



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la justice OFJ
Domaine de direction Droit public
Unité Projets législatifs II

Mars 2021

Rapport d'activités 2019-2020

Jeux d'argent



BJ-D-8B623401/76

Rapport d'activités Jeux d'argent 2019-2020

Table des matières

1	Introduction	3
2	Législation	3
2.1	Niveau fédéral.....	3
2.1.1	Modification du droit fédéral	3
2.1.2	Interventions parlementaires concernant les jeux d'argent au niveau fédéral	4
2.2	Niveau cantonal.....	4
2.3	Niveau international.....	5
2.4	Contacts avec les organisations et les autorités fédérales.....	5
3	Information et communication	6
4	Haute surveillance sur l'exécution dans les cantons	6
4.1	Vérification des autorisations de la Gespa (autorisations d'exploitant et de jeu).....	6
4.2	Collaboration avec la Gespa	7
4.3	Décisions concernant les petites loteries destinées à financer certains événements d'importance suprarégionale (art. 34, al. 5, LJAr).....	8
5	Secrétariat de l'organe de coordination	8

Rapport d'activités Jeux d'argent 2019-2020

1 Introduction

La loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAR¹) et ses ordonnances² sont dans leur majorité entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Cette nouvelle loi en rassemble deux : la loi sur les loteries et celle sur les maisons de jeu. La LJAr maintient le régime actuel d'octroi d'autorisations et de concessions étatiques à un nombre limité d'exploitants, impose des exigences claires et prescrit des contrôles réguliers. Mais elle apporte aussi des innovations majeures : les maisons de jeu qui disposent d'une concession peuvent désormais proposer des jeux d'argent en ligne, et les sociétés de loterie offrir de nouvelles formes de paris sportifs. En outre, les petits tournois de poker peuvent avoir lieu en dehors des maisons de jeu pour autant que l'exploitant dispose de l'autorisation requise. Autre élément nouveau : dans la plupart des cas, les joueurs ne sont pas imposés sur leurs gains ; les gains de loterie, par exemple, sont exonérés jusqu'à un million de francs.

La Confédération, plus précisément l'Office fédéral de la justice (OFJ) exerce la haute surveillance sur l'exécution de la loi (art. 138, al. 2, LJAr). Celle-ci s'inscrit dans le cadre de la compétence de haute surveillance de la Confédération, instituée par la Constitution, en vue d'assurer le respect du droit fédéral par les cantons (art. 49 et 186, al. 4, Cst.)³. C'est l'unité Projets législatifs II (PL II) de l'OFJ qui est compétente en matière de jeux d'argent (jusqu'au 31.12.2019, c'était l'unité Haute surveillance et coordination des jeux d'argent). Outre ses tâches de haute surveillance, l'unité est notamment chargée de la législation en matière de jeux d'argent au niveau fédéral ; elle s'occupe par exemple du traitement d'interventions parlementaires et des éventuelles révisions concernant le domaine des jeux d'argent ainsi que de la coordination de la collaboration internationale. L'unité PR II fournit également des informations au sujet des jeux d'argent aux autorités fédérales et cantonales, aux citoyens, aux parlementaires, aux médias et autres acteurs.

Ce rapport couvre les activités de l'OFJ durant les deux premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LJAr. Elles correspondent à la période transitoire prévue dans la loi, par exemple pour l'adaptation des dispositions d'exécution cantonales.

2 Législation

2.1 Niveau fédéral

2.1.1 Modification du droit fédéral

Suite à l'entrée en vigueur de la LJAr, les maisons de jeu restent soumises à la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)⁴. Les jeux de grande envergure y sont quant à eux désormais aussi soumis, afin que l'on tienne compte des risques qu'ils comportent. Dans le cadre de la mise en œuvre des obligations des exploitants de jeux d'argent sur le plan légistique, certaines incohérences ont émergé. Dans certains cas, des décisions contradictoires ont été prises puisque les dates des débats parlementaires concernant la loi sur le blanchiment d'argent, la loi sur les jeux d'argent et la loi sur les établissements financiers se chevauchaient⁵. Ces problèmes ont pu être résolus en collaboration avec la commission de

¹ RS 935.51

² Ordonnance sur les jeux d'argent (OJAR, RS 935.511) ; Ordonnance du DFJP sur les maisons de jeu (OMJ-DFJP, RS 935.511.1) ; Ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent (OBA-CFMJ, RS 955.021).

³ RS 101

⁴ RS 955.0

⁵ RS 954.1

Rapport d'activités Jeux d'argent 2019-2020

rédaction de l'Assemblée fédérale. Certaines modifications n'entreront toutefois en vigueur qu'après l'entrée en vigueur de la LBA.

