

Lausanne, le 1^{er} juillet 2014

Avant-projet de loi sur les jeux d'argent (LJAr)

Argumentaire pour la consultation publique

(Deuxième version)

TABLE DES MATIERES

RESUMÉ	2
PARTIE I: LA QUESTION DU JEU EXCESSIF	5
1. Marché des jeux et situation suisse	5
Offre de jeux en Suisse	5
Le jeu excessif en Suisse	7
Le coût social du jeu excessif	8
Les jeunes.....	9
Les jeux d'argent sur internet.....	10
2. Réguler le marché des jeux	11
Mesures existantes dans les cantons	11
La prévention, c'est quoi ?	12
Mesures recommandées par les experts internationaux	13
PARTIE II : LES ENJEUX DE LA NOUVELLE LOI	16
1. Cantons	16
Financement des Cantons	16
Collaboration	20
2. Autorisation des jeux	21
Addictivité des jeux	21
Dispositif d'homologation	22
Organe de coordination	22
Commission consultative pour la prévention du jeu excessif.....	23
Autorisation des jeux sur le territoire cantonal	24
3. Réglementation du marché	26
Accès aux jeux pour les mineurs	26
Exclusion des loteries	27
Exclusion des maisons de jeux.....	28
Densité du marché online	29
Encadrement de la publicité.....	30
Interdiction des offres de jeux gratuites	31
Rémunération pour les exploitants de jeux de grande envergure	32

RESUMÉ

De quoi s'agit il ?

Pourquoi une révision

En 2012, le Conseil fédéral a présenté au peuple un contre-projet à l'initiative de la Loterie romande « Des jeux d'argent au service du bien commun », sous la forme d'un nouvel article constitutionnel (art. 106), largement accepté par le peuple (87,1%). Aujourd'hui, deux lois distinctes régulent les activités de jeux d'argent : d'un côté, la loi sur les loteries et paris (LLP) sous la responsabilité des cantons et de l'autre, la loi sur les maisons de jeu (LMJ) sous la responsabilité de la Confédération. La nouvelle loi mise en consultation propose de refondre le système légal pour n'avoir plus qu'une seule loi pour les deux domaines. Elle adopte aussi les modifications nécessaires pour l'application du nouvel article 106 Cst.

L'offre de jeu en Suisse

La Suisse a une offre de jeu d'argent très importante. Les jeux de loteries sont répartis sur 8'273 points de vente, dont 2'650 en Suisse romande, et on compte 21 casinos dans le pays, ce qui représente une des plus fortes densités de casinos par habitant au monde. Les revenus directs et légaux des jeux d'argent en Suisse ont augmenté constamment de 1995 à 2006, puis se sont stabilisés entre 1,7 et 1,9 milliards de CHF par an ces dernières années. En comparaison avec les pays limitrophes, la Suisse dispose du revenu brut des jeux le plus élevé par habitant. Cette manne rapporte environ un milliard par an à la Confédération, aux cantons et à la société civile (fonds de loterie).

Le jeu excessif

Les études épidémiologiques estiment qu'il y aurait entre 1,6 et 4% de la population adulte concernée par un problème de jeu dans les pays industrialisés. La Suisse se situe dans cette fourchette, la prévalence à vie du jeu excessif en Suisse est de 3,3% (2,18% joueurs à risque, 1,14% joueurs pathologiques)¹; la prévalence à l'année en Suisse est de 2% (1,5% joueurs à risque, 0,5% joueurs pathologiques)²; ce qui correspond à environ 120'000 personnes.

La prévalence chez les mineurs s'élève à 6%, elle est deux fois plus élevée que chez les adultes.³ Les conséquences liées au jeu excessif ont un impact durable sur la vie et l'entourage des joueurs. On estime que le jeu excessif coûte chaque année entre 551 et 648 millions de francs suisses à la collectivité.⁴

¹ BONDOLFI G. & al., *Prevalence of pathological gambling in Switzerland after the opening of casinos and the introduction of new preventive legislation* in *Acta Psychiatrica Scandinavica*, N° 117, 2008

² Commission fédérale des maisons de jeu, *Jeu de hasard : comportement et problématique en Suisse*, 2009

³ SURIS J.-C. & al., *La problématique du jeu chez les adolescents du canton de Neuchâtel* in *Raison de santé*, N° 192, 2011

⁴ JEANRENAUD C. & al. *Le coût social du jeu excessif en Suisse.*, Université de Neuchâtel, 2012

La nouvelle loi, en bref

Augmentation de l'offre: l'ouverture du marché des jeux d'argent en ligne (internet) est prévue. Ce marché est en pleine expansion au niveau mondial. L'attractivité des jeux est annoncée, pour lutter contre les sites illégaux et pour compenser la perte liée à la défiscalisation des gains de loterie.

Protection de la jeunesse: la jeunesse est un public particulièrement vulnérable par rapport aux jeux d'argent. La nouvelle loi propose une limitation à 18 ans aux jeux de casino et à l'ensemble des jeux en ligne. Un accès à certains jeux de loteries reste cependant possible, des mesures empêchant une exposition trop précoce sont nécessaires : restriction d'accès, diminution de la visibilité des offres de jeu, prévention ciblée.

Publicité: la nouvelle loi mentionne qu'aucune publicité n'est possible envers les mineurs ou les personnes frappées d'exclusion, de même qu'elle ne doit pas induire en erreur. Cependant, face à l'ouverture du marché des jeux en ligne et la vulnérabilité de certains publics (jeunes notamment), des mesures complémentaires devront être discutées.

Financement de la prévention: actuellement 0,5% du revenu brut des jeux d'argent de loterie et paris est attribué à la prévention. Cette disposition est réglée dans un concordat intercantonal (CILP, Art.18) et concerne donc uniquement les cantons. La nouvelle loi ne prévoit pas de financement ad hoc et laisse de fait, aux cantons, la responsabilité de s'arranger entre eux. Malgré la diminution des revenus structurels de la prévention des addictions, les milieux de la prévention plaideront pour un financement accru.

Régulation du marché: pour que la Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts en matière d'homologation et de surveillance des jeux notamment, un organe de coordination a été créé. Cet organe de coordination n'aura cependant pas de pouvoir décisionnel fort, il s'agira plus d'un outil de médiation au service des organes de surveillance actuels (CO-MLOT, CFMJ), dès lors, en cas de désaccord, la voie juridique risque d'être privilégiée.

Commission consultative pour la prévention du jeu: une commission consultative, composée d'experts du jeu excessif sera nommée par la Confédération et les cantons. Cette commission conseillera les autorités d'exécution et produira un rapport annuel indépendant. C'est une nouveauté pour le domaine des jeux d'argent.

La position des professionnels

Globalement les professionnels des addictions soutiennent cette nouvelle loi sur les jeux d'argent. Il reste cependant des lacunes concernant la protection des joueurs.

1. Rôle des cantons

La nouvelle loi sur les jeux d'argent renforce les compétences des cantons en matière de prévention du jeu excessif, ce qui est à saluer. Les problèmes de financement ne sont cependant pas résolus. La Confédération argue qu'il ne serait pas constitutionnel de verser de l'argent aux cantons pour la prise en charge des problèmes de jeux, mais cette vision est contestée par les professionnels, qui s'appuient sur un avis de droit du Prof. Grisel.

2. Autorisation des jeux

La nouvelle loi vise à renforcer le dispositif d'homologation des jeux et propose de mettre en place deux nouveaux acteurs : un organe de coordination et une commission consultative. Ces deux propositions sont de nature à améliorer la cohérence du système.

3. Réglementation du marché

Les mesures de limitation du marché des jeux restent relativement pauvres. Pourtant, les formes de prévention les plus efficaces interviennent sur deux piliers: la prévention comportementale et la prévention structurelle (publicité, accès, étendue, etc.). Un renforcement des mesures sur le marché serait souhaitable.

Introduction

Ce document est l'argumentaire des associations professionnelles du domaine des addictions pour la consultation publique de l'avant-projet de loi sur les jeux d'argent (LJAr), lancé par le Conseil fédéral le 30 avril 2014.

Les avis sont à retourner à l'office fédéral de la justice jusqu'au 20 août 2014.

Vous trouvez tous les documents concernant la consultation sur le lien <http://www.grea.ch/jeux>

La partie I du document présente des informations générales sur le jeu excessif.

La partie II présente les propositions concrètes de modifications pour le texte de loi.

Partie I: La question du jeu excessif

1. Marché des jeux et situation suisse

Offre de jeux en Suisse

La Suisse a une offre de jeu d'argent très importante.

