

OFFICE FEDERAL DE LA JUSTICE

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

Zurich, le 21 septembre 2010

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

RESUME_EVALUATION MESURES CANTONALES LOTERIES ET PARIS_F



INFRAS

INFRAS

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

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

INHALT

1.	CONTEXTE _____	5
2.	MANDAT ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION _____	5
3.	METHODOLOGIE _____	5
4.	ÉVALUATION DES NOUVEAUX ORGANES INTERCANTONAUX: COMLOT ET COMMISSION DE RECOURS _____	6
5.	ÉVALUATION DES PROCEDURES D'AUTORISATION, DE SURVEILLANCE ET DE RECOURS _____	7
6.	ÉVALUATION DE LA REPARTITION DE L'ARGENT DES FONDS PAR LES CANTONS _____	8
7.	ÉVALUATION DES MESURES PRISES DANS LE DOMAINE DE LA PREVENTION ET DE LA LUTTE CONTRE LA DEPENDANCE AU JEU _____	9
8.	ÉVALUATION GLOBALE _____	10
9.	RECOMMANDATIONS _____	10

1. CONTEXTE

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. La convention intercantonale dans le domaine des loteries et paris (CILP) est entrée en vigueur le 1.7.2006. Parallèlement, le Conseil fédéral avait chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui présenter 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. Le présent rapport d'évaluation constitue une base de travail pour le rapport du DFJP à l'intention du Conseil fédéral.

2. MANDAT ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

En mars 2010, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a confié le mandat d'évaluation au bureau d'évaluation INFRAS (Forschungs- und Beratungsbüro), en collaboration avec le professeur Grisel (professeur honoraire de droit public de l'Université de Lausanne). L'évaluation doit d'une part vérifier si les buts prévus par la CILP ont pu être atteints; d'autre part, il s'agit d'examiner si la CILP a 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 bénéficiaires 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 prévention et de lutte contre la dépendance au jeu ne sont pas encore suffisamment perceptibles à l'heure actuelle.

3. METHODOLOGIE

Du point de vue méthodologique, l'évaluation se base sur une combinaison d'analyse de documents et de questionnaires qualitatifs. Ce sont surtout des documents relatifs à l'exécution qui ont été utilisés dans le cadre de l'analyse de documents (par exemple des rapports annuels et d'autres documents de base des organes intercantonaux). L'enquête menée par la Commission des loteries et paris (Comlot) sur l'étendue de la mise en oeuvre de la CILP dans les cantons a constitué un important document de travail. En complément à

l'analyse des documents, les principaux acteurs du domaine¹ et des experts externes ont été interrogés lors d'interviews en face à face ou par téléphone. Les acteurs du domaine se sont exprimés par rapport à leur propre structure, leurs prestations et les effets qui en découlent et ont aussi rapporté leurs expériences avec les structures et les prestations des autres acteurs. Afin de pouvoir mieux juger de la répartition des moyens financiers provenant des fonds des loteries, les évaluateurs ont analysé de manière plus approfondie les documents provenant de neuf cantons choisis (AG, BE, BS, GE, LU, SG, NW, VD, VS) et y ont également mené des interviews.

Une analyse juridique distincte complète les travaux empiriques mentionnés. Elle se fonde sur les textes de la Constitution, des lois et des conventions de la Confédération et des cantons ; elle prend en considération les décisions judiciaires et la littérature spécialisée en la matière. Les résultats de l'analyse juridique ont constitué une base de travail importante pour l'appréciation des différents objets de l'évaluation.

4. ÉVALUATION DES NOUVEAUX ORGANES INTERCANTONAUX: COMLOT ET COMMISSION DE RECOURS

Sur la base de la CILP, les cantons ont créé deux organes intercantonaux: la Comlot et la commission de recours. La Comlot est la nouvelle autorité chargée de délivrer les autorisations et de surveiller les loteries et paris intercantonaux. Depuis sa création en 2006, elle s'est considérablement développée, passant de 300 à 700 équivalents plein temps; du point de vue des acteurs concernés, la Comlot s'est imposée comme centre de compétences en matière de loteries et de paris. La mise sur pied par la Comlot d'un inspectorat pour la surveillance de l'exploitation des jeux autorisés et pour la lutte contre les offres de jeux illégaux n'est pas encore achevée. Les recours contre les décisions de la Comlot relèvent de la commission de recours. Il s'agit d'un tribunal institué en commun par tous les cantons. En ce qui concerne ces deux organes, l'évaluation parvient à la conclusion qu'ils sont organisés de manière adéquate et qu'ils donnent satisfaction dans l'accomplissement de leurs tâches. Ces nouveaux organes ont entre autres également contribué à une meilleure coordination entre les différents acteurs du domaine des loteries et paris. La création de la Comlot a en particulier donné aux services spécialisés de la Confédération (OFJ et Commission fédérale des maisons de jeu; CFMJ) un interlocuteur privilégié aux côtés des cantons.

