

Loi sur les jeux d'argent (LJAr)

Mai 2020

En juin 2018, la population suisse a adopté la nouvelle loi sur les jeux d'argent (LJAr). Parmi les changements introduits par cette loi, les casinos suisses peuvent désormais proposer des jeux en ligne, comme le faisaient déjà la Loterie romande et son équivalent alémanique, Swisslos. Les opérateurs étrangers, eux, ont vu l'accès à leurs sites internet bloqués depuis la Suisse. Petit tour d'horizon des nouveautés et des questions posées par le secteur de la prévention.

1 Aperçu historique.

En Suisse, les jeux de loteries et paris, d'un côté, et les jeux de casinos, de l'autre, ont historiquement été traités séparément, bénéficiant chacun de leur régime législatif et administratif.

Ainsi, les casinos sont interdits sur tout le territoire suisse en 1874. En 1923, la Suisse adopte sa première loi fédérale sur les loteries et paris (LLP), qui est restée en vigueur jusqu'à l'adoption de la LJAr. Avec la LLP, seules les loteries d'utilités publiques sont désormais tolérées, consacrant ainsi le monopole de la Loterie Romande et de Swisslos [1].

Au début des années 1990, la Confédération fait face à d'importants déficits conjoncturels et structurels : elle a besoin de ressources financières supplémentaires. En 1992, elle propose de lever l'interdiction des casinos, estimant que ce sont chaque année plusieurs centaines de milliers de francs que les Suisses versent dans les casinos des pays limitrophes [2]. La levée de l'interdiction des casinos est largement acceptée par la population et début 2000, la nouvelle loi sur les maisons de jeu (LMJ) entre en vigueur. La régulation des maisons de jeu se fait alors au niveau fédéral, puisque ce sont le Conseil fédéral et la Commission fédérale sur les maisons de jeu (CFMJ) qui gèrent le domaine, tandis que les loteries sont toujours soumises à une gestion (inter)cantonale.

En 2012, la population suisse accepte une modification de la Constitution faisant suite à une initiative populaire soutenue par les loteries ainsi que les milieux culturels et sportifs visant notamment à clarifier la législation. L'article 106 est donc modifié et inscrit une compétence confédérale en matière de législation de tous les jeux d'argent. L'autorisation et la surveillance des loteries reste une compétence cantonale. L'impôt sur le produit brut des jeux des casinos en faveur de la caisse AVS ainsi que l'affectation du bénéfice net des loteries à des fins d'utilités publiques sont désormais inscrits dans la Constitution. Enfin, cet article 106 oblige la Confédération et les cantons à tenir compte des dangers liés aux jeux et à collaborer.

2 La nouvelle loi sur les jeux d'argent (LJAr).

Ce nouvel article constitutionnel impliquant une modification des lois en vigueur, le Conseil fédéral propose une nouvelle loi qui remplace la LLP et la LMJ. L'avant-projet est soumis à la consultation courant 2014, et ne satisfait pas les milieux de la prévention qui jugent le projet insuffisant concernant la protection des joueurs [3]. Pis, alors que le projet initial prévoyait l'institution d'une commission consultative de prévention indépendante, le Conseil fédéral a décidé le retrait de cette mesure juste avant la présentation du projet de loi aux Chambres, renforçant ainsi le sentiment des acteurs de prévention que cette nouvelle loi sert davantage les intérêts financiers de la Confédération que celui de la protection des joueurs [4]. Organisés en Coalition pour la protection des joueurs, les acteurs de

prévention ont malgré tout décidé de ne pas soutenir le référendum contre la LJA, estimant qu'au vu des arguments des référendaires qui demandaient la libéralisation totale du secteur, le rejet de la LJA ouvrirait la voie à une nouvelle loi encore plus défavorable à la protection des joueurs [5].

Voici les nouveautés introduites par la LJA, entrée en vigueur en 2019, concernant la prévention et la protection contre le jeu excessif :

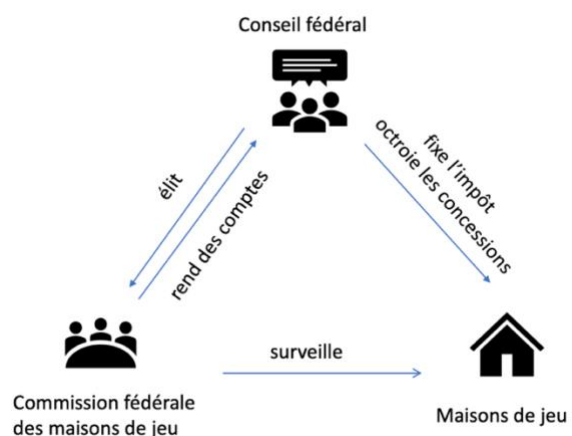
- Les casinos peuvent désormais proposer des jeux en ligne, comme le faisaient déjà les loteries, tandis que les sites des opérateurs étrangers sont bloqués depuis la Suisse
- Les gains de loteries sont exonérés d'impôts
- Les cantons sont désormais obligés de prendre des mesures en matière de jeu excessif, mais la LJA ne prévoit aucun financement pour de telles mesures
- Les jeux sont accessibles dès l'âge de 18 ans, sauf certains jeux de loteries qui restent accessibles aux mineurs
- La publicité mensongère est interdite.