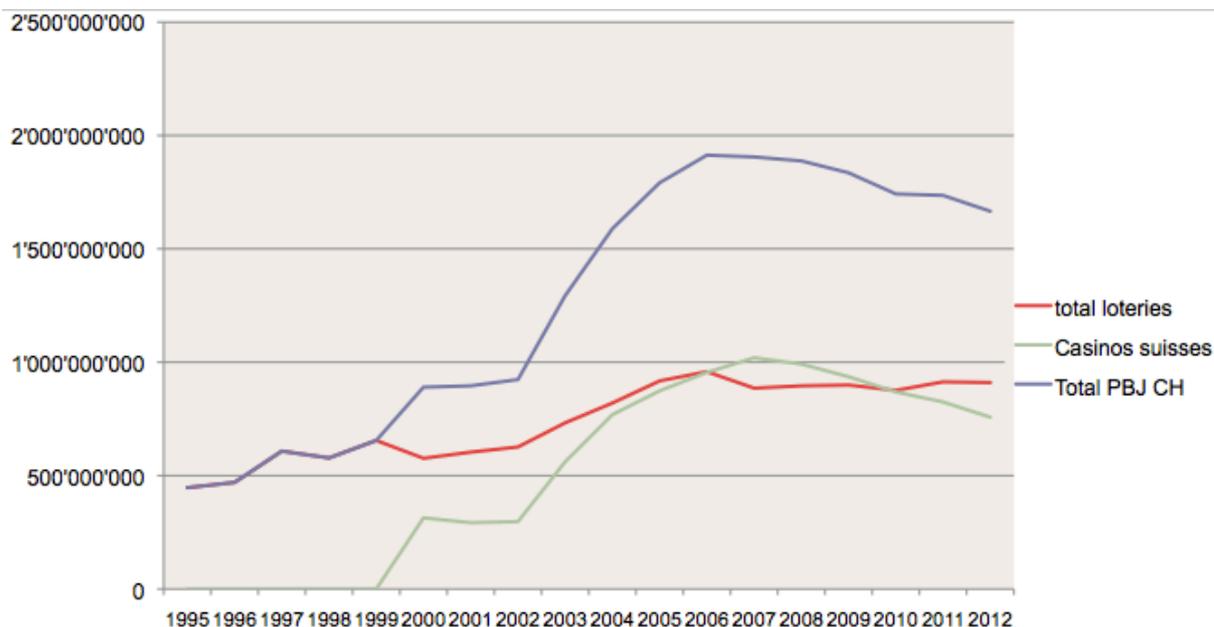
Les jeux de loteries sont présents dans toute la Suisse, pour la Suisse romande on compte 43 jeux de grattage (billets de loterie), 4 types de paris sportifs, 16 formes de PMU et 700 distributeurs de loterie électronique répartis sur 2'650 points de vente.

La Suisse compte 21 casinos, ce qui représente une des plus fortes densités de casinos par habitant au monde. En 2012, on compte 5,5 millions d'entrées dans les casinos en Suisse.

L'offre de jeu d'argent jouée en Suisse ne bénéficie pas toujours d'une autorisation officielle, il s'agit notamment des offres étrangères de jeux sur internet, ou encore des activités clandestines pratiquées dans des bars, clubs, etc. Selon les indications et les estimations de la branche, le produit brut des jeux proposés en ligne (en particulier internet et téléphonie mobile) s'est élevé à quelque 230 millions de francs suisses en 2012. Un tiers seulement relevait des deux sociétés de loteries suisses, le reste relevant de prestataires étrangers sans autorisation suisse. Il est encore plus difficile d'estimer les revenus générés par les jeux d'argent illégaux dans les bars, les clubs, les restaurants, etc. Selon les estimations de la branche, le revenu brut des jeux généré en 2011 serait de l'ordre de 150 millions de francs.

Les revenus directs et légaux des jeux d'argent en Suisse ont été en augmentation constante de 1995 à 2006, puis sont stabilisés entre 1.7 et 1.9 milliards de CHF par an ces dernières années. (Fig.1)

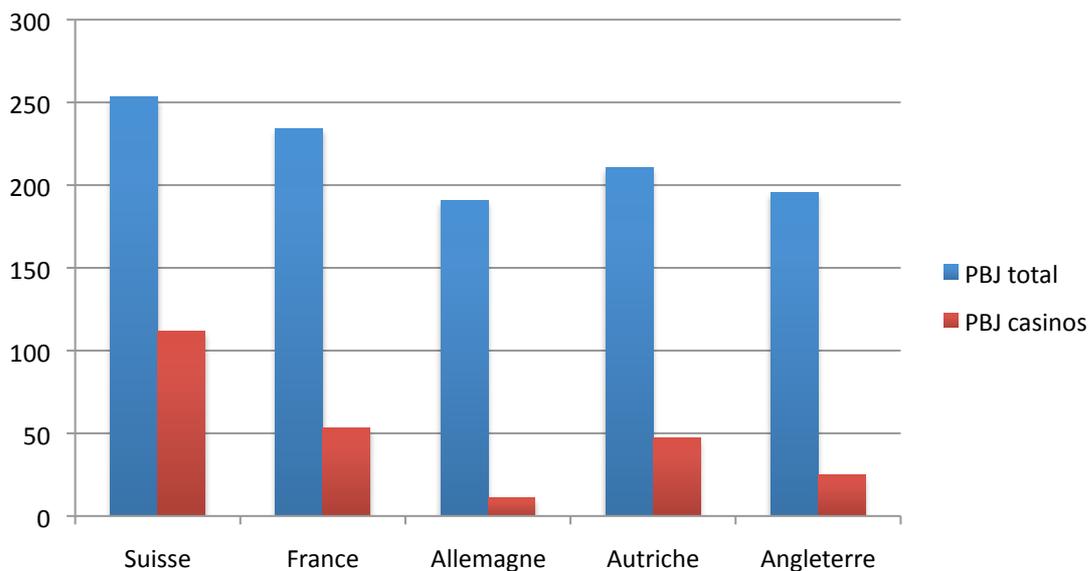
Fig.1 Produit brut des jeux d'argent en Suisse de 1995 à 2012



Sources : GREA 2014

En comparaison internationale avec nos voisins limitrophes, la Suisse est le pays dans lequel le revenu brut des jeux d'argent est le plus élevé par habitant. (Fig.2)

Fig. 2 Produit brut des jeux d'argent par habitant



Sources: Office fédéral de justice, European casino association (ECA), ARJEL (F), Observatoire des Jeux (F), www.goldmedia.com, www.wko.at,

Le jeu excessif en Suisse

Les études épidémiologiques estiment qu'il y aurait entre 1,6 et 4% de la population adulte concernée par un problème de jeu dans les pays industrialisés. La Suisse se situe dans cette fourchette, la prévalence à vie du jeu excessif en Suisse est de 3,3% (2,18% joueurs à risque, 1,14% joueurs pathologiques)⁵; la prévalence à l'année en Suisse est de 2% (1,5% joueurs à risque, 0,5% joueurs pathologiques)⁶; ce qui correspond à environ 120'000 personnes. La prévalence chez les mineurs s'élève à 6%, elle est deux fois plus élevée que chez les adultes.⁷

Le jeu pathologique est devenu le premier trouble addictif reconnu qui n'est pas lié à un produit. Ce type de trouble fait partie de la catégorie des nouvelles formes d'addiction que l'on appelle aussi « addictions sans substance » ou « addictions comportementales » (achats compulsifs, troubles alimentaires, addiction au sexe, etc.). Le jeu pathologique est inscrit depuis 1980 dans le manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux (DSM-V), ce trouble est également reconnu par la classification internationale des maladies de l'OMS (CIM-10). En Suisse, une personne sur cinq (22,1%) connaît quelqu'un de son entourage qui rencontre un problème de jeu⁸. Depuis l'ouverture des casinos en Suisse, on compte 35'838 personnes exclues des maisons de jeu au 31 décembre 2012. (Fig.3)

**Fig. 3 Total des exclusions prononcées en Suisse selon l'art.22 LMJ
(Evolution de 2001 à 2012)**



Source: Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ)

⁵ BONDOLFI G. & al., *Prevalence of pathological gambling in Switzerland after the opening of casinos and the introduction of new preventive legislation in Acta Psychiatrica Scandinavica*, N° 117, 2008

⁶ Commission fédérale des maisons de jeu, *Jeu de hasard : comportement et problématique en Suisse*, 2009

⁷ SURIS J.-C. & al., *La problématique du jeu chez les adolescents du canton de Neuchâtel in Raison de santé*, N° 192, 2011

⁸ ARNAUD S., INGLIN S. & al., *Etude romande sur le jeu*, 2009

Le jeu excessif peut toucher tous les âges et toutes les catégories sociales de la population. Les statistiques indiquent cependant que ce problème se manifesterait plus souvent chez les personnes de sexe masculin, jeunes, avec un statut socioéconomique modeste. Il a été démontré en Suisse et ailleurs, que les personnes à bas revenus et faible niveau d'éducation dépensent proportionnellement plus d'argent dans les jeux que les personnes à plus haut revenu et meilleur niveau d'éducation. Les premiers présentent également de plus grands risques de développer des problèmes de jeu.