L'unité PLII a préparé le Règlement interne de l'organe de coordination de la loi sur les jeux d'argent⁶, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2019. Il définit l'organisation de l'organe de coordination (voir ch. 5).

Enfin, l'annexe du Traité entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse⁷ a été modifiée (voir à ce sujet ch. 2.3).

2.1.2 Interventions parlementaires concernant les jeux d'argent au niveau fédéral

- [20.5029](#) Question Gysi. Publicité des CFF pour les casinos. Une pratique incompatible avec les campagnes contre l'addiction au jeu. Liquidée au Conseil national le 9 mars 2020 [Autorité compétente : Office fédéral des transports]
- [20.4273](#) Interpellation Fehlmann Rielle. Application de la loi sur les jeux d'argent. Des correctifs sont indispensables. Pas encore traitée au Conseil.
- [20.3899](#) Interpellation Roth Pasquier. L'application du droit fédéral ne doit pas être une loterie. Pas encore traitée au Conseil.
- [20.3725](#) Interpellation Michaud Gigon. Mise en œuvre de la loi sur les jeux d'argent. Les mesures de protection des joueurs inscrites dans la loi sont-elles réellement exécutées? Pas encore traitée au Conseil. [Autorité compétente : Commission fédérale des maisons de jeu]
- [19.5628](#) Question Reimann. La mise en place d'une offre de poker en ligne attrayante prend du retard. Liquidée. [Autorité compétente : Commission fédérale des maisons de jeu].
- [19.4267](#) Interpellation de Buman. L'application du droit fédéral ne devrait pas être un casino. Liquidée.
- [19.3911](#) Interpellation Fehlmann Rielle. Concordat intercantonal sur les jeux d'argent. Quelle surveillance de la Confédération? Liquidée.
- [18.3570](#) Motion Bendahan. Jeux vidéo. Prévenir les abus des microtransactions apparentées aux jeux d'argent. Liquidée.
- [18.3476](#) Postulat Brélaz. Etude sur l'évolution de l'addiction aux jeux d'argent. Liquidé.

2.2 Niveau cantonal

Le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)⁸ est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. La Conférence spécialisée des membres des gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM)⁹ a porté le CJA à la connaissance de la Confédération le 29 juin 2020. Le DFJP a conclu que celui-ci était compatible avec le droit fédéral et les intérêts de la Confédération.¹⁰

⁶ RS 935.518.3

⁷ RS 0.631.112.514

⁸ Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse sur la page de la gespa : [Bases réglementaires - gespa](#)

⁹ Qui s'appelle désormais la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA)

¹⁰ Art. 62, al. 2 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)

Rapport d'activités Jeux d'argent 2019-2020

Des adaptations des bases légales cantonales étaient aussi nécessaires pour mettre en œuvre la LJAr. Les cantons devaient mettre en vigueur leurs dispositions révisées concernant les jeux de petite envergure dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la LJAr. L'OFJ n'a pas soumis les actes cantonaux à un examen.

2.3 Niveau international

En raison de son rôle dans le processus législatif, l'OFJ entretient des contacts avec les autorités et organisations étrangères en matière de jeux d'argent :

- Un représentant de l'OFJ a participé au « Gaming Regulator's European Forum » (GREF) à Chypre entre le 21 et le 23 mai 2019. Le sujet était la délimitation entre les marchés financiers et les jeux d'argent.
- Un représentant de l'OFJ a participé à la 5ème journée allemande de la législation sur les jeux d'argent qui s'est déroulée du 24 au 25 septembre 2019 à Francfort-sur-le-Main et portait sur le traité allemand sur les jeux d'argent («Der Glücksspielstaatsvertrag am Scheideweg – Auseinanderbrechen der Allianz?»).
- Des représentants de l'OFJ ont rendu visite à la cheffe de l'Office de l'économie du Liechtenstein en février 2020. Ensemble, ils se sont penchés sur la conception d'un échange transfrontalier de données concernant les joueurs exclus. Diverses options ont été discutées. Puisque les casinos, en particulier ceux situés à proximité de la frontière, n'ont pas pu mettre en place une collaboration volontaire, il y a eu lieu d'envisager une solution politique.
- La Principauté de Liechtenstein était concernée dans une autre affaire : suite à l'entrée en vigueur de la LJAr, les jeux de Swisslos risquaient de ne plus pouvoir être proposés légalement sur le territoire de la Principauté. Une modification de l'annexe du Traité entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse a permis de résoudre ce problème dans les délais transitoires légaux.
- La Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation des compétitions sportives (Convention de Macolin) est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2019. Elle contient des règles contraignantes pour lutter contre la manipulation des compétitions sportives. Outre la Suisse, six autres États l'ont pour l'heure ratifiée. La première réunion formelle du Comité de suivi de la Convention s'est tenue en ligne les 24 et 25 novembre 2020. Lors de celle-ci, le comité a établi des règles de procédure et une marche à suivre, et désigné trois observateurs. La délégation suisse se compose de représentants de l'Office fédéral du sport (OFSP), de l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa)¹¹ et de l'OFJ. Elle est dirigée par l'OFSP.

