retiennent les points suivants :

- › clarification juridique de la répartition des rôles entre la Confédération, la Comlot et les cantons en matière de surveillance ;
- › inscription dans la CILP de l'indépendance institutionnelle de la Comlot (indépendance vis-à-vis de la CDCM pour l'édition de prescriptions) ;
- › lutte plus efficace contre les jeux illégaux ;

- › meilleure prise en compte de la surveillance de la Comlot sur les sociétés de loteries.

Dans le domaine des loteries, les organes nouvellement créés semblent également avoir apporté des améliorations pour ce qui est de la coordination entre les divers acteurs. Plus particulièrement, la Comlot est devenue pour les services spécialisés de la Confédération et la CFMJ l'interlocuteur et le partenaire clairement désigné du côté des cantons. De la sorte, la création de la Comlot garantit une bonne collaboration technique malgré d'importantes divergences d'ordre politique.

### **Meilleure transparence dans la redistribution des moyens**

Cet objectif a été sans conteste atteint par la publication sur le site de Swisslos et de la Loterie Romande des noms des bénéficiaires et des sommes allouées<sup>66</sup>. Aujourd'hui, tout un chacun peut voir quelles contributions ont été octroyées à quelles personnes, institutions, sociétés ou associations, ce qui présente plusieurs avantages :

- › des personnes ou organisations non encore bénéficiaires peuvent juger de leurs chances de se voir attribuer des subventions ;
- › le public en général et les joueurs en particulier peuvent savoir à quels buts les sommes non restituées ont été affectées ;
- › l'obligation de publication renforce l'indépendance des organes de répartition ;
- › les décisions de répartition sont mieux pondérées ;
- › dans sa globalité, le processus de redistribution affiche davantage de transparence.

Ces effets pourraient encore être renforcés si tous les cantons s'imposaient une transparence totale en publiant non seulement les noms des bénéficiaires, mais également les sommes allouées à chacun d'entre eux, ainsi que la CDCM vient de le décider. Certains cantons suivent déjà cette pratique sans en subir de préjudice, de sorte que les autres cantons pourraient sans autre s'y conformer.

En revanche, en matière de structures d'exécution et de critères de répartition, la transparence n'est pas encore garantie dans tous les cantons. Les structures et les critères restent très hétérogènes, et les bénéficiaires et autres intéressés peinent à obtenir une vue d'ensemble. On pourrait gagner en transparence en publiant, sur les sites des départements cantonaux concernés, sous une forme résumée mais précise les structures et les procédures.

<sup>66</sup> Il convient de noter que bien avant l'entrée en vigueur de la CILP, la Loterie Romande publiait déjà les noms des bénéficiaires et les sommes allouées, par domaines et par cantons.

Pour ce faire, on pourrait par exemple s'inspirer de la solution appliquée par les cantons romands, qui publient sur le même site Internet ([www.entraide.ch](http://www.entraide.ch)) toutes les informations relatives à la redistribution des ressources dans les six cantons et dans l'ensemble de la Suisse romande (organes de répartition, adresses, critères, formulaires, etc.).

En Suisse alémanique, d'autres problèmes concernent la séparation des pouvoirs entre les organes de répartition, les autorités habilitées à délivrer les autorisations et la représentation au sein des sociétés de loteries et de paris. Bien que quelques cantons aient procédé à des adaptations structurelles, des améliorations restent nécessaires.

En résumé, les modifications les plus importantes concernent :

- › la publication annuelle des noms de bénéficiaires *et* la précision des sommes allouées ;
- › une homogénéisation plus poussée des structures d'exécution, notamment des organes de répartition (conseil d'Etat ou commission), et la désignation de l'organe de répartition dans la législation cantonale ;
- › la suppression du cumul des mandats entre les organes de répartition et d'octroi des autorisations, et plus particulièrement entre les organes de répartition et d'octroi des autorisations et la représentation au sein des sociétés de loteries et de paris. A cet égard, des dispositions complémentaires devraient éventuellement être insérées dans la CILP ;
- › la définition de critères généraux de répartition dans le cadre de la CILP ;
- › une meilleure information du public intéressé sur les structures d'exécution et les critères de répartition.

### **Protection de la population contre les effets sociaux dommageables des loteries et paris**

Pour ce qui est la protection de la population contre les effets sociaux dommageables des loteries et paris, on ne peut encore tirer de conclusions définitives en raison de l'entrée en vigueur trop récente de la CILP. Divers indices permettent néanmoins d'affirmer que les mesures prises vont dans la bonne direction. La centralisation de la procédure d'homologation auprès de la Comlot a favorisé le professionnalisme dans l'appréciation des dangers que présentent les jeux. Aujourd'hui, le potentiel de dépendance est examiné pour chaque nouveau jeu. Pour ce faire, la Comlot applique un instrument développé à l'étranger, continuellement adapté à l'évolution du secteur des jeux de hasard. Grâce à la CILP, la publicité des sociétés de loteries en faveur de leur produits est également analysée sur la base de critères uniformes. Par ailleurs, la taxe contre la dépendance au jeu encourage le financement des mesures de prévention et la collaboration intercantonale.

L'appréciation de l'impact des mesures sur l'évolution de la prévalence de la dépendance au jeu dans la population suisse est impossible dans le cadre de la présente évaluation. Mais malgré l'absence de données précises quant à cette prévalence, on peut formuler des suggestions visant l'amélioration de la prévention. Les entretiens menés et la documentation examinée montrent que les mesures suivantes seraient souhaitables :

- › si l'on entend juger des effets des mesures de prévention et procéder à d'éventuelles adaptations, il faudrait recueillir régulièrement des données sur la prévalence pour l'ensemble de la Suisse par une méthode uniforme ;
- › un suivi national de cette nature ne serait possible qu'en renforçant la coordination entre les acteurs. De même, pour mieux harmoniser les mesures (inter)cantonales de prévention et d'en améliorer l'efficacité, il faudrait renforcer également la coordination entre les intervenants en matière de prévention ;
- › s'y ajoute une collaboration accrue entre les loteries et les maisons de jeu, qui semble indispensable si l'on veut mieux contrer les dangers que présentent les jeux d'argent (notamment la multiplication des offres de casinos en ligne et la difficulté croissante à distinguer entre les loteries et les jeux pratiqués dans les casinos). Il conviendrait à cet égard d'examiner la possibilité d'étendre aux maisons de jeu la perception de la taxe contre la dépendance au jeu de manière à répartir les coûts de la prévention entre tous les fournisseurs de jeux d'argent.