Le coût social du jeu excessif

Les conséquences liées au jeu excessif sont très importantes, elles impactent profondément et durablement sur la vie et l'entourage des joueurs. L'institut de recherche économique de l'Université de Neuchâtel (IRENE) estime que le jeu excessif coûte chaque année entre 551 et 648 millions de francs suisses à la collectivité, sous forme de dépenses de santé additionnelles, de production non réalisée et de perte de qualité de vie liée à la santé. Le coût social par joueur pathologique et par année est compris entre 15'000 et 17'000 francs suisses.⁹

Les connaissances issues du suivi des joueurs excessifs ont permis de mettre en évidence de façon précise les conséquences du jeu excessif, résumée ci-dessous :

- Conséquences financières: les problèmes financiers (endettement et surendettement) représentent la première cause de demande d'aide de la part de joueurs excessifs¹⁰. Les pertes d'argent sont caractérisées par des dettes, factures non payées, crédits multiples. La dette moyenne des joueurs en traitement s'élève à 257'000 francs suisses. 17% des joueurs excessifs se sont mis en faillite personnelle.¹¹ Ces conséquences sont d'autant plus importantes que la majorité des joueurs problématiques sont des personnes à revenus modérés.¹²
- Conséquences conjugales et extra familiales: conflits conjugaux et familiaux, menaces, violence verbale/physique, séparation ou divorce sont des situations inhérentes au jeu excessif.¹³
- Conséquences sociales: isolement et précarisation sont également des conséquences fréquentes du jeu excessif.¹⁴ L'isolement social est dû aux emprunts réalisés auprès d'amis et aux proches, ces situations sont disqualifiantes et complexes et génèrent de la honte, ce qui ne favorise pas l'entreprise d'une démarche de soin. Les

⁹ JEANRENAUD C. & al. *Le coût social du jeu excessif en Suisse.*, Université de Neuchâtel, 2012

¹⁰ WILLIAMS R.J., WEST B.L., & SIMPSON R.I., *Prevention of Problem Gambling: A comprehensive Review of the Evidence, and Identified Best Practices.*, Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care., 2012

¹¹ BASS (Bureau d'études de politiques du travail et de politiques sociales), *Les jeux de hasard et la pathologie du jeu en Suisse*, Mandat de la Commission fédérale des maisons de jeu et de l'Office fédéral de la justice, 2004

¹² RICHTER F. & SAVARY J.-F., *La prévention des jeux d'argent face à l'inégalité des chances*, Lausanne, GREa, 2013

¹³ AL KURDI C. & SAVARY J.-F., *Etude d'un dispositif intercantonal de lutte contre le jeu excessif in Annexes*, GREa, 2005

¹⁴ AL KURDI C. & SAVARY J.-C., *op. cit.*

problèmes de jeu d'argent restent donc le plus souvent cachés et es demandes de soin des joueurs pathologiques interviennent en Suisse, environ 5 ans après le début des problèmes de jeu¹⁵.

- Conséquences sanitaires: plus du tiers des demandes d'aide liées au jeu excessif sont associées à des idées suicidaires lors de la première consultation¹⁶. Les données de l'enquête menée auprès des centres de consultation montrent une proportion – très élevée – de 21% de personnes présentant des tendances suicidaires¹⁷, 5% des personnes se suicidant seraient des joueurs excessifs.¹⁸ D'autres problèmes tels que les troubles alimentaires, la dépendance au travail, les troubles du sommeil ou le recours excessif aux services de prostituées sont également mentionnés. Stress, dépression, honte, culpabilité, désespoir, idées suicidaires avec ou sans passage à l'acte sont régulièrement observés.
- Comorbidités: près des trois quarts des joueurs qui consultent ont une autre consommation problématique addictive (tabac : 60%, alcool : 40%, stupéfiants : 4%)¹⁹. Chez les jeunes, on note une association statistiquement significative entre le fait d'être un joueur à risque / problématique et l'usage problématique d'Internet, ainsi que la consommation de tabac, alcool, cannabis et autres drogues illégales.
- Conséquences professionnelles: retard - absentéisme – irritabilité - manque de concentration - licenciement. 18% des joueurs qui consultent sont au chômage, cette proportion est beaucoup plus élevée que dans l'ensemble de la population (3%).
- Conséquences judiciaires: 15% des joueurs qui consultent font l'objet d'une procédure pénale pour abus de confiance, détournement de fonds, escroquerie ou vol d'argent avec effraction.²⁰

Les jeunes

La problématique des jeux d'argent chez les jeunes a été récemment explorée en Suisse²¹. On y apprend que 37% des jeunes de 15 à 18 ans ont déjà joué aux jeux d'argent dans les 12 derniers mois, trois quarts d'entre eux sont des mineurs. Cette recherche indique surtout que près de 6% des jeunes peuvent être considérés comme des joueurs problématiques ou

¹⁶ SIMON O. & al., *Perspective médicale de l'addiction au jeux d'argent dans le contexte suisse* in *Praxis*, 2012

¹⁷ NEWMAN S. C. & THOMPSON A. H., *The association between pathological gambling and attempted suicide: findings from a national survey in Canada* in *Canadian Journal of Psychiatry*, N° 52, 2007

¹⁸ SÉGUIN M, LESAGE A., CHAWKY N. & al., *Suicide cases in New Brunswick from April 2002 to May 2003: the importance of better recognizing substance and mood disorder comorbidity* in *Canadian Journal of Psychiatry*, 2005

¹⁹ BASS, *op. cit.*

²⁰ *Ibidem*

²¹ SURIS J.-C., AKRÉ C., PETZOLD A., BERCHTOLD A., SIMON O., *La problématique des jeux d'argent chez les adolescents du canton de Neuchâtel* in *Raison de santé*, N+ 198, 2011

à risque de développer une addiction au jeu. C'est deux fois plus que chez les adultes, ce qui est préoccupant.

Une étude réalisée au Valais démontre que 78% des mineurs ont déjà joué à des jeux d'argent, 35% d'entre eux avaient déjà joué à 15 ans.²² On apprend qu'un mineur sur cinq joue au moins une fois par semaine aux jeux d'argent, et 39% des mineurs interrogés (n=368) ont déjà joué au Tactilo au cours des 12 derniers mois précédents l'enquête²³, ce qui est considérable alors que ce jeu est interdit au moins de 18 ans.

Les jeunes trouvent aussi des motivations plus fortes que les adultes pour s'engager dans des activités liées aux jeux d'argent, notamment la recherche de sensations fortes. De la même manière que dans les sports extrêmes, les jeunes sont plus prompts à prendre des risques dans des jeux de hasards ou d'adresses²⁴, chez eux c'est plutôt l'activité qui prime et non le gain potentiel.

La limite d'âge pour les jeux d'argent est en général fixée à 18 ans, certains jeux de loterie sont limités à 16 ans. Différentes études montrent pourtant que l'âge moyen de la première expérience de jeux d'argent se situe vers 13 ans²⁵. Mis à part la limite d'âge contrôlée à l'entrée des casinos et celle indiquée sur les jeux de loteries et les paris, les mesures de protection des jeunes face aux risques représentés par la pratique des jeux d'argent sont quasi inexistantes.

Les jeux d'argent sur internet

Les jeux d'argent sur internet connaissent une expansion très importante et persistante depuis plusieurs années. Ce succès bouleverse les pratiques de jeux et invite à revisiter les politiques et mesures de protection des joueurs. Les jeux d'argent en ligne attirent des personnes de tout âge, mais en particulier les moins de 45 ans et les adolescents. Parmi les joueurs, ceux qui jouent en ligne tendent à avoir des pratiques de jeu plus problématiques que ceux qui ne jouent pas sur internet²⁶. Une étude récente de l'Observatoire Français des Jeux²⁷ montre une prévalence en France de 6,6% de joueurs problématiques sur internet, comparé à une prévalence de 0,9% en ce qui concerne le jeu offline. On observe également en Suisse un facteur de risque sept fois plus important de développer un problème de jeu

²² SCHALBETTER P., *Les jeunes et les jeux d'argent*, Ligue Valaisanne contre les Toxicomanies, 2010

²³ *Ibidem*

²⁴ HUME M, & SULLIVAN MORT G., *Fun, Friend, or Foe : Youth Perceptions and Definitions of Online Gambling*, in *Social Marketing Quarterly*, N°17, 2011

²⁵ SCHALBETTER P., 2010, *Les jeunes et les jeux d'argent*, Addiction Valais et VELGHE J., *Les jeunes et les jeux d'argent*, CRIOC Edition, 2011

²⁶ GRIFFITHS M. & al., *Problem Gaming in Europe: Challenges, Prevention, and Interventions.*, 2009

²⁷ Observatoire des jeux, *Enquête e-Enjeux2012*, 2012

d'argent si on joue sur internet.²⁸ Au niveau de la prévention, il reste très difficile d'atteindre les utilisateurs qui sont actifs en ligne.

Les jeux sur internet sont très attractifs. L'offre est plus diversifiée et plus dynamique que dans les maisons de jeux ou celles proposées par les loteries, les possibilités de design personnalisé sont par exemple très séduisantes. L'anonymat et l'utilisation à domicile permet à un nouveau public, qui ne veut pas se déplacer dans les maisons de jeu, d'avoir aussi accès aux jeux d'argent.²⁹ Au niveau de la dangerosité des jeux, on retrouve un plus grand risque de jeu excessif par l'utilisation des casinos en ligne que par l'utilisation des sites de loteries et paris.³⁰

Avec internet, la question de l'accessibilité est un aspect très problématique. La limitation de l'accès à l'offre de jeu faisant partie des mesures les plus efficaces en matière de prévention³¹, le défi est considérable en terme de régulation d'un marché légal concurrentiel, internet étant aujourd'hui accessible à toute heure et en tout lieu, particulièrement avec les applications sur Smartphones et tablettes. Il est désormais possible de jouer dans son salon ou dans le train, durant la pause de midi ou juste avant de se coucher. Avec internet, les habitudes de jeux sont aussi en transformation. Le taux de conversion (c'est-à-dire la probabilité que les individus qui s'essaient à une nouvelle activité et s'y engagent de manière régulière par après) est plus haut pour les jeux sur internet que pour les jeux matériels.³²

De nouvelles mesures seront nécessaires pour éviter que les joueurs ne s'engagent dans des spirales où ils parient de plus en plus. Des instruments de restriction d'accès, comme de contrôle de l'activité de jeu et des dépenses devront être mis en place, évalués et améliorés en fonction des besoins.