¹ OFJ, Comlot, Commission de recours, CDCM, sociétés de loterie, CFMJ.

De l'avis des évaluateurs, l'indépendance des autorités intercantionales, en particulier de la Comlot, doit être renforcée. Certes, la comparaison avec d'autres autorités de régulation démontre que les exigences de la CILP en relation avec l'indépendance personnelle des membres de la Comlot correspond à la situation qui prévaut dans d'autres domaines. Du point de vue institutionnel, on peut pourtant se demander si l'indépendance vis-à-vis des cantons et de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM) pourrait encore être renforcée. Par exemple, la CILP pourrait prévoir l'interdiction pour la CDCM de donner des instructions, ou encore la non-rééligibilité des membres de la Comlot (la durée du mandat serait en même temps allongée). Il est également important que la Comlot fasse montre de suffisamment d'indépendance envers les sociétés de loteries. Faire la preuve de ses compétences dans le domaine des loteries et des paris et exercer de manière conséquente ses tâches de surveillance sont les meilleurs garants de l'autonomie de la Comlot.

5. ÉVALUATION DES PROCEDURES D'AUTORISATION, DE SURVEILLANCE ET DE RECOURS

La CILP a uniformisé les procédures relatives aux autorisations, à la surveillance et aux recours et les a centralisées auprès des organes intercantonaux nouvellement créés. L'évaluation parvient à la conclusion que la procédure d'autorisation et la procédure de recours sont toutes deux appropriées et qu'il ne subsiste pas d'autres besoins particuliers. La situation est plus difficile dans le domaine de la surveillance. Comme le démontre l'analyse juridique, la surveillance n'est pas définie précisément dans la législation, notamment dans la loi sur les loteries (art. 10). Aux yeux des évaluateurs, il serait en particulier nécessaire de clarifier au niveau légal la répartition des tâches entre la Confédération (haute surveillance) et la Comlot (autorité chargée des autorisations et de la surveillance). L'OFJ se limite en pratique à l'exercice de son droit de recours en matière de surveillance et aux tâches définies par la loi pour ce qui a trait à la statistique. Par contre, la surveillance des sociétés de loteries et des jeux illégaux et le respect des dispositions de la CILP par les cantons sont du ressort de la Comlot.

L'évaluation montre que la surveillance – en particulier en ce qui concerne l'offre illégale de loteries et de paris – est encore insuffisante. En comparaison avec d'autres autorités de surveillance, la Comlot a nettement moins de compétences (par exemple en matière de poursuite pénale). Lors de l'élaboration de la CILP, les cantons auraient en principe eu la possibilité de doter la Comlot de plus de compétences et d'en faire ainsi un organe plus

performant dans la lutte contre le jeu illégal. La CILP aurait toutefois dû être adoptée dans tous les cantons par le parlement ou le peuple. Selon les évaluateurs, on atteint ici les limites de la solution concordataire. Il faudrait examiner comment rendre plus efficace la surveillance des exploitants illégaux. Il serait probablement nécessaire de prévoir à cette fin une disposition dans la loi sur les loteries. La surveillance de l'offre légale n'est également pas encore réglée de manière optimale. Le cadre de la présente évaluation ne permet toutefois pas de dire à ce stade si l'extension prévue des activités de surveillance de la Comlot envers les sociétés de loteries est suffisante ou si d'autres mesures sont nécessaires.

6. ÉVALUATION DE LA REPARTITION DE L'ARGENT DES FONDS PAR LES CANTONS

Les procédures relatives à l'octroi des autorisations, à la surveillance et aux recours ayant été remises aux mains d'une autorité unique, les cantons ont surtout gardé la compétence de répartir l'argent provenant des fonds de loteries et de paris. La CILP oblige les cantons à instituer un fonds de loteries et de paris, à désigner l'instance compétente, à définir des critères de répartition et à publier chaque année un rapport sur la répartition du fonds. L'évaluation montre que tous les cantons connaissent ces dispositions de la CILP et qu'ils les appliquent en grande partie. Une plus grande transparence dans l'octroi de l'argent provenant des fonds a été atteinte puisque le nom des bénéficiaires et les montants versés selon les domaines sont publiés. Chacun est aujourd'hui en mesure de voir quels personnes, institutions, associations ou autre sont des bénéficiaires des fonds. La transparence pourrait encore être améliorée si tous les cantons parvenaient à établir une transparence totale; il s'agirait de publier non seulement les noms des bénéficiaires, mais aussi le montant reçu, comme l'a d'ailleurs décidé la CDCM lors de sa réunion du 31 mai 2010.