### **Contribution de la CILP à l'élimination des lacunes en matière de loteries et de paris**

Enfin, nous voudrions répondre à la question suivante : la CILP et son application ont-elles pu combler les lacunes constatées en matière de loteries et de paris à l'occasion de la révision suspendue de la loi sur les loteries ? Nous parvenons à la conclusion que la CILP n'y suffit pas. Bien que la convention intercantonale ait répondu en grande partie à des objectifs importants, tels l'application uniforme de la législation sur les loteries dans les cantons, l'amélioration de la transparence dans la redistribution des moyens ou encore le renforcement de la prévention de la dépendance au jeu, des lacunes importantes subsistent auxquelles le concordat n'a pu remédier. De notre point de vue, les plus significatives d'entre elles sont la frontière peu précise entre les domaines des loteries et des maisons de jeu, ainsi que la prise en compte insuffisante des évolutions dans le domaine des jeux de hasard sur Internet. En ce qui concerne le renforcement de la coordination entre les loteries et les maisons de jeu, l'élaboration d'une loi exhaustive sur les jeux d'argent, telle que la préconi-

sent divers acteurs, paraît une voie praticable. Un contre-projet à l'initiative populaire pourrait jeter les bases d'un texte de cette nature.

Le problème de la réglementation des jeux de hasard sur Internet ne comptait pas au nombre de objets de la présente évaluation. Dans ce secteur, il faudra attendre les résultats des travaux du groupe ad hoc. La question nous semble toutefois essentielle si l'on veut véritablement assurer la protection de la population contre la dépendance au jeu. Au-delà, la réglementation des jeux de hasard sur Internet touche directement le monopole de l'Etat, dont l'existence et la pérennité exercent une influence immédiate sur les moyens générés par les jeux d'argent et de hasard et consacrés à des buts d'utilité publique (ou à des tâches publiques).



## 9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En résumé, nous constatons que la CILP est à l'origine d'améliorations substantielles. Ses trois objectifs principaux ont été atteints dans une large mesure, et si ce n'est pas le cas, les cantons sont en bonne voie d'y répondre à moyen terme. Autrement dit, la convention intercantonale a permis de combler nombre de carences dans le domaine des loteries et paris, de celles-là même qui ont justifié la tentative de révision de la loi sur les loteries. La pratique suivie par les cantons en matière d'autorisations, de surveillance et de recours a été uniformisée, la transparence s'est améliorée dans le secteur de la redistribution des ressources et diverses mesures ont été prises pour la protection de la population contre la dépendance au jeu. Malgré tout, des améliorations restent possibles et l'évaluation a montré qu'il convenait d'adapter le cadre juridique (loi sur les loteries et CILP).

Une révision du cadre juridique soulève une première question de nature politique : veut-on conserver le système actuel ou promulguer une réglementation entièrement nouvelle ? Une seconde question en découle : veut-on élaborer une loi exhaustive dans le domaine des jeux d'argent, qui régirait aussi bien les loteries que les maisons de jeu et clarifierait la délimitation entre les deux domaines ? L'évaluation ne permet aucune conclusion à cet égard. Néanmoins, nous voudrions attirer l'attention sur plusieurs aspects dont il conviendra de tenir compte dans le cadre d'une révision plus ou moins conséquente du cadre juridique.

- › CILP : la convention intercantonale doit être complétée sur plusieurs points :
  - › inscription de l'indépendance institutionnelle de la Comlot : la CILP doit clairement préciser que la CDCM n'est pas habilitée à donner des instructions à la Comlot ;
  - › précision des organes et des critères de répartition : pour pallier l'hétérogénéité des structures cantonales, il faudrait proposer deux formes possibles d'organes de répartition (conseil d'Etat ou commission) et élaborer quelques règles de portée générale sur les critères de répartition ;
  - › séparation plus marquée entre les pouvoirs : des prescriptions devraient régler le cumul des mandats entre les organes de répartition, les autorités habilités à délivrer les autorisations et la représentation au sein des sociétés de loteries et de paris ;
- › loi sur les loteries : à l'évidence, la loi de 1923 est obsolète et présente des lacunes. De notre point de vue, elle doit être révisée, même si l'on décidait de conserver le système actuel dans son principe. Des adaptations s'imposent notamment en matière de :

- › réglementation de la surveillance : la pratique actuelle devrait au moins faire l'objet d'une réglementation formelle (répartition des tâches entre la Confédération et la Comlot). D'autres modifications, dont le renforcement de la surveillance par la Confédération, relèvent d'une décision politique ;
- › surveillance des jeux illégaux : le système actuel ne permet pas de lutter dans la mesure voulue contre les jeux illégaux. Comme il n'est guère possible, dans le cadre de la CILP, d'octroyer davantage de compétences à la Comlot, il convient d'examiner la possibilité d'introduire une réglementation dans la loi fédérale ;
- › des adaptations sont envisageables sur d'autres points qui ne faisaient pas directement l'objet de la présente évaluation, par exemple le montant des amendes et la réglementation de l'imposition.