2. Réguler le marché des jeux

Mesures existantes dans les cantons

En Suisse, les politiques publiques en matière d'addiction sont mises en œuvre par les cantons. La Confédération a développé un cadre de référence (Psychoaktiv.ch) sur les addictions avec substances (drogues, tabac, alcool), mais le thème du jeu excessif ne fait pas partie de cette nouvelle vision des problèmes de dépendance. Hormis la surveillance des

²⁸ KOHLER D., *Characteristics of problem gamblers in Switzerland*, 2011

²⁹ GAINSBURY S., & WOOD R., *A digital revolution*, 2012,

³⁰ LAPLANTE D, KLESCHINSKY J.-H. & al., *Sitting at the virtual poker table : A prospective epidemiological study of actual Internet poker gambling behavior*, in *Computers in Human Behavior*, N°25, 2009

³¹ WILLIAMS R.J., WEST B.L., & SIMPSON R.I., *op. cit.*

³² BONNAIRE C., *Jeux de hasard et d'argent sur Internet : quels risques ?*, 2012

casinos, la Confédération n'a pas de compétence sur ce domaine. Ce sont donc pour l'heure uniquement les cantons qui supportent les problèmes du jeu excessif.

Dès 2006, sur la base d'une convention intercantonale (CILP), les cantons ont instauré une taxe de 0,5% sur produit brut des jeux de loterie et paris pour la prévention (art.18 CILP). Environ 4,5 millions de francs par an sont ainsi encaissés sur les activités de jeu et redistribués aux cantons pour lutter contre le jeu excessif. La Suisse romande a fait office de pionnier en instaurant dès 2007 un programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ), ce qui a permis entre autres, la mise en place d'une permanence téléphonique gratuite et anonyme, d'un site internet d'information. Les mesures de prévention, de recherche, de traitement ou de formation sont ainsi coordonnées au niveau intercantonal, alors que le dispositif de prise en charge (traitement médico-social) est développé à l'interne des cantons. Ces offres de soutien permettent aux personnes concernées d'être rapidement orientées vers les centres d'aide à proximité et de bénéficier d'un premier contact avec des spécialistes. Dans chaque canton romand un organisme spécialisé dans les addictions est capable de répondre aux demandes et de sensibiliser les publics cibles sur les risques liés aux jeux d'argent ; deux centres consacrent l'entier de leurs activités au jeu excessif, il s'agit du Centre du Jeu excessif du CHUV à Lausanne (www.jeu-excessif.ch) et de Rien Ne Va Plus de Carrefour addiction à Genève (www.riennevaplus.org). Au niveau national, les cantons alémaniques se sont également regroupés sur des modèles intercantonaux similaires au modèle romand, à l'exception des cantons de Zürich et du Tessin qui ont développé leur propre programme.

La prévention, c'est quoi ?

La prévention se décline en différentes mesures, d'ordre structurelles et comportementales, allant de l'information au grand public à des mesures ciblées auprès des personnes les plus problématiques, en passant par la sensibilisation de groupes cibles. Elle se distingue selon deux axes, la population à laquelle elle est destinée et le type d'actions entreprises.

Ainsi, on distingue le type de population:

- La prévention primaire qui s'adresse à la population générale
- La prévention secondaire qui s'adresse aux « consommateurs »
- La prévention tertiaire qui s'adresse aux « consommateurs problématiques ».

On distingue également le type d'actions entreprises:

- Prévention comportementale, qui vise à influencer sur les comportements individuels.
- Prévention structurelle, qui vise à modifier l'environnement, par exemple par des mesures restrictives du marché.

Une politique de prévention efficace combine tous ces éléments, en favorisant la cohérence du message. Dans les faits, les cantons sont en première ligne et assument une grande partie du financement. Mais les montants issus de la taxe 0,5% (art. 18 CILP) restent insuffisants et certains cantons complètent le financement de la prévention du jeu excessif avec d'autres ressources.

Pour la prévention structurelle cependant, celle-ci doit impérativement trouver un ancrage législatif au niveau fédéral. Il s'agit ici de proposer un marché dont les conditions cadres permettent de limiter l'apparition des problèmes de jeu. Il faut donc trouver un juste équilibre entre une restriction de l'accès à certaines conditions et la garantie de filières légales d'approvisionnement qui ne fassent pas fuir les consommateurs vers le marché noir. Cet équilibre est possible à atteindre, grâce notamment au fait que les consommateurs préfèrent toujours la légalité à l'illégalité, notamment chez les consommateurs occasionnels. Le niveau fédéral doit donc:

- assurer le financement de l'action des cantons pour la prévention comportementale ;
- fixer des règles pour le marché.

Les conduites addictives doivent être abordé en tenant compte des trois éléments suivants : l'argent (par exemple l'activité de jeu ou le produit), l'environnement (offre, lois, etc.), le sujet (situation individuelle). Une intervention efficace, pour la prévention, comme pour la répression, le traitement ou la réduction des risques doit tenir compte et agir sur ces trois niveaux.

Mesures recommandées par les experts internationaux

Au niveau international, il existe de nombreuses mesures de prévention. Une analyse transversale de ces mesures a mis en évidence 12 pratiques d'excellences dans la mise en place de mesures de prévention des jeux d'argent³³. Les spécialistes de la prévention en Suisse soutiennent ces propositions.

1. S'efforcer d'avoir une conception et une évaluation optimales des nouvelles initiatives.
Il s'agit de faire appel à des chercheurs en sciences sociales et d'utiliser les modèles et théories déjà reconnues comme efficaces pour élaborer et évaluer les mesures.
2. Reconnaître le fait que la prévention efficace du jeu problématique implique une diminution des revenus issus du jeu et des inconvénients pour les joueurs non-problématiques.
3. Employer une gamme large d'initiatives éducationnelles et politiques.
Reconnaître que les initiatives politiques sont aussi importantes, si ce n'est plus que les initiatives éducationnelles.
4. Coordonner ces initiatives politiques et éducationnelles.
5. Diminuer l'accessibilité générale au jeu. Limiter ou réduire le nombre de lieux de jeux, les différentes formes, et les maintenir éloignées des populations vulnérables.

³³ WILLIAMS R.J., WEST B.L., & SIMPSON R.I., *op. cit.*

6. Eliminer, réduire, et/ou contraindre les formes les plus risquées de jeu. Diminuer les facteurs attractifs du jeu ou mettre en place des modérateurs efficaces.
7. Eliminer les cartes de fidélité, récompenses, bonifications, etc. ou les utiliser pour encourager le jeu responsable.
8. Emettre des restrictions pour certains publics. Déjà en place par rapport à l'âge, il est possible de mettre en place d'autre restriction, tel que l'interdiction pour la population locale ou encore certaines classes de revenu.
9. Restreindre la consommation de tabac et d'alcool pendant le jeu.
10. Restreindre l'accès à l'argent pendant le jeu.
11. Transmettre aux joueurs des connaissances, attitudes et compétences nécessaires pour contrôler la progression du jeu problématique.
12. Soutenir sur le long terme les initiatives de prévention mises en place, parce qu'un changement comportemental profond de la population prend beaucoup de temps.

L'Autorité de régulation des jeux en ligne en France (ARJEL), qui a mené également une analyse transversale d'études internationales spécifique aux jeux d'argent en ligne, a aussi émis des recommandations :

1. Interdire aux opérateurs de procéder à des actions commerciales par publipostage ou campagnes de mailing à destination des joueurs actuellement auto-exclus, ainsi qu'à leurs anciens joueurs ayant procédé depuis à une inscription sur les fichiers des interdits de jeux.
2. Imposer l'apparition d'une fenêtre surgissante récapitulant les totaux des montants déposés et du temps de jeu passé dans les dernières 24h dans les cas suivants :
 - a. Plus de 2 dépôts dans les dernières 24h, plus de 4h de jeu consécutives
 - b. Franchissement d'un certain pourcentage d'un des plafonds d'auto-modération fixés par le joueur
3. Interdire l'approvisionnement des comptes joueurs par l'intermédiaire de cartes prépayées.
4. Imposer aux opérateurs de mettre en place un dispositif de repérage des joueurs problématiques et pathologiques sur la base d'indicateurs encadrés.
5. Fournir un outil aux joueurs sur l'estimation de leurs dépenses de jeu en fonction de leurs revenus pour permettre une fixation éclairée de leurs limites de jeu.

6. Réaliser, sur une base périodique, des études permettant de mesurer l'évolution du nombre de joueurs pathologiques tout en distinguant les différents canaux de distribution et les conditions de régulations.