Lors de la procédure d'adoption de la loi, l'une des principales critiques de la Coalition pour la protection des joueurs pointait le fait que les maisons de jeu, à l'opposé des loteries, ne sont pas mises à contribution dans le cadre d'un financement destiné spécifiquement à la prévention du jeu excessif par les acteurs publics (cantons). Alors que les loteries sont tenues, via un concordat intercantonal, de verser aux cantons une taxe sur la dépendance au jeu de 0,5% de leur produit brut (art. 18 CILP), rien de tel ne concerne les casinos. De plus, avant la mise en œuvre de la LJA, les casinos avaient l'obligation de mettre en place des mesures de protection sociale au sein de leurs établissements, en collaboration avec les milieux de la prévention. Mais lors de la rédaction des ordonnances de la LJA, le Conseil fédéral a supprimé cet élément central de la protection des joueurs. Avec la nouvelle loi, les spécialistes du jeu excessif sont tenus à distance des casinos, ces derniers étant libres de mettre en œuvre des mesures de protection sociale sans la collaboration des spécialistes des addictions [6].

3 Un secteur qui exclut les acteurs de prévention

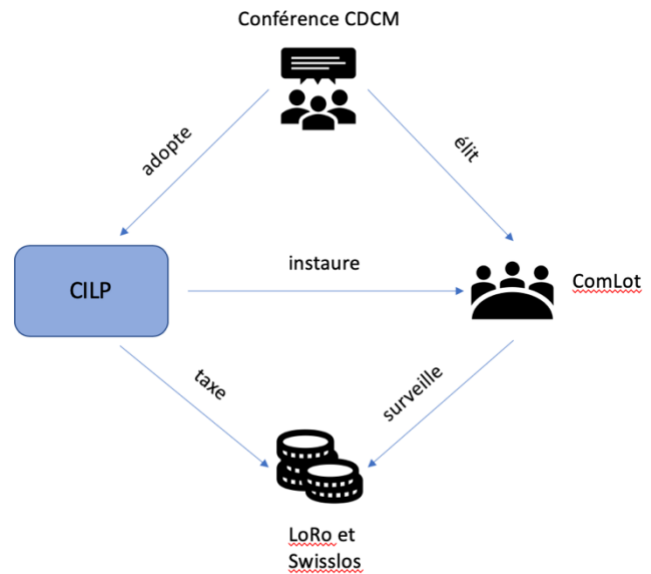
La LJA n'ayant pas réinventé le secteur des JHA en Suisse, le mode de fonctionnement administratif reprend largement les lignes tracées par les deux lois précédentes, la LLP et la LMJ. Comme vu plus haut, le secteur des casinos est donc toujours régulé au niveau fédéral, et les loteries au niveau (inter)cantonal.

Concernant les casinos, le système fonctionne comme un triangle fermé. Selon la LJA, L'opérateur qui souhaite ouvrir un casino adresse sa demande à la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ), qui présente le dossier au Conseil fédéral. Le Conseil fédéral statue sur l'octroi de la concession ou non, et fixe le montant de l'impôt sur le produit brut des jeux à destination de la caisse AVS. Ensuite, la CFMJ est chargée notamment de surveiller la mise en œuvre d'un programme de mesures sociales du casino pour lutter contre le jeu excessif, de procéder à la perception de l'impôt et de présenter chaque année un bilan au Conseil fédéral, ainsi que les rapports annuels et clôture des comptes des maisons de jeu. La CFMJ est composée 5 à 7



membres, élus par le Conseil fédéral. Seul un membre sur 7 doit disposer de connaissances sur l'addiction au jeu.

Concernant les jeux de loterie, la LJAR maintient la compétence de surveillance et d'autorisation au niveau cantonal. Ainsi, les cantons sont tenus d'instaurer une autorité de surveillance et d'exécution par le biais d'un concordat intercantonal (art. 105). Ce sont donc les Chefs des départements cantonaux concernés par les loteries (Conférence CDCM) qui adoptent le concordat intercantonal réglementant le domaine (CILP) et qui élisent l'autorité de surveillance, la ComLot. Avec l'introduction de la LJAR, un nouveau concordat doit être adopté et les noms de tous les acteurs vont changer mais le fonctionnement reste le même. Dans ce système, ce sont donc les Conseillers d'État en charge de l'économie qui élisent l'autorité de surveillance et adoptent le concordat.