Par ailleurs, au niveau de l'exécution, on peut envisager diverses améliorations indépendamment d'une modification du cadre juridique :

- › Comlot :
  - › renforcement conséquent de l'inspectorat, accompagné d'une extension de ses activités et de ses ressources pour la surveillance des jeux illégaux et du domaine légal ;
  - › renforcement constant des compétences techniques et de l'indépendance vis-à-vis des sociétés de loteries et des cantons ;
- › cantons :
  - › transparence intégrale en ce qui concerne les bénéficiaires et les sommes allouées ;
  - › poursuite de l'harmonisation des structures et des critères de répartition ;
  - › présentation plus uniforme sur Internet des informations relatives aux structures et aux critères de répartition (par ex. en prévoyant un catalogue d'exigences minimales posées à la présence sur Internet), amélioration de ces données et meilleure accessibilité ;
  - › suppression conséquente du cumul de mandats dans les cantons concernés, en premier lieu pour éviter les interférences entre les organes d'octroi des autorisations et de répartition d'une part, et les représentations au sein des sociétés de loteries et de paris d'autre part ;
  - › renforcement de la coordination en matière de prévention de la dépendance entre les cantons et avec les maisons de jeu, et suivi de la prévalence de la dépendance au jeu.

Une condition importante de la réglementation adéquate et durable des loteries et paris est, de notre point de vue, la restauration de la confiance entre les divers acteurs, notamment entre la Confédération et la CDCM. Même si le climat s'est notablement amélioré au niveau des instances spécialisées (OFJ, CFMJ, Comlot), des tensions considérables subsistent entre la Confédération et les cantons, qui peuvent entraver la recherche de solutions durables.



## ANNEXE

## A1 QUESTIONNAIRE D'ÉVALUATION ET CRITÈRES D'APPRÉCIATION

<b>CONCEPTION</b>			
<b>Questionnaire d'évaluation</b>	<b>Indicateurs/comparaisons</b>	<b>Données de base</b>	<b>Critères d'appréciation</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>› La CILP permet-elle de remédier aux lacunes constatées par la Confédération et les cantons en matière de loteries et de paris ?</li> <li>› Les principes de légalité (Gesetzmässigkeit), d'égalité (Gleichheit) et de proportionnalité (Verhältnismässigkeit) sont-ils respectés ?</li> <li>› Y a-t-il lieu d'adapter la CILP du 1.7.2005 ?</li> <li>› D'autres mesures sont-elles nécessaires ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Cf. infra l'appréciation des résultats et de l'impact.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Résultats des analyses empirique et juridique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Propriétés.</li> <li>› Adéquation.</li> </ul>

<b>EXÉCUTION</b>			
<b>Questionnaire d'évaluation</b>	<b>Indicateurs/comparaisons</b>	<b>Données de base</b>	<b>Critères d'appréciation</b>
<b>1) Organes intercantonaux</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Les procédures d'homologation, de surveillance et de recours sont-elles adéquates ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Appréciations de divers acteurs et experts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Entretiens avec l'OFJ, les cantons et la CDCM, les sociétés de loteries, des experts en droit constitutionnel et en droit administratif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Adéquation.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>› L'organisation des organes d'exécution nouvellement créés (Comlot, commission de recours), est-elle adéquate et ces organes disposent-ils des moyens et compétences nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Pourcentages de postes, budget.</li> <li>› Conception et organisation.</li> <li>› Durée de la procédure d'autorisation (comparaison avec la situation qui régnait avant l'entrée en vigueur de la CILP).</li> <li>› Appréciation de divers acteurs et experts (évaluation par des tiers, comparaison avec la situation qui régnait avant l'entrée en vigueur de la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Rapports annuels</li> <li>› Organigrammes, descriptions de processus.</li> <li>› Rapports externes (par ex. travaux de diplôme).</li> <li>› Documents de la Comlot.</li> <li>› Entretiens avec l'OFJ, les cantons et la CDCM, les sociétés de loteries, des experts en droit constitutionnel et en droit admi-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Adéquation de la dotation en moyens et en compétences.</li> <li>› Adéquation de la conception et de l'organisation des organes (structures, processus).</li> </ul>

<b>EXECUTION</b>			
<b>Questionnaire d'évaluation</b>	<b>Indicateurs/comparaisons</b>	<b>Données de base</b>	<b>Critères d'appréciation</b>
	CILP).	nistratif.	
	› Appréciation du secrétariat et des membres (auto-évaluation).	› Entretiens avec la Comlot.	
› Les organes d'exécution nouvellement créés (Comlot, commission de recours) jouissent-ils de l'indépendance nécessaire ?	› Composition des autorités -> cumul de mandats, conflits d'intérêts potentiels (comparaisons avec la situation idéale et avec les prescriptions de la CILP).	› Rapports annuels. › Analyse juridique.	› Indépendance.
	› Appréciation de divers acteurs et experts.	› Entretiens avec l'OFJ, les cantons et la CDCM, les sociétés de loteries, des experts en droit constitutionnel et en droit administratif.	
› La répartition des tâches de surveillance entre l'OFJ et la Comlot est-elle judicieuse ?	› Appréciation de divers acteurs et experts.	› Entretiens avec l'OFJ, les cantons et la CDCM, les sociétés de loteries, des experts en droit constitutionnel et en droit administratif.	› Adéquation.
› Les nouveaux organes et procédures garantissent-ils une protection juridique suffisante aux sociétés de loteries et de paris et aux tiers ?	› Appréciation de divers acteurs et experts (comparaison avec la situation qui régnait avant l'entrée en vigueur de la CILP).	› Analyse juridique. › Entretiens avec l'OFJ, les cantons et la CDCM, les sociétés de loteries, des experts en droit constitutionnel et en droit administratif.	› Garantie de la protection juridique.
› Quelles sont les analogies et les différences entre l'organisation de la Comlot et celle des autorités de surveillance dans d'autres domaines ? Quels sont les avantages et les inconvénients d'autres modèles organisationnels ?	› Comparaison avec d'autres autorités d'homologation et de surveillance quant à la conception, à l'organisation, aux processus, à la dotation en pourcentages de postes, au budget, à l'indépendance, etc.	› Recherches sur d'autres autorités d'homologation et de surveillance ou commissions de recours, entretiens avec ces organes (notamment avec la CFMJ).	-
<b>2) Cantons</b>			
› Quels services et organes cantonaux sont chargés de l'exécution ? › Les organes de répartition désignés jouissent-ils de l'indépendance nécessaire ?	› Composition des organes compétents (organes de répartition, sociétés de loteries) -> cumul de mandats, conflits d'intérêts potentiels	› Analyses de la transparence (Comlot 2007/2009).	› Indépendance.