Partie II : Les enjeux de la nouvelle loi

1. Cantons

La nouvelle loi sur les jeux d'argent (LJAr) mentionne explicitement à l'art. 82 les compétences des cantons en termes de prévention du jeu excessif tant concernant les jeux de grande envergure (loteries et paris) que les jeux de casino. Sur le fond ce niveau de compétence est le bon, sa reconnaissance officielle est à saluer.

Cependant, le projet de loi est incomplet et pose plusieurs problèmes en l'état, notamment sur:

- le financement des mesures ;
- l'autorisation des jeux sur le territoire cantonal ;
- la collaboration avec les opérateurs.

Art. 82 LJAr (Section 3, Ch.6)

¹ *Les cantons sont tenus de prendre des mesures de prévention contre le jeu excessif et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement aux personnes dépendantes au jeu ou exposées à un risque de dépendance ainsi qu'à leur entourage.*

² *Les cantons collaborent avec les maisons de jeu et avec les exploitants de jeux de grande envergure afin de coordonner leurs mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif.*

Financement des Cantons

Etat de la situation

Selon l'art. 82 (Section 3, Chapitre 6) du projet de la LJAr, les cantons sont dorénavant obligés de mettre en place des mesures de prévention. Selon les travaux du Prof. Jeanrenaud, le jeu excessif coûte chaque année entre 551 et 648 millions de francs suisses à la collectivité. Cette étude ne prend pas en compte les conséquences pour les proches et les familles des joueurs excessifs. Ces coûts sont essentiellement assumés par les cantons. En plus des aspects de santé, largement connus et discutés, les questions de sécurité publique qui sont également centrales. Le joueur excessif a en effet souvent des comportements inadéquats, voire illégaux, par rapport à l'argent (détournement de fonds, escroqueries, pressions diverses sur l'entourage, non-paiement de pensions, d'assurances ou d'impôts). Les efforts de prévention et de repérage précoce s'inscrivent donc notamment en faveur de la sécurité collective.

Il existe aujourd'hui une « taxe prévention » qui est prélevée uniquement sur le revenu brut des jeux de loteries et paris (art.18 CILP). Les acteurs concernés (Etat, opérateurs, milieux de la prévention) s'accordent pour dire que cette taxe est nécessaire. Cependant, les besoins sont évalués par les professionnels suisses de la prévention à 20 millions par année, actuellement le produit de la taxe sur les loteries n'est que de 5 millions.

Les cantons vont donc se retrouver face à un problème de ressources pour financer les mesures proposées au sens de l'art. 82 LJAr. Il est à craindre qu'ils ne soient pas en mesure de répondre aux attentes en matière de protection des joueurs sans ponctionner dans leurs ressources propres. Le risque est important de voir une diminution structurelle des ressources pour la prévention, alors que l'offre de jeu va augmenter en Suisse.

Introduction d'une taxe sur les casinos

Pour résoudre ce problème, il est nécessaire d'étendre la taxe actuellement en vigueur pour les loteries à tous les jeux, donc aux casinos. En effet, les deux domaines (casinos et loteries) contribuent à parts égales au problème du jeu excessif. Il est donc normal que ces deux domaines participent aux actions de protection des joueurs. Il est important de signaler que l'ouverture des jeux online prévue dans la LJAr, va profiter financièrement qu'à la Confédération, en alimentant directement le fond AVS/AI. Cependant, cette ouverture va probablement occasionner des coûts supplémentaires (cf. jeunes et internet) qui vont se reporter sur les cantons.

Le projet d'une taxe prévention pour tous les jeux était prévu dans les travaux préparatoires de la rédaction de la loi. Il avait été précisément retenu que les mesures de prévention de la dépendance au jeu, externes aux exploitants, soient financées par une taxe prélevée sur le produit brut des jeux de grande envergure au sens de l'al. 3, let. a et b, de l'article 106 Cst. et sur le produit brut des jeux exploités par les maisons de jeu. Pour fixer le taux de cette taxe, il était prévu que les autorités compétentes concrétisent l'évaluation des besoins en consultant les cantons. Lors de la rédaction de la loi, l'Office fédéral de la justice, autorité compétente pour cet objet, est revenu sur cette décision et a déclaré que la perception d'un impôt spécial au niveau fédéral (taxe prévention) n'avait pas de base légale suffisante et par voie de conséquence, n'est donc pas applicable. Le projet de taxe prévention a donc été supprimé.

Cette position est fortement contestée par les professionnels des addictions qui ont commandé un avis de droit pour vérifier ce point. Il ressort de l'étude du Professeur Grisel qu'une taxe prévention dans le cadre de l'article 106 Cst. est pleinement constitutionnelle et conforme à la pratique de l'administration. Ainsi :

- ➔ les professionnels exigent l'introduction d'une taxe sur les casinos. Les loteries et paris contribuant déjà à la prévention du jeu excessif, la taxe doit aussi être appliquée aux casinos à des fins de parités ;
- ➔ les professionnels demandent que cette taxe vienne en déduction de la part de l'impôt versée à l'AVS/AI.*

* Afin de ne pas pénaliser les casinos, cette taxe ne doit pas venir comme une charge supplémentaire sur la somme qui est reversée à l'AVS/AI, mais doit être comprise dans celle-ci.

Pourquoi les cantons ont-ils besoin d'argent ?

En matière de politique sanitaire, ces dernières années sont marquées par un report de charge important de la Confédération sur les cantons. Par ailleurs, les ressources redistribuées aux cantons et allouées à la prévention ont fortement chuté ces 15 dernières années, notamment avec la non-adaptation de la dîme sur l'alcool et les modifications apportées au domaine des assurances sociales.

Aujourd'hui, les cantons se retrouvent sous une pression importante et il apparaît opportun que la prévention du jeu excessif, activité associée à des revenus de plusieurs centaines de millions de francs pour la Confédération, fasse aussi partie des responsabilités de la Confédération, conformément à l'article 106 de la Constitution. Aujourd'hui, seuls les cantons financent cette prévention, via la taxe sur les loteries.

Pour couvrir les besoins des cantons, la Confédération propose que les cantons se répartissent une partie de l'impôt issu des casinos B à l'ensemble des cantons suisses. En clair, cela signifierait que les cantons possédant un casino B partagent une partie de leurs revenus fiscaux des casinos avec les cantons qui n'ont pas de casino B sur leur territoire. Compte tenu des enjeux fiscaux entre les cantons, cela compromet fortement les chances que cette variante, qui de l'avis unanime des représentants consultés ne pourra pas être mise en œuvre dans ces conditions.

Le rapport Grisel

Dans son rapport, le Prof. Grisel évalue la dimension politique et juridique de la taxe prévention et avance les points suivants :

- au niveau de la conceptualisation et de la discussion autour de cette taxe, la majorité est toujours d'accord sur la nécessité de prévenir le jeu excessif et pour la mise en place d'une contribution de tous les opérateurs à cette prévention ;
- au niveau juridique, cette taxe est difficile à discerner, elle ne s'apparente jamais formellement à un autre type d'impôts ou de taxe existante.

Il en déduit qu'au vu de l'absence de précédence, cette taxe s'apparente à une compensation pour le « trouble à l'ordre public » engendrée par les externalités négatives des maisons de jeux.

Les conclusions de l'avis de droit du Pr Grisel sont claires : étant donné le lien entre le contributeur et le but de ce prélèvement, les compétences matérielles de la Confédération, qui est un acteur dans la nouvelle loi, et la volonté de celle-ci reflétée dans l'article 106 al. 5, la mise en place d'une contribution des opérateurs à la prévention peut être faite.

Proposition (modifications en rouge)

Les professionnels des addictions proposent de changer le texte de loi de la manière suivante :

Chapitre 6 Protection des joueurs contre le jeu excessif

Section 3 Mesures incombant aux cantons

Art. 82

¹ Les cantons sont tenus de prendre des mesures de prévention contre le jeu excessif et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement aux personnes dépendantes au jeu ou exposées à un risque de dépendance ainsi qu'à leur entourage.

² Les cantons collaborent avec les maisons de jeu et avec les exploitants de jeux de grande envergure afin de coordonner leurs mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif.

³ Pour faire face à leurs obligations, les cantons reçoivent de la Confédération et l'autorité intercantonale d'exécution un pourcentage du produit brut des jeux de casinos et des jeux de grande envergure. Les cantons utilisent ces montants pour la prévention des addictions, en priorité pour le jeu excessif.

Chapitre 9 Imposition et affectation du produit des jeux

Section 1 Impôt sur les maisons de jeu

Art. 121 Taux de l'impôt

¹ Le Conseil fédéral fixe le taux de l'impôt de telle manière que les maisons de jeu gérées selon les principes d'une saine gestion obtiennent un rendement approprié sur le capital investi.

² Le taux de l'impôt est de :

- a. 40 % au moins et 80 % au plus du produit brut des jeux réalisés dans les maisons de jeu;
- b. 20 % au moins et 80 % au plus du produit brut des jeux réalisés sur les jeux de casino exploités en ligne.

³ Le taux de l'impôt peut être réduit de moitié au plus lors des quatre premières années d'exploitation. Lorsqu'il fixe le taux, le Conseil fédéral tient compte de la situation économique de chaque maison de jeu. Le taux est fixé tous les ans, pour une ou plusieurs maisons de jeu, en fonction des éléments pertinents.

⁴ Les montants reversés aux cantons à des fins de prévention sont soustraits au montant global de l'impôt versé par les maisons de jeu.