2.4 Contacts avec les organisations et les autorités fédérales

L'OFJ est en contact avec des acteurs du secteur des jeux d'argent à différents niveaux : il s'agit d'autorités internationales et cantonales ainsi que d'organisations ou d'associations privées. De ce fait, les représentants de l'OFJ ont rencontré différents acteurs actifs dans ce domaine, par exemple :

- des représentants de diverses autorités d'exécution fédérales et cantonales ; il convient de mentionner à ce sujet l'échange avec le président de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) qui a porté sur des solutions pour l'échange de données concernant les exclusions de jeu entre le Liechtenstein et la Suisse ;

¹¹ Depuis l'entrée en vigueur de la CJA le 1^{er} janvier 2021, la Comlot a changé de nom.

Rapport d'activités Jeux d'argent 2019-2020

- l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), pour les questions relatives à la protection sociale et la dépendance au jeu ;
- des représentants de la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions (CDCA), au sujet de la protection sociale ;
- des experts en prévention des dépendances (Groupement romand d'études des addictions ; chercheurs) ;
- des représentants de l'Association Suisse de Poker ;
- des représentants du secteur des jeux d'argent.

3 Information et communication

L'OFJ informe, via différents canaux, le public, les médias, les citoyens intéressés, les autorités d'exécution et d'autres autorités fédérales sur le thème des jeux d'argent :

- via des circulaires qui informent les autorités d'exécution des événements majeurs et des développements politiques (p. ex. interventions parlementaires) ;
- en répondant aux questions des citoyens et des médias : l'OFJ a rapidement reçu de nombreuses demandes au sujet du poker, des jeux gratuits, de la publicité, du blocage de l'accès en ligne après l'entrée en vigueur de la LJAr ;
- sur Internet : l'OFJ fournit des informations sur le cadre juridique des jeux d'argent, le marché suisse des jeux d'argent et des thèmes spécifiques sur la page « [Jeux d'argent](#) », notamment par le biais de mémentos et de questions/réponses ;
- via des publications et exposés sur le thème des jeux d'argent.¹²

4 Haute surveillance sur l'exécution dans les cantons

L'OFJ exerce la haute surveillance sur l'exécution de la loi sur les jeux d'argent dans les cantons.¹³ Elle permet notamment d'assurer une application uniforme et correcte du droit fédéral par les autorités cantonales et intercantionales.

L'OFJ vérifie les autorisations de la Gespa, contre lesquelles le DFJP peut former un recours. Il s'agit majoritairement d'autorisations d'exploitation de jeux de grande envergure (principalement des loteries) et d'autorisations d'exploitant. L'OFJ fait preuve d'une grande retenue dans l'exercice de ce pouvoir et veille à résoudre les éventuels conflits par le dialogue.

Durant la période sous revue, aucune décision d'autorisation ou de refus concernant les petites loteries destinées à financer des événements d'importance suprarégionale n'a été communiquée à l'OFJ.

4.1 Vérification des autorisations de la Gespa (autorisations d'exploitant et de jeu)

En 2019, l'OFJ a reçu pour vérification de la part de la Gespa environ 45 autorisations de jeu basées sur les homologations générales de l'ancien droit. La même année, 4 autorisations de jeu ont été délivrées selon la procédure ordinaire définie dans la nouvelle loi.

En 2020 encore, plus de 40 autorisations de jeu basées sur les homologations générales de l'ancien droit sont parvenues à l'OFJ. La Gespa lui a en outre transmis, en 2020, une quarantaine de décisions concernant des loteries et des paris sportifs émises en vertu de la nouvelle

¹² P. ex. : Ausgesucht.bs, Département de la santé publique du canton de Bâle-Ville, Neues Geldspielrecht: Die Neuerungen im Sozial-schutzbereich; Michel Besson, OFJ ; Dépendances n° 65: La nouvelle loi sur les jeux d'argent, Rebecca Joly, OFJ.

¹³ Art. 49, al. 2 et 186, al. 4, Cst. ; art. 138, al. 2, LJAr ; art. 7, al. 1, let. d, de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (RS 172.213.1).

Rapport d'activités Jeux d'argent 2019-2020

loi. L'OFJ a également examiné les autorisations d'exploitant de Swisslos et de la Loterie Romande.

La Gespa a remis 7 autorisations d'exploitant de jeux d'adresse à l'OFJ et environ 70 autorisations de jeu pour des appareils de jeux d'adresse déjà qualifiés comme tels par la CFMJ selon l'ancien droit.