<b>EXECUTION</b>			
<b>Questionnaire d'évaluation</b>	<b>Indicateurs/comparaisons</b>	<b>Données de base</b>	<b>Critères d'appréciation</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Les structures et procédures d'exécution garantissent-elles l'accomplissement des tâches ?</li> <li>› Quelles seraient les améliorations nécessaires ?</li> <li>› Devrait-on préciser les critères de répartition ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Organisation des organes et des activités (comparaison avec la situation qui régnait avant l'entrée en vigueur de la CILP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Analyse détaillée dans certains cantons (entretiens et documents des cantons, par ex. bases légales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Adéquation de l'organisation des organes et des activités (structures, processus).</li> </ul>

<b>RESULTATS</b>			
<b>Questionnaire d'évaluation</b>	<b>Indicateurs/comparaisons</b>	<b>Données de base</b>	<b>Critères d'appréciation</b>
<b>1) Organes intercantonaux</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Combien d'autorisations la Comlot délivre-t-elle par année ? Quelle est la qualité de ses décisions ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Nombre des autorisations délivrées (comparaison avec la situation qui régnait avant l'entrée en vigueur de la CILP).</li> <li>› Nombre et nature des recours ou des plaintes contre des décisions de la Comlot.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Rapports annuels, documents de la Comlot et de la commission de recours.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Adéquation, ampleur, qualité des prestations, délais.</li> <li>› Conformité aux prescriptions de la CILP.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Combien y a-t-il eu d'analyses du potentiel de dépendance et quelles sont les charges imposées à leur suite aux sociétés de loteries et de paris ? Quelle est la qualité des analyses et des charges ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Nombre d'analyses, nature des charges.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Rapports annuels et documents de la Comlot.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Nombre de cas dans lesquels les cantons ont pris des mesures supplémentaires dans le cadre des autorisations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Documents de la Comlot et entretiens.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Appréciation de la qualité des analyses par des acteurs et des experts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Entretiens avec des experts de la dépendance, les cantons, les sociétés de loteries, l'OFJ.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>› La Comlot surveille-t-elle le respect des dispositions légales et prend-elle les mesures qui s'imposent en cas d'infraction ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Mesures et activités spécifiques de surveillance du respect des dispositions légales.</li> <li>› Mesures spécifiques en cas d'infraction.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Documents de la Comlot et entretiens avec elle.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>› La Comlot veille-t-elle à ce que les sociétés de loteries et de paris mettent à disposition des informations sur la dépendance au jeu, la prévention et les possibilités de traite-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Mesures et activités spécifiques visant à améliorer l'information des personnes dépendantes et de leurs proches</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Documents de la Comlot et entretiens.</li> </ul>	

<b>RESULTATS</b>			
<b>Questionnaire d'évaluation</b>	<b>Indicateurs/comparaisons</b>	<b>Données de base</b>	<b>Critères d'appréciation</b>
ment ?			
› La Comlot vérifie-t-elle l'absence de toute publicité inopportune en faveur des loteries et de paris ?	› Nombre et nature des mesures de contrôle des activités publicitaires des sociétés de loteries.	› Rapports annuels et documents de la Comlot. › Entretiens avec les sociétés de loteries.	
› Quelles autres prestations la Comlot fournit-elle sur mandat de la CDCM et quelle est leur qualité ?	› Importance des autres tâches ou dossiers. › Appréciation de la qualité des prestations par des acteurs et des experts.	› Rapports annuels et documents de la Comlot. › Entretiens avec la CDCM et les cantons, les sociétés de loteries et des experts.	
› La Comlot est-elle en mesure d'accomplir ses tâches dans les délais et à satisfaction ?	› Appréciation de la qualité et des délais par des acteurs et des experts.	› Entretiens avec la CDCM et les cantons, les sociétés de loteries, des experts et l'OFJ.	
<b>2) Cantons</b>			
› Tous les cantons ont-ils institué un fonds de loteries et de paris et désigné des organes de répartition ?	› Etat d'avancement de la mise en œuvre dans les cantons (nombre de cantons appliquant les dispositions de la CILP ; éventuellement, portée de la mise en œuvre).	› Analyses de la transparence (Comlot 2007/2009).	› Conformité aux dispositions de la CILP.
› Les cantons ont-ils défini des critères de répartition uniformes ?			
› Les cantons ou les organes de répartition font-ils annuellement rapport sur la répartition des moyens ?		› Analyses de la transparence (Comlot 2007/2009). › Sites Internet de la CDCM et des sociétés de loteries.	
› La répartition des moyens dans les cantons est-elle transparente ?		› Analyses détaillées dans certains cantons (entretiens et documents des cantons, par ex. bases légales).	
› A-t-on l'assurance que les moyens ne sont attribués qu'à des buts d'utilité publique et de bienfaisance et non affectés à l'exécution de tâches légales de droit public ?		› Analyses détaillées dans certains cantons (entretiens et documents des cantons, par ex. bases légales). › Analyse juridique.	
› Les cantons ont-ils adapté leurs bases légales et y ont-ils précisé les compétences, les critères de distribution et la publication des		› Analyses de la transparence (Comlot 2007/2009). › Analyses détaillées dans certains cantons	

<b>RESULTATS</b>			
<b>Questionnaire d'évaluation</b>	<b>Indicateurs/comparaisons</b>	<b>Données de base</b>	<b>Critères d'appréciation</b>
attributions ?		(entretiens et documents des cantons, par ex. bases légales).	
› Quelles sont les mesures de lutte contre la dépendance et de prévention appliquées grâce à la taxe contre la dépendance au jeu perçue auprès des sociétés de loteries et de paris (0,5 % du produit brut des jeux) ? Les cantons collaborent-ils entre eux dans ce domaine ?	› Nombre et nature des mesures en matière de lutte contre la dépendance et de prévention. › Projets intercantonaux.	› Recherches des évaluateurs. › Analyses détaillées dans certains cantons (entretiens et documents des cantons, par ex. bases légales). › Entretiens avec les sociétés de loteries et des experts de la dépendance.	› Adéquation, portée et qualité des mesures de lutte contre la dépendance et de prévention.
› Des programmes et des campagnes des sociétés de loteries ont-elles reçu un soutien, ou ces sociétés ont-elles été chargées de mener de telles actions ?	› Nombre de programmes et de campagnes réalisés grâce à des contributions cantonales.	› Entretiens avec les sociétés de loteries.	