Collaboration

Etat de la situation

La LJA r oblige les opérateurs à se doter d'un concept social, afin de participer à la protection des joueurs. D'ailleurs, les maisons de jeux et les loteries et paris mettent déjà à l'heure actuelle des mesures en place (jeu responsable, formation du personnel, exclusions, etc.). Ces activités nécessitent une articulation fine entre les activités économiques des opérateurs et les efforts de prévention du jeu excessif des cantons. Il est dès lors très important que ces mesures prises par les opérateurs soient bien coordonnées, à ce titre, les professionnels des addictions saluent l'al. 2 de l'art 82, qui exige que cette coordination ait lieu.

Néanmoins, la formulation présentée dans la LJA r inverse les rôles entre cantons et opérateurs. En effet elle exige des cantons qu'ils collaborent avec l'industrie, alors que selon les professionnels des addictions, c'est plutôt à l'industrie de s'adapter aux conditions fixées par les cantons, qui sont détenteurs de l'autorité légitime sur leurs territoires.

Proposition (modifications en rouge)

Nous proposons d'inverser le sens de l'alinéa 2 de l'article 82.

Chapitre 6 Protection des joueurs contre le jeu excessif

Section 3 Mesures incombant aux cantons

Art. 82

¹ Les cantons sont tenus de prendre des mesures de prévention contre le jeu excessif et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement aux personnes dépendantes au jeu ou exposées à un risque de dépendance ainsi qu'à leur entourage.

² ~~Les cantons collaborent avec les maisons de jeu et avec les exploitants de jeux de grande envergure~~ Les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure collaborent avec les cantons afin de coordonner leurs mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif.

2. Autorisation des jeux

Il existe de nombreuses connaissances autour des jeux d'argent et des risques qui y sont associés. Il est important que les professionnels des addictions (chercheurs et praticiens) soient associés au processus d'évaluation de la dangerosité des jeux lors des procédures d'homologation.

Addictivité des jeux

Des chercheurs en psychologie sociale³⁴, qui ont travaillé sur la notion d' « optimisme irréaliste », ont repéré trois critères qui poussent les gens à jouer malgré les chances quasi nulles de succès :

- la désirabilité : plus un événement est attendu plus nous surestimons nos chances qu'il arrive (par exemple gagner au loto) ;
- l'illusion de contrôle : lorsque nous pouvons faire un geste lié au jeu, nous avons l'illusion d'en contrôler l'issue et surestimons davantage nos chances de gagner (gratter, lancer les dés, etc.) ;
- la rareté : plus un événement est rare, plus nous surestimons la probabilité qu'il se produise (gagner un super jackpot par exemple).

L'industrie du jeu utilise pleinement ces caractéristiques pour promouvoir les jeux, ce qui renforcent l'envie de jouer et explique en partie le succès de ce secteur.

De nombreux chercheurs³⁵ se sont également intéressés à l'impact des caractéristiques des jeux sur l'addiction, il s'agit notamment de déterminer quels jeux sont les plus dangereux ou quels types de modérateurs peuvent limiter ces risques. Les caractéristiques principales qui rendent les jeux dangereux sont :

- le taux de retour, soit le pourcentage de la mise qui est restituée au joueur. Plus on gagne en retour, plus on est tenté de rejouer ;
- la vitesse (rapidité de gain) : plus le résultat est rapide, plus l'envie de tenter à nouveau la chance est forte (possibilité de se refaire immédiatement en cas de perte) ;
- le gain possible (espérance de gain) : la hauteur des gains a une influence directe sur l'attractivité des jeux, plus la somme à gagner est importante, plus le joueur sera attiré par l'offre.

Sur le marché suisse, on retrouve par exemple ces caractéristiques sur les distributeurs de loteries électroniques de la Loterie Romande (Tactilos) et sur les machines à sous des casinos. Ce n'est donc pas un hasard si les personnes qui consultent dans les centres spécialisés en Suisse romande mentionnent systématiquement ces deux types de jeux comme étant les plus problématiques.

³⁴ MILHABET I., DESRICHARD O., VERLHIAC J.F., *Comparaison sociale et perception des risques : l'optimisme comparatif*, in : BEAUVOIS J.L., JOULE R.V., MONTEIL J.M., *Perspectives cognitives et conduites sociales*, Rennes, 2002

³⁵ WILLIAMS R.J., WEST B.L., & SIMPSON R.I., *op. cit.*

Dispositif d'homologation

La responsabilité de l'homologation des jeux revient aux organes de surveillance (commission des loteries et paris pour les cantons, Commissions fédérales des maisons de jeux pour la Confédération). La nouvelle loi cherche à renforcer ce dispositif et propose de mettre en place deux nouveaux acteurs :

- **l'organe de coordination**, qui sera un groupe composé de représentants de la CFMJ, des autorités de surveillances et des cantons. Le but de cet organe est de :
 - contribuer à la cohérence et à l'efficacité en matière de politique des jeux d'argent,
 - garantir la mise en œuvre des mesures légales de la prévention du jeu excessif,
 - assurer la coordination entre les autorités délivrant les autorisations d'exploitations et les autorités de surveillance en matière de jeu illégal.
- **la commission de consultation** qui est composée des professionnels élus par le Conseil fédéral et les cantons. Elle a pour tâche d'étudier l'évolution de la situation des jeux d'argent en Suisse et d'émettre des recommandations quant à l'homologation de nouveaux jeux.

Bien que ces deux nouveaux instruments soient une bonne initiative, il y a de nombreux points qui sont sujets à amélioration pour obtenir un dispositif plus efficace et plus flexible. Ces points sont énumérés ci-dessous avec des propositions concrètes

Organe de coordination

Etat de la situation

Selon la Constitution et son article 106 al. 7, les cantons et la Confédération sont amenés à coordonner leurs efforts dans l'accomplissement de leurs tâches. Pour cela, la LJA met en place un organe de coordination, composé de deux membres de la CFMJ et deux membres de la Comlot, d'un représentant de l'autorité de haute surveillance et d'un représentant des autorités intercantionales d'exécution (art.114). Son rôle consiste en l'émission de recommandations et en la coordination des débats entre les acteurs. Il ne dispose donc d'aucun pouvoir décisionnel, ce qui réduit l'utilité d'un tel dispositif. Son but premier, selon les tâches décrites (art.115), est non seulement de *contribuer à une politique cohérente et efficace en matière de jeux d'argent* ; mais aussi de garantir notamment la *mise en œuvre cohérente et efficace des mesures légales en matière de prévention du jeu excessif*, et de coordonner les décisions, entre autres en matière d'homologation. Ce qui signifie que des montants financiers importants sont en jeu. Les acteurs concernés risquent donc d'utiliser toutes les possibilités afin de s'assurer ou de limiter les parts de marché ; l'affaire des Tactilos qui s'est réglée par voie judiciaire en est un bon exemple.

Proposition (modifications en rouge)

Les décisions de l'organe de coordination sont décisionnelles et non plus consultatives.

Chapitre 8 Autorités

Section 3 Organe de coordination

Art. 116 Pouvoirs

1 Pour l'accomplissement de ses tâches, l'organe de coordination peut :

- a. émettre des recommandations à l'intention des autorités chargées de l'exécution de la présente loi **et donner à ces dernières une force obligatoire en cas de nécessité;**
- b. mandater des experts.

Commission consultative pour la prévention du jeu excessif

Etat de la situation

La présente loi est d'inspiration libérale et laisse une grande marge de manœuvre aux opérateurs de jeux. Cela correspond à la culture de notre pays, mais crée des conditions cadres défavorables pour la santé publique. Dans ce cadre, le rôle des autorités de surveillances est fondamental. Pour lui permettre de bien faire leur travail, ces autorités se doivent de disposer de la meilleure expertise possible en la matière. L'existence de la commission consultative est dès lors une disposition indispensable qui permet de prendre au sérieux le but que se donne la loi de protection des joueurs. Pour les professionnels des addictions, en particulier les milieux de la prévention, l'existence de cette commission consultative est un élément fondamental du dispositif de cet avant projet LJA.

Pour que la commission consultative puisse effectuer son devoir de conseil et d'évaluation, tel que défini dans la loi, il est nécessaire de garantir l'accès aux diverses informations des opérateurs et des autorités de surveillance. L'accès aux processus d'homologation des nouveaux jeux, aux données (anonymisées) concernant les exclusions ou encore aux données relatives au jeu online, nécessitent aujourd'hui l'accord des opérateurs, ce qui, même à des fins de recherche, est difficile à obtenir. Une expertise ciblée dans le but de la prévention de la dépendance au jeu d'argent ne peut être menée que si l'accès à ces données est garanti.

L'accès aux données est d'autant plus important avec l'ouverture des jeux en ligne dans le domaine des jeux sur internet, où tout est à entreprendre en termes de compréhension des usages, mesures des dangers et développement d'instruments de prévention.