Ainsi, en l'absence de la commission consultative d'experts en prévention du jeu excessif prévue dans le projet initial de la loi, il est vite constaté que tant dans le domaine des casinos que des loteries, les acteurs de prévention sont tenus à l'écart de ces systèmes fermés et autonomes. L'article 85 LJAR confère aux cantons l'obligation de prendre des mesures contre le jeu excessif et leur donne la possibilité, pour ce faire, de collaborer avec les exploitants de jeux d'argent, mais ces mesures doivent se dérouler hors du circuit bien huilé d'autorisation et de surveillance prévu par la LJAR.

4 Jeux en ligne et Big Data

Avec la LJAR, les casinos peuvent désormais étendre leur concession au marché des jeux en ligne, comme le faisaient déjà les loteries. L'étude du GREA et d'Addiction Suisse [0] consacre un volet important à la description des techniques d'utilisation des données personnelles des joueurs en ligne pour les pousser à la dépense. Muette sur ces questions d'utilisation du Big Data à des fins marketing, la LJAR, pourtant récente, semble déjà dépassée par les possibilités techniques d'exploitation des données permises par l'ouverture des jeux de casino en ligne. Pour les milieux de la prévention, la LJAR ne prend donc pas suffisamment en compte ces possibilités et ne permet dès lors pas de protéger suffisamment les joueurs en ligne (voir Factsheet Big Data)

5 Conclusion

En conclusion, pour les milieux de la prévention, la LJAR ne protège pas suffisamment les joueurs contre le jeu excessif. Les casinos peuvent désormais étendre leur offre aux JHAL de manière assez libre dans un marché en très forte évolution technologique. Le système de régulation et de surveillance du secteur des jeux, largement inspiré des précédentes lois, fonctionne comme un circuit fermé et laisse de côté les acteurs du secteur de la prévention. Pourtant adoptée récemment, la LJAR a été pensée dès l'année 2010 et semble déjà dépassée. L'étude « Jeux d'argent sur Internet en Suisse » met en lumière les défis posés à la loi, au secteur de la prévention et à la défense des consommateurs. Réalisée avant la mise en œuvre de la LJAR, elle devrait normalement être prochainement répliquée, permettant ainsi de mettre en lumière les effets de cette loi sur le jeu excessif en ligne.

6 Sources

- [0] C. Al Kurdi, L. Notari, et H. Kuendig (2020). « Jeux d'argent sur internet en Suisse : Un regard quantitatif, qualitatif et prospectif sur les jeux d'argent en ligne et leur convergence avec les jeux vidéo » (p. 226). GREA & Addiction Suisse, Lausanne.
- [1] Villeneuve, J.-P., et Meyer, L. (2010). Gaming Regulation in Switzerland: Legislative and Institutional Dynamics. *Gaming Law Review and Economics*, 14 (10) : 765-777.
- [2] Message du Conseil fédéral sur les mesures d'assainissement des finances fédérales du 25 mars 1992. FF 1992 III 341.
- [3] Addiction Suisse (2014, 19 août). Communiqué de presse : La nouvelle loi sur les jeux d'argent néglige la protection des joueurs. Lausanne. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.addictionsuisse.ch/actualites/communiques-de-presse/article/la-nouvelle-loi-sur-les-jeux-dargent-neglige-la-protection-des-joueurs/>
- [4] Coalition pour la protection des joueurs (2017, 10 octobre). Communiqué de presse. Référendum contre la LJAr : la Coalition pour la protection des joueurs attend la concrétisation du projet avant de se prononcer. Lausanne, Lugano, Zürich. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.grea.ch/publications/referendum-contre-la-ljar-position-de-la-coalition>
- [5] Coalition pour la protection des joueurs (2018, 28 mars). Communiqué de presse. Référendum LJAr : la Coalition pour la protection des joueurs ne soutient pas le référendum. Lausanne, Lugano, Zürich. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.grea.ch/publications/ljar-la-coalition-ne-soutient-pas-le-referendum>
- [6] Coalition pour la protection des joueurs (2018, 8 novembre). Communiqué de presse. Votation du 18 juin 2018 et publication des ordonnances sur les jeux d'argent : Le Conseil fédéral revient sur ses engagements en faveur de la protection des joueurs. Lausanne, Lugano, Zürich. [En ligne]. <https://www.grea.ch/publications/jeux-le-conseil-federal-revient-sur-ses-engagements>

Cette fiche d'information a été rédigée par Camille Robert (GREA). Elle accompagne la publication du rapport du GREA et d'Addiction Suisse sur les jeux d'argent sur internet [0] – téléchargeable sur www.grea.ch/rapport-jhal