Tableau 8

<b>Résultats (ensemble des changements de comportements provoqués chez les responsables politiques, atteinte des objectifs)</b>			
<b>Questionnaire d'évaluation</b>	<b>Indicateurs/comparaisons</b>	<b>Données de base</b>	<b>Critères d'appréciation</b>
<b>Objectif 1 : application uniforme et coordonnée de la législation sur les loteries</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>› A-t-on pu uniformiser et simplifier les procédures d'homologation et de surveillance pour les paris intercantonaux ?</li> <li>› La centralisation des procédures d'autorisation et de la surveillance a-t-elle porté ses fruits ?</li> <li>› Constate-t-on une meilleure séparation des pouvoirs entre les autorités d'octroi des autorisations, les organes de répartition et les représentations au sein des sociétés de loteries et de paris ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Comparaison avec la situation idéale (comparaison entre les effets attendus et les effets réels).</li> <li>› Comparaison avec la situation qui régnait avant l'entrée en vigueur de la CILP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Résultats des analyses empirique et juridique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Efficacité.</li> <li>› Atteinte des objectifs.</li> </ul>
<b>Objectif 2 : utilisation transparente du produit des loteries et paris dans les cantons</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>› La transparence dans la répartition des moyens a-t-elle été améliorée ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Comparaison avec la situation idéale (comparaison entre les effets attendus et les effets réels).</li> <li>› Comparaison avec la situation qui régnait avant l'entrée en vigueur de la CILP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Résultats des analyses empirique et juridique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Efficacité.</li> <li>› Atteinte des objectifs.</li> </ul>
<b>Objectif 3 : protection de la population contre les effets sociaux dommageables</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Par le biais des organes intercantonaux, la CILP contribue-t-elle à prévenir la dépendance au jeu auprès de la population ?</li> <li>› Quel est l'impact de la taxe contre la dépendance au jeu (0,5 % du produit brut des jeux) et des analyses du potentiel de dépendance de la Comlot sur la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Comparaison avec la situation idéale (comparaison entre les effets attendus et les effets réels).</li> <li>› Comparaison avec la situation qui régnait avant l'entrée en vigueur de la CILP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Résultats des analyses empirique et juridique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Efficacité.</li> <li>› Atteinte des objectifs.</li> </ul>

Tableau 9

<b>Impact (ensemble des effets au niveau politique, contribution à la résolution des problèmes)</b>			
<b>Questionnaire d'évaluation</b>	<b>Indicateurs/comparaisons</b>	<b>Données de base</b>	<b>Critères d'appréciation</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>› La CILP et sa mise en œuvre ont-elles permis de combler les lacunes dans le domaine des loteries et de paris ?</li> <li>› Le cadre juridique actuel (loi sur les loteries et CILP) peut-il assurer la protection de la population contre la dépendance au jeu et garantir la transparence de la répartition des moyens ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Comparaison avec la situation idéale (mesure dans laquelle les lacunes exposées dans le rapport de la commission d'experts ont été comblées).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Résultats des analyses empirique et juridique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Efficacité.</li> <li>› Atteinte des objectifs.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>› De votre point de vue, les bénéfices des loteries et paris devraient-ils pouvoir être affectés également à des tâches publiques ?</li> <li>› Le monopole de l'Etat en matière de loteries et de paris vous paraît-il justifié, adéquat, nécessaire ?</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Résultats des analyses empirique et juridique.</li> </ul>	-

Tableau 10

## A2 AUTORITÉS DE SURVEILLANCE ET D'HOMOLOGATION : ÉTUDE COMPARATIVE

AUTORITÉS DE SURVEILLANCE ET AUTORITÉS D'HOMOLOGATION EN SUISSE				
Nom/loi	Organisation/financement	Tâches	Compétences	Indépendance
<p>Comlot (Commission des loteries et paris, depuis le 1.6.2006)</p> <p>Autorité intercantonale</p> <p>Lois : art. 5 à 7 CILP, LLP, OLLP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Secrétariat permanent d'env. 7 EPT (équivalent plein temps), au besoin 1 EPT supplémentaire (mandat externe), 1 EPT prévu jusqu'à fin 2010 pour l'inspectorat</li> <li>› Commission de 5 membres (2 DE-CH, 2 FR-CH, 1 IT-CH) nommés par la CDCM sur proposition des cantons</li> <li>› Le Secrétariat prépare les propositions et dossiers à l'intention de la Commission et applique les décisions de cette dernière</li> <li>› La Comlot se finance par le produit des jeux et des taxes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Autorité de surveillance des sociétés de loteries</li> <li>› Surveillance du marché des loteries et des paris (surveillance LLP, OLLP, CIPL)</li> <li>› Autorité d'homologation pour les nouvelles loteries et nouveaux paris</li> <li>› Prévention de la dépendance (appréciation du potentiel de dépendance des loteries et paris en Suisse)</li> <li>› Surveillance des cantons</li> <li>› Lutte contre les jeux illégaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Autorisation de nouvelles loteries et de nouveaux paris</li> <li>› Pouvoir de sanction limité vis-à-vis des tiers (par ex. amendes)</li> <li>› En cas d'infraction, dénonciation à l'autorité compétente</li> <li>› Poursuite pénale impossible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› La CDCM ne peut imposer des prescriptions à la Comlot (mais la législation ne le spécifie pas)</li> <li>› La CILP garantit l'indépendance des membres (art. 5) : « Les membres de la commission ne peuvent être ni membres d'un organe ni employés d'entreprises de loteries ou de paris, de maisons de jeu, d'entreprises de fabrication et de commercialisation de la branche de fournitures de jeux... »</li> </ul>
<p>CFMJ (Commission fédérale des maisons de jeu, depuis le 1.4.2000)</p> <p>Commission décisionnelle indépendante (rattachée au département)</p> <p>Lois : art. 46 ss LMJ, OLMJ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Secrétariat permanent de 40 coll. (31 EPT)</li> <li>› Présidence et commission de 5 à 7 membres nommés par le Conseil fédéral (CF)</li> <li>› Les tâches en matière de surveillance sont financées par des redevances des maisons de jeu, le domaine « Lutte contre les jeux de hasard illégaux » par la Confédération</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Autorité de surveillance des maisons de jeu</li> <li>› Surveillance des prescriptions et concessions relatives à la législation sur les maisons de jeu</li> <li>› Taxation et perception de l'impôt sur les maisons de jeu</li> <li>› Délimitation des jeux de hasard et des jeux d'adresse</li> <li>› Poursuite des jeux de hasard illégaux</li> </ul>	<p>Autorité d'instruction</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Collecte de renseignements auprès des maisons de jeu (ou des organes de révision)</li> <li>› Suivi des installations informatiques des maisons de jeu</li> <li>› Possibilité de recours contre des décisions du Tribunal administratif fédéral</li> <li>› Ediction et exécution de mesures destinées à rétablir l'ordre (amendes, poursuite pénale)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Institutionnellement indépendante (pas de subordination au CF et au DFJP), collaboration avec l'administration uniquement dans des domaines administratifs (relevant du DFJP)</li> <li>› Indépendance des membres : ceux-ci ne peuvent siéger au conseil d'administration de maisons de jeu ni être employés par les maisons de jeu, des sociétés de loteries, d'entreprises</li> </ul>