Chapitre 6 Protection des joueurs contre le jeu excessif

Section 4 Commission consultative pour la prévention du jeu excessif

Art. 85 Tâches

¹ La commission a pour tâches :

- a. de conseiller les autorités chargées de l'exécution de la présente loi, les autorités sanitaires de la Confédération et des cantons ainsi que les exploitants de jeux d'argent en matière de prévention, de repérage précoce et de traitement du jeu excessif ;
- b. d'élaborer des recommandations en matière de prévention, de repérage précoce et de traitement du jeu excessif ;
- c. d'observer et d'analyser les développements aux niveaux national et international en matière de prévention, de repérage précoce et de traitement du jeu excessif.

² La commission rend compte chaque année de ses activités au Conseil fédéral et aux cantons. Le rapport est public.

³ La commission a accès à toutes les données des autorités d'exécution et des opérateurs pour faire son travail.

Autorisation des jeux sur le territoire cantonal

Etat de la situation

Les jeux de loteries sont homologués par l'autorité d'exécution des cantons (Commission des loteries et paris – Comlot), ce système a fait ses preuves. Cependant, pour certains jeux particuliers, des problèmes peuvent survenir de manière ponctuelle, il peut être souhaitable dans certain cas de restreindre, voire de retirer un certain type de jeux sur le territoire cantonal. Cette question s'est par exemple posée avec les appareils de type loterie électronique. (Tactilos).

Toutefois, le nouveau texte de loi ne donne pas ce pouvoir aux cantons, qui ne peuvent interdire que des *catégories de jeux* de grande envergure (loteries, paris sportifs et jeux d'adresses). Cela ne permet pas aux cantons d'agir sur un jeu en particulier, en dehors de la possibilité de se couper de l'ensemble d'une offre de jeux. La LJAr n'offre ainsi aucune possibilité pour les cantons de restreindre l'offre de jeux sur leurs territoires. Cette situation n'est pas souhaitable et contrevient au principe de fédéralisme souhaité dans la loi.

Proposition (modification en rouge)

Nous proposons d'ajouter un critère de spécificité pour permettre l'exclusion de certains jeux.

Chapitre 3 Jeux de grande envergure

Section 2 Autorisation de jeu

Art. 27 Droit cantonal

Les cantons peuvent, en la forme légale, interdire l'exploitation de catégories déterminées de jeux **ou de tout jeu spécifique** de grande envergure (loteries, paris sportifs ou jeux d'adresse).

3. Réglementation du marché

Les formes de prévention les plus efficaces, comme le montre la revue transversale effectuée par le Dr Williams³⁶, interviennent sur deux piliers : la prévention comportementale et la prévention structurelle. La prévention comportementale est assurée à travers les campagnes d'information et de prévention mises en place par tous les acteurs responsables ou concernés. Pour le jeu d'argent, il s'agit actuellement des professionnels de la prévention, des administrations publiques (cantons) et des opérateurs de jeu.

Dans le domaine des jeux d'argent, la prévention structurelle, c'est-à-dire la mise en place d'un cadre réduisant les risques d'excès, comme restreindre l'accès aux joueurs problématiques, est relativement pauvre. La mise en place de telles mesures restent extrêmement ardues, étant donné que les mesures efficaces ont un impact négatif direct sur le produit brut des jeux et donc sur la manne fiscale. Tant la Confédération que les cantons sont concernés et doivent se responsabiliser sur ce point. Compte tenu du principe du fédéralisme, il n'est cependant pas possible pour les cantons de mettre en place les mesures de prévention structurelles sur les maisons de jeu, celles-ci doivent donc être inscrites dans la loi. Il est compréhensible que la Confédération veuille rendre ce secteur aussi attractif que possible, mais il faut néanmoins mettre en place un certain nombre de mesures générales (structurelles) afin de protéger les populations les plus vulnérables et empêcher que les joueurs ayant déjà des problèmes d'en accumuler plus encore.

Les professionnels des addictions présentent ci-dessous des propositions concrètes pour améliorer le dispositif de protection prévu pour protéger la population des dangers des jeux d'argent.

Accès aux jeux pour les mineurs

Etat de la situation

Selon la LJA, le jeu est interdit aux mineurs et aux personnes exclues, sauf exception pour certains jeux où l'âge est réduit à 16 ans. Aujourd'hui, il n'existe aucun moyen mis en place pour garantir que ces publics n'ont pas accès au jeu. Il est aisé d'accéder à un dispositif de loterie électronique ou de parier si le profil des joueurs n'est pas connu des exploitants. Cependant, il a été constaté que les mineurs ont accès à certains jeux pourtant interdits au moins de 18 ans³⁷.

Des projets ciblés de prévention auprès des jeunes et des parents pour les sensibiliser aux risques liés aux jeux d'argent sont nécessaires, cependant les mesures structurelles sont

³⁶ Williams, R.J., West, B.L., & Simpson, R.I. *Prevention of Problem Gambling: A comprehensive Review of the Evidence, and Identified Best Practices*. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. October 1, 2012. <http://hdl.handle.net/10133/3121>

³⁷ Joan-Carles Suris et al., « La problématique du jeu chez les adolescents du canton de Neuchâtel », in *Raison de santé*, N° 192, 2011

insuffisantes, raison pour laquelle les professionnels des addictions proposent la mise en place d'un système de contrôle d'identité. Celui-ci n'est pas à développer, car il a déjà été mis en place pour les distributeurs de cigarettes. Il s'agit d'un système qui ne demande qu'une pièce d'identité laissant libre accès à l'appareil si l'âge requis est atteint. En rendant le contrôle obligatoire, la vente légale du produit est garantie, alors que les mesures de restriction sont activées.

Proposition (modifications en rouge)

Chapitre 6 Protection des joueurs contre le jeu excessif

Section 1 Mesures incombant à tous les exploitants de jeux d'argent

Art. 69 Principe

¹ Les exploitants de jeux d'argent sont tenus de prendre des mesures appropriées pour protéger les joueurs contre le jeu excessif, c'est-à-dire contre la dépendance au jeu et l'engagement de mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune.

² Les mineurs doivent être particulièrement protégés. Ils n'ont pas accès aux jeux de casino ni aux jeux de grande envergure ~~exploités en ligne~~.

~~³ L'autorité intercantonale d'exécution fixe l'âge à partir duquel les autres jeux de grande envergure sont autorisés en fonction du danger potentiel qu'ils présentent. Cet âge ne doit pas être inférieur à seize ans.~~

³ Les jeux distribués par des automates ou de manière électronique doivent disposer d'un contrôle d'accès.

Exclusion des loteries

Etat de la situation

En Suisse, l'exclusion des jeux de grande envergure (loterie et paris) pour des personnes dépendantes au jeu est rendu impossible pour des raisons pratiques. Il n'est en effet pas possible de mettre en place un système de contrôle ou de surveillance qui permette de suivre l'évolution des joueurs afin de pouvoir prononcer une exclusion en cas de nécessité. Le seul moyen serait de mettre en place un système d'identification. Un système de contrôle via carte d'identité, comme mentionné dans le chapitre précédent, permettrait de mettre en place un suivi de l'activité de jeu dans les cas souhaitables, ce qui est, faut-il le rappeler, pratiqué dans les maisons de jeu.

La procédure actuelle, inscrite dans la LJAr, annonce l'exclusion au moment du retrait des gains importants (car c'est à ce moment que l'identification a lieu), le joueur peut ainsi se voir privé de ses gains. Cette méthode n'est pas souhaitable, elle revient en effet à une double

punition : l'exclusion en plus de la pénalité financière (l'image d'une organisation qui prend l'argent des joueurs et ne le redonne pas lorsque de gros gains sont engagés n'est pas souhaitable). L'exclusion est interprétée comme une punition en cas de gain important, c'est péjorant. Ces pratiques doivent être modifiées. Selon les professionnels des addictions, seul un dispositif d'identification lors de l'activité de jeu le permet.

Après la prononciation de l'exclusion, celle-ci est inscrite au registre lié à celui des maisons de jeu, ce qui permet de gérer l'accès à tous les types de jeu et protège les joueurs excessifs. La manière dont l'exclusion est gérée se ferait sous la même condition que pour l'exclusion des maisons de jeux et des jeux en ligne, la possibilité de l'exclusion, en tant que mesure de protection, serait non plus une spécificité des casinos, mais la généralité.

Proposition (modifications en rouge)

Chapitre 6 Protection des joueurs contre le jeu excessif

Section 2 Mesures supplémentaires incombant aux maisons de jeu et aux exploitant de jeux de grande envergure

Art. 77 Exclusion

[...]

³ Lorsque l'autorité intercantonale d'exécution autorise un autre jeu de grande envergure, elle décide si l'exclusion s'étend à ce jeu. Elle peut garantir l'extension de l'exclusion à ce jeu **par un contrôle de l'accès** ou en empêchant le versement de gains au-delà d'une valeur seuil.

[...]