L'OFJ a formulé diverses remarques concernant les autorisations susmentionnées, mais n'a pas formé de recours contre les décisions de la Gespa.

Au début de l'année 2019, des divergences d'opinion ont émergé entre l'OFJ et la Gespa quant à l'interprétation des dispositions transitoires. La question était de savoir si les jeux autorisés sur la base d'une homologation générale avant l'entrée en vigueur de la LJAr pourraient continuer à être autorisés en vertu de l'ancien droit pendant la phase transitoire suivant l'entrée en vigueur de la LJAr. Ils sont ensemble parvenus à l'accord suivant : après l'entrée en vigueur de la LJAr, l'OFJ n'a pas formé de recours contre les autorisations de jeu fournies sur la base des homologations générales de l'ancien droit, parce que la Gespa a accepté de consulter la CFMJ dans tous les cas, comme le prévoyait la nouvelle loi. En outre, la Gespa a souligné dans les décisions concernées le fait que leur validité était limitée dans le temps en vertu des dispositions transitoires.

4.2 Collaboration avec la Gespa

Le fait que les organes cantonaux d'exécution critiquent le principe même de la haute surveillance de la Confédération, dans le domaine des jeux d'argent, comme dans tout autre domaine, ainsi que son étendue et la façon dont elle est exercée n'est pas nouveau. Cependant, l'OFJ et sa fonction de haute surveillance ont été critiqués de manière particulièrement virulente par la Gespa et la CSJA au cours de la première année ayant suivi l'entrée en vigueur de la LJAr. Dans son rapport de gestion, la CSJA écrit que « la Comlot croule presque tous les jours sous les questions et les instructions ». De son côté, la Gespa relève que la haute surveillance de l'OFJ a été étendue sans être annoncée, qu'elle n'est pas fondée juridiquement, et que l'Office a en permanence tenté d'exercer une influence sur son travail quotidien de régulation. Ces allégations de la CSJA et de la Gespa ne correspondent pas aux faits : en 2019 et en 2020, l'OFJ n'a publié aucune directive à l'intention de la Gespa, ni ne lui a donné d'instructions. L'OFJ n'a adressé à la Gespa qu'une douzaine de questions de fond par an, au maximum. Les différentes positions vis-à-vis du cadre juridique et les interprétations des faits divergentes ont mis à rude épreuve la coopération l'unité de haute surveillance et la Gespa, surtout en 2019.

C'est pourquoi une discussion, présidée par la cheffe du DFJP, a été organisée en janvier 2020 entre des représentants de la CSJA, de la Gespa et de l'OFJ. Elle a permis de tirer deux conclusions : la tâche de haute surveillance exercée par l'OFJ dans le domaine des jeux d'argent est fondamentalement incontestée, et les acteurs concernés collaboreront de façon plus constructive.

Un pas important en vue de cette coopération a notamment été fait par la signature de l'accord entre la Gespa et l'OFJ quant à la publication de mémentos sur le site web de l'OFJ. En outre, la CSJA a renoncé à tenter une action de droit public contre la Confédération à propos de la politique d'information de l'OFJ.

Un autre aspect positif est la déclaration concernant la conception mutuelle de la collaboration qui a été adoptés dès fin 2019. Elle clarifie certaines questions de délimitation des compétences et l'échange d'informations.

Rapport d'activités Jeux d'argent 2019-2020

4.3 Décisions concernant les petites loteries destinées à financer certains événements d'importance suprarégionale (art. 34, al. 5, LJAr)

Les jeux de petite envergure doivent en principe être autorisés par les cantons. Ces derniers ont eu deux ans depuis l'entrée en vigueur de la LJAr pour adapter leurs bases légales.

Certaines petites loteries peuvent être organisées dans plus d'un canton. Toutefois, tous les cantons concernés doivent donner leur accord et la décision d'autorisation des autorités cantonales de surveillance et d'exécution doit être soumise à l'approbation de la Gespa. Aucune autorisation de ce type n'a été communiquée à l'OFJ au cours de la période sous revue.

5 Secrétariat de l'organe de coordination

L'art. 106, al. 7 de la Constitution prévoit l'institution d'un organe destiné à coordonner les efforts de la Confédération et des cantons dans l'accomplissement de leurs tâches dans le domaine des jeux d'argent. Il doit être composé à parts égales de membres des autorités d'exécution de la Confédération et des cantons. L'OFJ assure son secrétariat.

Deux séances de l'organe de coordination se sont déroulées en 2019, et une en 2020. Le rapport d'activités de 2019¹⁴, qui recense les activités de la première année d'existence de l'organe, est disponible en ligne.

¹⁴ Les rapports d'activité de l'organe de coordination se trouvent sur le site de l'OFJ : [Organe de coordination \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/fr/organisation/08200)