<b>AUTORITÉS DE SURVEILLANCE ET AUTORITÉS D'HOMOLOGATION EN SUISSE</b>				
<b>Nom/loi</b>	<b>Organisation/financement</b>	<b>Tâches</b>	<b>Compétences</b>	<b>Indépendance</b>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>› Intervention dans l'exploitation des maisons de jeu</li> <li>› Qualification des jeux</li> </ul>	de fabrication et de commercialisation de la branche de fournitures de jeux ou de sociétés proches de ces dernières
<p>COMCO (Commission de la concurrence)</p> <p>Autorité rattachée à un département</p> <p>Loi : art. 18 ss LCart</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Secrétariat permanent d'env. 60 coll.</li> <li>› Autorité de milice comptant 11 à 15 membres nommés par le CF (modèle de présidence avec présidence et plénum)</li> <li>› Le Secrétariat prépare les dossiers de la COMCO et rédige les propositions y afférentes. Il exécute les décisions de la Commission</li> <li>› La COMCO est administrativement rattachée au Département fédéral de l'économie (DFE) et n'a pas de budget propre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› La COMCO veille à une concurrence efficace (pouvoir décisionnel pour les ententes cartellaires, les abus de position dominante et les concentrations d'entreprises)</li> <li>› Recommandations et avis à l'intention des autorités politiques</li> <li>› Expertises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Compétence décisionnelle</li> <li>› Pouvoir décisionnel direct en cas d'infraction à la loi sur les cartels (ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Instance indépendante des autorités administratives, administrativement rattachée au DFE</li> <li>› Indépendance des membres : la majorité des membres doit être indépendante (généralement des professeurs), les autres représentent les milieux économiques et les organisations de consommateurs. Les membres doivent déclarer leurs intérêts</li> </ul>
<p>SwissMedic (Institut suisse des produits thérapeutiques, depuis le 1.1.2002)</p> <p>Etablissement de droit public (avec personnalité juridique)</p> <p>Loi : art. 68 ss LPTH</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Institut disposant de 280 EPT</li> <li>› Conseil d'institut de 7 membres, directeur, organe de révision (tous nommés par le CF)</li> <li>› Administrativement rattaché au Département fédéral de l'intérieur, mais personnalité juridique propre</li> <li>› Dispose de son propre budget, financé par des taxes, des in-</li> </ul>	<p>Autorité d'approbation et de surveillance des produits thérapeutiques (selon LPTH et mandat de prestations du CF) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› autorisation de médicaments</li> <li>› autorisation d'exploitation et inspections dans les secteurs de la production et du commerce de gros</li> <li>› surveillance du marché</li> </ul>	<p>SwissMedic peut prendre toute mesure administrative utile à l'exécution de la LPTH :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› opposition</li> <li>› suspension ou suppression d'autorisations et d'admissions</li> <li>› fermetures d'exploitations</li> <li>› saisies</li> <li>› information du public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Institutionnellement indépendant, mais subordonné au CF ; collaboration étroite avec l'OFSP</li> <li>› Pas d'indépendance personnelle prescrite au niveau de la loi</li> </ul>

<b>AUTORITÉS DE SURVEILLANCE ET AUTORITÉS D'HOMOLOGATION EN SUISSE</b>				
<b>Nom/loi</b>	<b>Organisation/financement</b>	<b>Tâches</b>	<b>Compétences</b>	<b>Indépendance</b>
	demnités de la Confédération (actuellement env. 16 millions de francs par année) et des recettes au titre de prestations pour des tiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>› contrôle du commerce de stupéfiants</li> <li>› contrôle de la qualité des médicaments</li> <li>› législation et normalisation</li> </ul> SwissMedic travaille par mandat de prestations quadriennal approuvé par le CF		
ComCom (Commission fédérale de la communication, depuis le 30.4.1997)  Autorité de régulation indépendante  Loi : art. 56 ss LTC	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Petit secrétariat permanent de 4 coll.</li> <li>› Commission de 5 à 7 membres nommés par le CF (experts indépendants)</li> <li>› Recours à l'OFCOM possible (savoir-faire et ressources supplémentaires)</li> <li>› La ComCom se finance par des émoluments administratifs</li> </ul>	Autorité de concession et de régulation en matière de télécommunications, indépendante des autorités administratives : <ul style="list-style-type: none"> <li>› octroi des concessions pour l'utilisation du spectre des fréquences</li> <li>› octroi de concessions pour le service universel</li> <li>› fixation des conditions d'accès (lors de désaccord entre fournisseurs)</li> <li>› approbation des plans nationaux de numérotation</li> <li>› modalités de la portabilité des numéros et du libre choix du fournisseur</li> <li>› décisions relatives aux mesures de surveillance et aux sanctions administratives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Exécution de la loi sur les télécommunications (LTC)</li> <li>› Droit de donner des instructions à l'OFCOM et possibilité de déléguer des tâches</li> <li>› Les décisions de la ComCom sont susceptibles de recours devant le tribunal administratif</li> <li>› L'OFCOM prépare les affaires de la ComCom, fait des propositions et exécute les décisions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› La Commission est indépendante des autorités administratives. Dans ses décisions, elle n'as pas subordonnée au CF et au département</li> <li>› Les membres de la commission doivent être des experts indépendants (indépendance personnelle)</li> </ul>
IFSN (Inspectorat fédéral de la	› Inspectorat de 100 coll. env.	› Surveillance des installations	› Compétences décisionnelles	› Indépendance et autonomie