Exclusion des maisons de jeux

Etat de la situation

L'exclusion des maisons de jeux peut être prononcée sur une base volontaire ou involontaire, en s'appuyant sur les observations du casino ou sur les informations d'un tiers. Le facteur financier (impossibilité de paiement ou mises disproportionnées par rapport au revenu) est l'unique critère. Si la LJAr a fait un pas dans la bonne direction en ajoutant le lien entre les sommes mises en jeu et le revenu des joueurs, elle omet de considérer les problèmes d'addiction. Si l'endettement peut être une des causes du jeu excessif, le surendettement en est dans presque tous les cas la conséquence principale. Le repérage précoce des joueurs excessifs doit être une priorité pour intervenir le plus tôt possible. L'ensemble du personnel des casinos est formé pour cela par des spécialistes. Il est nécessaire que les maisons de jeux repèrent les joueurs excessif, il faut encourager celles-ci à être plus vigilantes dans la reconnaissance précoce du jeu excessif sans que cela la pénalise dans son exploitation. Et ne pas laisser aux seuls spécialistes la responsabilité d'annoncer qu'une personne est présumée dépendante au jeu. Les joueurs excessifs étant en contact avec les spécialistes en

bout de chaîne, la mesure restera inefficace. Les professionnels des addictions proposent une approche triangulaire où les spécialistes, les autorités sociales et les employés des casinos peuvent faire part de leur observation en la matière.

Proposition (modifications en rouge)

Chapitre 6 Protection des joueurs contre le jeu excessif

Section 2 Mesures supplémentaires incombant aux maisons de jeu et aux exploitants de jeux de grande envergure

Art. 77 Exclusion

[...]

² Ils excluent par ailleurs des jeux les personnes dont ils savent ou devraient présumer, sur la base de l'annonce d'un service spécialisé ou d'une autorité sociale, **ou sur la base de leurs propres observations**, qu'elles sont dépendantes au jeu.

Densité du marché online

Etat de la situation

La Suisse est un des pays qui connaît la plus grande concentration de casinos au monde. Il est important qu'il soit possible de refuser l'attribution de concession, s'il est estimé que le marché des jeux d'argent et les retombées négatives dues au jeu soient trop importants. Cette option n'est pas mentionnée dans la LJAr.

Proposition (modifications en rouge)

Introduction d'une possibilité de limitation des concessions en cas d'offre excédentaire sur le marché des jeux d'argent.

Chapitre 2 Maisons de jeu

Section 1 Concessions

Art. 6 Types de concession

[...]

⁴ **Quand il octroie de nouvelles concessions, le Conseil fédéral veille à ne pas développer un marché trop important, qui nuirait à la protection des joueurs.**

Section 2 Autorisation de jeu

Art. 24 Conditions

¹ L'autorisation d'exploitation d'un jeu de grande envergure peut être déli-

vrée si :

- a. le jeu peut être exploité de manière correcte et transparente ;
- b. l'exploitant prévoit des mesures appropriées de protection contre le jeu excessif ;
- c. l'exploitant affecte les bénéfices nets à des buts d'utilité publique, sauf lorsque le jeu est un jeu d'adresse.
- d. **elle ne conduit pas à développer un marché trop important qui nuirait à la protection des joueurs.**

Encadrement de la publicité

Etat de la situation

La publicité fait partie du marché suisse des jeux d'argent. Elle doit cependant être utilisée avec précaution afin d'éviter les retombées problématiques.

La LJAr met en place un cadre minimum en empêchant le ciblage des mineurs et des personnes exclues et en interdisant la publicité mensongère. Mais les possibilités de communications liées aux nouvelles technologies sont insuffisamment prises en compte. Empêcher entièrement la publicité via les nouvelles technologies serait laborieux et peu productif. C'est pourquoi, les professionnels des addictions proposent alors deux modifications :

- limiter la possibilité de discours possibles sur le jeu, afin d'en diminuer la potentielle attractivité (le manque de qualité des publicités étant remplacé par le nombre de canaux de diffusion disponible) ;
- définir les lieux où la publicité peut être diffusée afin qu'elle ne soit pas omniprésente.

L'ARJEL (autorité de régulation des jeux en ligne en France), après la consultation d'un panel d'experts internationaux, a émis un rapport³⁸ contenant de nombreuses suggestions en la matière, dont par exemple:

- la limitation de la quantité ;
- le contrôle du contenu ;
- l'interdiction d'envois personnalisés aux personnes annoncées sur les registres d'auto-exclusion.

Proposition (modifications en rouge)

Chapitre 6 Protection des joueurs contre le jeu excessif

Section 1 Mesures incombant à tous les exploitants de jeux d'argent

Art. 71 Publicité

¹ La publicité des exploitants de jeux d'argent ne peut ni être outrancière, ni induire en erreur.

³⁸ ARJEL, *Lutter contre le jeu excessif ou pathologique*, Recommandations trois ans après l'adoption de la loi d'ouverture du marché des jeux en ligne, 2013.

~~2 Elle ne peut pas cibler des mineurs ou des personnes frappées d'une exclusion.~~

~~3 Toute publicité portant sur des jeux d'argent non autorisés en Suisse est interdite.~~

~~² La publicité pour des jeux d'argent, qu'elle soit faite par le texte, l'image ou le son, doit être objective. N'est pas objective la publicité qui, notamment :~~

- ~~a. représente des situations d'utilisation des jeux d'argent ;~~
- ~~b. associe les jeux d'argent à un sentiment particulier tel que le sentiment de richesse, de succès, de santé, de sportivité, de jeunesse, de vacances ou autre sentiment analogue ;~~
- ~~c. présente les jeux d'argent comme un moyen de gagner de l'argent.~~

~~³ Un message de prévention est prévu lors de la promotion des jeux d'argent.~~

~~⁴ La publicité pour les jeux d'argent n'est pas autorisée:~~

- ~~a. à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments destinés à des usages publics et sur les aires qui en dépendent~~
- ~~b. sur les places de sport ainsi que lors des manifestations sportives ;~~
- ~~c. dans les lieux fréquentés principalement par des personnes de moins de 18 ans ainsi que lors de manifestations auxquelles participent surtout des personnes de moins de 18 ans ;~~
- ~~d. sur les appareils mobiles (smartphones, tablettes) lorsqu'elle est liée à des offres promotionnelles.~~

Interdiction des offres de jeux gratuites

Etat de la situation

Un autre sujet lié à la promotion du jeu concerne la promotion des jeux sous formes d'offres de jeu ou de bons gratuits. Elles se déclinent en trois catégories :

- ticket de jeu gratuit, tournoi de poker gratuit, paris gratuit, pari remboursé si perdant ;
- bonus de premier dépôt (le joueur se voit doubler, voire tripler le montant de son 1^{er} dépôt) ;
- argent gratuit offert (le nouvel inscrit se voit crédité d'argent qu'il peut jouer à sa guise, sans condition de dépôt).

Ces techniques de promotions sont semblables, qu'il soit question de jeux en ligne, de jeux de grande envergure ou dans les maisons de jeux. Le but de ces promotions est de favoriser le premier pas aux non joueurs. Cet argent « gratuit » les amène à développer de fausses attentes dès les premières expériences de jeu (le fait d'avoir joué ne leur ayant rien coûté).

Afin d'éviter ce genre d'expérience, récurrentes dans les récits des joueurs excessifs, les professionnels des addictions demandent l'interdiction complète de telles promotions. Cette interdiction est d'autant plus importante que ce type de promotions sont fréquentes sur les jeux en ligne, qui, selon le souhait du Conseil fédéral, seront non seulement autorisées mais attractives pour contrer les offres illégales. Les professionnels des addictions souhaitent que le cadre prévu soit renforcé.

Proposition (modifications en rouge)

Chapitre 6 Protection des joueurs contre le jeu excessif

Section 1 Mesures incombant à tous les exploitants de jeux d'argent

Art. 72 Prêts, avances et jeu gratuits

¹ Les exploitants de jeux d'argent ne peuvent consentir ni prêts ni avances aux joueurs.

² L'attribution ~~de jeux ou~~ de crédits de jeu gratuits est ~~soumise à l'autorisation préalable de l'autorité d'exécution compétente~~ interdite.

Rémunération pour les exploitants de jeux de grande envergure

Etat de la situation

Il y a ici un conflit d'intérêt, notamment en ce qui concerne les loteries électroniques. Les dépositaires de jeux, s'ils sont rétribués proportionnellement au chiffre d'affaire, se retrouvent à devoir choisir entre un plus grand revenu ou leur responsabilité, en tant qu'exploitant, à devoir prévenir le jeu excessif et empêcher les joueurs problématiques de continuer de jouer. En prenant au sérieux leur rôle de protection, ils diminuent de fait leurs propres revenus. Les professionnels des addictions préconisent une rémunération fixe plutôt que proportionnelle au chiffre d'affaire. La LJAr, dans son article 45 alinéa 3, évoque ce problème sans le résoudre.

Proposition (modifications en rouge)

Chapitre 5 Exploitation de jeux de casino et de jeux de grande envergure

Section 1 Dispositions communes

Art. 45 Contrats avec des tiers

¹ Les contrats conclus entre des maisons de jeu ou des exploitants de jeux de grande envergure et des tiers ne peuvent pas prévoir de prestations dépendant du chiffre d'affaires ou du produit de l'exploitation des jeux.

² Des contrats liés au chiffre d'affaires ou au produit peuvent être conclus avec des fournisseurs de jeux en ligne, pour autant que la rémunération

soit raisonnable.

~~³ Des contrats liés au chiffre d'affaire ou au produit peuvent être conclus avec des distributeurs de jeux de grande envergure, pour autant que la rémunération soit raisonnable.~~

³ Les rémunérations de tiers qui vendent des jeux de grande envergure ne peuvent dépendre du volume de jeux vendus.

BD/FR/JFS (GREAA) 01.07.2014