Bien que les cantons appliquent les dispositions les plus importantes de la CILP, la répartition de l'argent des fonds est encore organisée très différemment selon les cantons. Cela provient de l'importante marge de manœuvre que la CILP laisse aux cantons. Alors que plusieurs cantons, particulièrement en Suisse romande, attribuaient l'argent des fonds de manière transparente même avant l'existence de la convention ou ont pris des mesures détaillées depuis son entrée en vigueur, d'autres cantons ne connaissent aucun changement significatif. Au niveau cantonal, l'évaluation indique que les structures d'exécution sont toujours très hétérogènes; ces structures sont basées sur des réglementations très différentes, allant du simple règlement d'exécution à la loi spécifique. Du point de vue des évaluateurs, une uniformisation plus importante des structures d'exécution reste nécessaire; c'est

pourquoi on peut approuver la décision de la CDCM de ne recommander à l'avenir que deux types d'instance de répartition (Conseil d'État en plenum ou commission indépendante). Il serait judicieux d'en faire également des dispositions inscrites dans la CILP.

A l'image des structures d'exécution, les critères de répartition des fonds ne sont également pas uniformes. Certes, tous les cantons utilisent des critères fondamentaux comme ceux de l'utilité publique et de la bienfaisance et les cantons romands observent en outre les „conditions-cadre concernant la répartition des bénéfices de la Loterie Romande par les organes cantonaux“. Une analyse plus fine fait apparaître toutefois de grandes différences.

En Suisse alémanique, un autre problème concerne la séparation des pouvoirs entre les autorités chargées de l'octroi des autorisations, les instances de répartition et l'appartenance à une entreprise de loteries et de paris. Si quelques cantons ont entrepris des changements d'ordre structurel, la situation nécessite encore des améliorations.

7. ÉVALUATION DES MESURES PRISES DANS LE DOMAINE DE LA PREVENTION ET DE LA LUTTE CONTRE LA DEPENDANCE AU JEU

La CILP contient plusieurs dispositions assurant la protection de la population contre les conséquences de la dépendance au jeu. Premièrement, la Comlot examine le potentiel de dépendance de tout nouveau jeu. La Comlot utilise à cette fin un outil développé par des experts étrangers; cet outil est adapté au fur et à mesure de l'évolution que connaît le domaine des jeux de hasard. Deuxièmement, la Comlot est en mesure de contrôler selon des critères uniformes – grâce à la CILP – la publicité faite par les sociétés de loteries pour leurs jeux. Troisièmement, l'instauration d'une taxe sur la dépendance au jeu oblige les cantons, pour la première fois, à prendre des mesures dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la dépendance au jeu.

En fait, pratiquement tous les cantons étaient déjà actifs en matière de prévention de la dépendance au jeu avant l'existence de la taxe sur la dépendance au jeu. Toutefois, l'assurance d'une continuité d'ordre financier a permis d'assurer le fonctionnement des mesures sur le long terme ou de les étendre. Les mesures prises sont fort diverses. On peut citer par exemple la réalisation de campagnes d'affichage, l'offre de centres d'aide ou d'aide par téléphone (helplines) ou le financement de projets de recherche. À cette fin, les cantons collaborent et mettent en place – ou sont sur le point de le faire – des programmes intercantonaux. Les interviews réalisées avec des spécialistes de la dépendance montrent que la coordination entre les différents acteurs du domaine de la prévention pourrait encore être amé-

liorée. Les programmes intercantonaux pourraient être mieux harmonisés. En outre une meilleure coordination entre les mesures de prévention du domaine des maisons de jeu et de celui des loteries revêt une importance centrale.

L'entrée en vigueur de la CILP étant encore relativement récente, il n'est pas possible de déterminer si les mesures prises protègent suffisamment la population. Divers signes indiquent cependant que les mesures mises en place vont dans la bonne direction.