<b>AUTORITÉS DE SURVEILLANCE ET AUTORITÉS D'HOMOLOGATION EN SUISSE</b>				
<b>Nom/loi</b>	<b>Organisation/financement</b>	<b>Tâches</b>	<b>Compétences</b>	<b>Indépendance</b>
<p>sécurité nucléaire, depuis le 1.1.2009)</p> <p>Etablissement de droit public</p> <p>Lois : art. 1 ss LIFSN, autres tâches dans les lois sur l'énergie nucléaire et sur la radioprotection (par ex. LEN et LRaP)</p>	<p>(env. 95 EPT y.c. direction), et organe de révision</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Conseil de l'IFSN de 5 à 7 membres nommés par le CF et fonctionnant comme organe stratégique et de surveillance interne</li> <li>› Etablissement de droit public avec personnalité juridique</li> <li>› Dépenses 2009 de 94 millions de francs financées par les redevances des exploitants contrôlés (notamment des centrales nucléaires) et des indemnités de la Confédération</li> </ul>	<p>nucléaires suisses (centrales, ZWILAG, IPS, EPF Lausanne, Université de Bâle) en matière de projets, d'exploitation, d'arrêt et d'élimination des déchets</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Radioprotection du personnel et de la population</li> <li>› Sécurité (sabotage, terrorisme)</li> <li>› Transport de matières radioactives</li> <li>› Expertises en sciences de la terre</li> <li>› Représentation au niveau international</li> <li>› Soutien à la recherche sur la sécurité nucléaire</li> </ul>		<p>inscrites dans la loi (LIFSN) ; soumis à la surveillance du CF, mais non tenu à des directives pour ce qui est de ses tâches d'autorité de surveillance</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Indépendance des membres du Conseil de l'IFSN prescrite par la loi (aucune activité susceptible de limiter l'indépendance)</li> <li>› Examen périodique externe de la qualité des prestations de l'IFSN</li> </ul>
<p>FINMA (Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, depuis le 1.1.2009)</p> <p>Etablissement de droit public</p> <p>Lois : art. 1 ss LFINMA, et lois régissant les marchés financiers</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Autorité de surveillance comptant quelque 350 coll. (y.c. direction)</li> <li>› CA : 7 à 9 membres spécialistes indépendants, nommés par le CF. Le CA nomme la direction</li> <li>› Etablissement de droit public avec personnalité juridique</li> <li>› Entièrement financée par les institutions et personnes surveillées (taxes de surveillance) et par des émoluments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Protection des créanciers, des épargnants et des assurés</li> <li>› Garantie du fonctionnement des marchés financiers</li> <li>› Compétente en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, de procédures d'assainissement et de faillites</li> <li>› Autorité de surveillance pour la déclaration des participations</li> <li>› Instance de recours pour les décisions rendues par la Commission des offres publiques d'acquisition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Compétences de puissance publique à l'égard des banques, des assurances, des bourses, des négociants en titres et des placements collectifs de capitaux</li> <li>› Pouvoir de sanction (selon les prescriptions légales)</li> <li>› Assistance administrative</li> <li>› Régulation</li> <li>› Collaboration aux révisions de la législation et aux circulaires, et</li> <li>› Ediction de ses propres ordon-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Etablissement de droit public indépendant sur les plans fonctionnel, institutionnel et financier, Contrôle fédéral des finances en tant qu'organe de révision externe</li> <li>› Indépendance personnelle prescrite par la loi, et code de conduite pour les coll., notamment en matière de déclaration des conflits d'intérêts</li> <li>› Reddition de comptes à la Confédération, haute surveillance par les Chambres fédéra-</li> </ul>

<b>AUTORITÉS DE SURVEILLANCE ET AUTORITÉS D'HOMOLOGATION EN SUISSE</b>				
<b>Nom/loi</b>	<b>Organisation/financement</b>	<b>Tâches</b>	<b>Compétences</b>	<b>Indépendance</b>
<p>ElCom (Commission fédérale de l'électricité, depuis le 1.1.2008)</p> <p>Autorité de régulation indépendante</p> <p>Loi : art. 21 ss LApEl</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Secrétariat permanent et recours à l'OFEN (« deuxième secrétariat »). Le Secrétariat est rattaché à l'OFEN mais n'obéit qu'aux directives de la Commission. 32 coll.</li> <li>› Commission comptant 7 membres indépendants de la branche de l'électricité et nommés par le CF</li> <li>› Financée par des émoluments administratifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Surveillance du respect des lois sur l'approvisionnement en électricité et sur l'énergie (libéralisation du marché de l'électricité, hausses de prix disproportionnées, surveillance des prix de l'électricité)</li> <li>› Surveillance de la sécurité de l'approvisionnement (investissements dans l'infrastructure réseau)</li> <li>› Réglementations dans le domaine du transport et du commerce internationaux d'électricité</li> <li>› Accompagnement de la remise du réseau à Swissgrid (séparation du réseau des autres activités)</li> </ul>	<p>nances</p> <p>Autorité judiciaire investie de larges compétences en matière :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› d'accès au réseau</li> <li>› de rétribution à prix coûtant des énergies renouvelables</li> <li>› de décisions ayant force de loi et d'édiction de prescriptions visant le respect des dispositions de la LApEl (les décisions de l'ElCom sont susceptibles de recours auprès du TAF)</li> </ul> <p>Habilitée à édicter des prescriptions à l'égard de l'OFEN</p>	<p>les (CN et CE)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Autorité étatique indépendante de régulation, non subordonnée au CF et au département</li> <li>› Les membres la Commission ne peuvent siéger au sein des organes d'entreprises du secteur de l'électricité (indépendance personnelle)</li> </ul>
<p>CT CER (Communauté de travail des Commissions d'éthique de la recherche en Suisse, depuis le 21.11.2005)</p> <p>Lois : -</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Association regroupant les membres de toutes les commissions suisses d'éthique de la recherche reconnues, mandatée par la CDS</li> <li>› Comité de 7 membres élus par l'assemblée générale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Coordination des travaux des commissions cantonales et régionales (uniformisation si nécessaire et possible)</li> <li>› Représentation en matière d'évaluation vis-à-vis des autorités fédérales, de SwissMedic et de l'industrie</li> <li>› Garantie de la formation et du perfectionnement des membres</li> </ul>	<p>Mandatée par la Conférence suisse des directrices et directeurs de la santé, sans disposer toutefois de compétences étendues</p>	

<b>AUTORITÉS DE SURVEILLANCE ET AUTORITÉS D'HOMOLOGATION EN SUISSE</b>				
<b>Nom/loi</b>	<b>Organisation/financement</b>	<b>Tâches</b>	<b>Compétences</b>	<b>Indépendance</b>
		cantonaux et régionaux (en consultation avec SwissMedic)		

**Tableau 11** La liste n'est pas exhaustive.



## BIBLIOGRAPHIE

- AFF 2006** : Rapport explicatif de l'Administration fédérale des finances concernant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise. 13 septembre 2006.
- Arnaud S., S. Inglin, J.-M. Chabloz, J.-P. Gervasoni, L. Notari, G. Gmel, F. Dubois-Arber 2009** : Etude romande sur le jeu. Une collaboration entre IUMSP et ISPA sur mandat du Programme Intercantonal de Lutte contre la Dépendance au Jeu (PILDJ). Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive, (Raisons de santé, 150).
- BASS 2004** : Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz. Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen. Sur mandat de la Commission fédérale des maisons de jeu et de l'Office fédéral de la justice. Berne, 15 novembre 2004. *N'existe qu'en langue allemande.*
- Brodbeck J., H. Znoj 2008** : Individuelle Entstehungsgeschichte der Spielsucht, Ansatzpunkte für Präventionsmassnahmen und Validierung der NODS. Etude de suivi de la Grundlagenstudie Spielsucht. Université de Berne, 15 avril 2008. Sur mandat des cantons de Suisse alémanique et du Tessin. *N'existe qu'en langue allemande.*
- Brodbeck J., S. Dürrenberger, H. Znoj 2007** : Grundlagenstudie Spielsucht : Prävalenzen, Nutzung der Glückspielangebote und deren Einfluss auf die Diagnose des Pathologischen Spielens. Université de Berne, Rapport final août 2007. Sur mandat des cantons de Suisse alémanique et du Tessin. *N'existe qu'en langue allemande.*
- CDCM 2005** : Remarques à propos de la CILP. Rapport de la conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries. 7 janvier 2005
- COMLOT 2006** : Rapport d'activité 2006. 15 décembre 2006.
- COMLOT 2007** : Abschlussbericht der Comlot über die Untersuchung zur Transparenz der Gewinnverteilung in den Kantonen, incluant un résumé des réponses sous forme de tableau. Berne, 13 décembre 2007. *N'existe qu'en langue allemande.*
- COMLOT 2008** : Rapport d'activité 2007. 31 mars 2008.
- COMLOT 2009a** : Rapport d'activité 2008. 12 mars 2009.
- COMLOT 2009b** : Zweckmässige Entwicklung der Lotterie- und Wettkommission. Massnahmen und Zeitplanung. Mars 2009.
- COMLOT 2009c** : Entwicklung der Comlot. Detailliertes Entwicklungskonzept 2009/2010. Octobre 2009.
- COMLOT 2010a** : Konzept Inspektorat. Mars 2010.

**COMLOT 2010b** : Rapport d'activité 2009. 4 mars 2010.

**COMLOT 2010c** : Bericht der Comlot über den Stand der Empfehlungen vom Januar 2008 zur Transparenz der Gewinnverteilung in den Kantonen, incluant un résumé des réponses sous forme de tableau. Berne, mars 2010.

**Commission de recours 2009** : Rapport de gestion 2008.

**Commission de recours 2010** : Rapport de gestion 2009.

**Conseil fédéral 2006** : Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise), 13 septembre 2006.

**Conseil fédéral 2009** : Rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national, 25 mars 2009.

**DFJP 2002** : Rapport explicatif relatif au projet de loi fédérale sur les loteries et paris. Commission d'experts pour la révision de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels. Berne, 25 octobre 2002.

**DFJP 2003** : Synthèse des résultats de la procédure de consultation relative au projet de loi fédérale sur les loteries et les paris. Berne, juin 2003.

**DFJP 2008** : Rapport du Département fédéral de justice et police sur la situation en matière de loteries et paris. Berne, 15 mai 2008.

**DFJP 2009** : Evaluation der von den Kantonen getroffenen Massnahmen im Lotterie- und Wettbereich; Beurteilung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs im Bereich Glücksspiele und Koordination mit der Erarbeitung der Botschaft zu Volksinitiative « für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls ». Vorschlag zum weiteren Vorgehen und zur Projektorganisation. Berne, 20 août 2009.

**OFEN 2005** : Loi sur l'Inspectorat de la sécurité nucléaire IFSN, rapport explicatif concernant le projet mis en consultation, 21.12.2005.