8. ÉVALUATION GLOBALE

L'évaluation parvient à la conclusion suivante: la CILP a permis d'importantes améliorations. Les trois buts principaux de la CILP ont été, pour l'essentiel, atteints par les cantons ou pourront l'être à moyen terme. *Premièrement*, les cantons ont uniformisé la pratique cantonale en matière d'octroi des autorisations, de surveillance et de recours; *Deuxièmement*, ils ont amélioré la transparence relative à la répartition des fonds et, *troisièmement*, ils ont initié et mis en place diverses mesures pour protéger la population de la dépendance au jeu. Bien que le bilan s'avère globalement positif, les évaluateurs voient d'autres mesures à prendre dans ces trois domaines, tant au niveau des bases légales qu'au niveau de l'exécution. Le concordat ne permet pas de pallier toutes les carences du domaine des loteries et des paris qui ont été constatées dans le cadre de la révision (suspendue) de la loi sur les loteries; il s'agit notamment des problèmes de délimitation entre le domaine des loteries et celui des maisons de jeu et de la prise en compte insuffisante des développements des jeux de hasard en ligne.

9. RECOMMANDATIONS

Les évaluateurs recommandent d'adapter le cadre légal (CILP et loi sur les loteries):

- › CILP: quelques points de la convention intercantonale devraient être adaptés:
 - › Instauration de l'indépendance institutionnelle de la Comlot: la CILP doit clairement préciser que la CDCM ne peut pas donner d'instructions à la Comlot.
 - › Précisions à apporter quant aux instances de répartition et aux critères auxquels elles ont recours: afin de réduire l'hétérogénéité des structures cantonales, les instances de répartition ne devraient pouvoir prendre que deux formes (Conseil d'État ou commission); quelques règles générales relatives aux critères de répartition devraient être établies.
 - › Amélioration de la séparation des pouvoirs: il faut édicter des dispositions relatives aux cas d'union personnelle entre les membres des instances chargées d'accorder les

autorisations, les membres des instances en charge de la répartition des fonds et les membres d'une entreprise de loteries ou de paris.

- › Loi sur les loteries: cette loi de 1923 est désuète et présente un certain nombre de lacunes. Ce sont surtout les domaines suivants qui appellent des changements:
 - › Réglementation de la surveillance: la pratique actuelle (répartition des tâches entre la Confédération et la Comlot) devrait être réglée au moins de manière formelle. Des modifications allant au-delà de la codification de la pratique – par exemple un renforcement des tâches de surveillance de la Confédération – relèvent d'une décision politique.
 - › Surveillance des jeux illégaux: le système actuel ne permet pas de lutter correctement contre le jeu illégal. Donner plus de compétences à la Comlot par le biais de la CILP n'est guère envisageable; c'est pourquoi l'utilité d'une réglementation au niveau fédéral devrait être examinée.
 - › Bien qu'ils n'aient pas fait l'objet de la présente évaluation, le montant des amendes et la réglementation fiscale nécessiteraient aussi des modifications.

Diverses améliorations peuvent également être obtenues au niveau de l'exécution, sans toucher au cadre légal:

- › Comlot:
 - › Mise sur pied d'un inspectorat et renforcement des activités et des ressources dans le domaine de la surveillance des activités légales et illégales.
 - › Amélioration constante des compétences professionnelles et renforcement de l'image d'indépendance envers les sociétés de loteries et les cantons.
- › Cantons:
 - › Création d'une totale transparence pour ce qui a trait aux bénéficiaires et aux montants accordés.
 - › Poursuite de l'uniformisation des structures et des critères de répartition.
 - › Présentation plus uniforme et accès facilité sur Internet, amélioration des informations générales sur la structure et les critères de répartition (par exemple indications relatives à des exigences minimales pour les sites Internet).
 - › Suppression systématique des cas d'union personnelle dans les cantons concernés, surtout entre les instances en charge des autorisations et de la répartition des fonds d'une part, et des membres des sociétés de loteries et de paris d'autre part.

- › Coordination renforcée en matière de prévention de la dépendance entre les cantons ainsi qu'avec le domaine des maisons de jeu, et monitoring de la prévalence de la dépendance au jeu.

Du point de vue des évaluateurs, la restauration de la confiance entre les différents acteurs, en particulier entre la Confédération et la CDCM, est une condition essentielle pour une régulation adéquate et durable du domaine des loteries et des paris. Même si le climat entre l'OFJ, la CFMJ et la Comlot (niveau spécialisé) s'est considérablement amélioré, il subsiste toujours des tensions importantes entre la Confédération et les cantons qui pourraient contrecarrer la recherche de solutions conduisant au succès.