

# LOI SUR LES JEUX D'ARGENT : DÉFIS ET ENJEUX POUR LES CANTONS

Nicolas Dietrich (Direction de la santé et des affaires sociales du Canton de Fribourg;  
Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions, CDCA; Groupe de travail « jeux d'argent »)

**La nouvelle loi sur les jeux donne des compétences aux cantons. Depuis une quinzaine d'années, ces derniers se sont progressivement investis de la problématique et réfléchissent activement à leur implication dans le dispositif de protection des joueurs. L'auteur, président du Groupe de travail intercantonal « jeux d'argent », nous livre son analyse et nous présente les enjeux de la mise en œuvre. (réd.)**

La loi fédérale sur les jeux d'argent (LJar), entrée en vigueur le 1er janvier 2019, modifie le rapport entre certaines parties prenantes et les cantons. Bien que la nouvelle loi ait le mérite de rassembler les deux lois précédentes en une seule, la distinction des trois marchés subsiste : les maisons de jeu (ci-après casinos), les jeux de grande envergure, les jeux de petite envergure. Les coopérations devront donc être multilatérales.

La protection des joueurs contre le jeu excessif est avant tout confiée aux exploitants de jeux, qui doivent mettre en place un certain nombre de garde-fous et de mesures. La loi octroie également un certain rôle aux cantons, notamment par l'utilisation de la taxe contre la dépendance au jeu pour prévenir et traiter la dépendance au jeu (la taxe est de 0,5% du produit brut des jeux). La complexité de la loi est telle que le rôle de certains acteurs et les relations fonctionnelles qui les lient sont parfois abstraits. La nouvelle répartition des tâches fixée par la LJar nécessite aujourd'hui une active clarification dans sa mise en œuvre concrète et la création de nouveaux modes de collaborations.

## LES ACTEURS DE LA PROTECTION CONTRE LE JEU EXCESSIF DANS LA LJAR

Plusieurs types d'acteurs sont impliqués dans la protection contre le jeu excessif. Tout d'abord, les exploitants : casinos et exploitants de jeux de grande envergure. Puis, la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) et l'autorité intercantonale, à savoir la Commission intercantonale des loteries et paris (Comlot), interviennent en tant qu'autorités de surveillance. Aux cantons, dont le rôle est explicité plus bas, incombent la prévention, le conseil et le traitement (art. 81 et 85 LJar). Les institutions de prévention et de traitement peuvent collaborer avec les exploitants (art. 76, al. 2 LJar).

## PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE PROTECTION SOCIALE

- Programme de mesures sociales (art. 76 LJar)
- Information des joueurs (art. 77 LJar)
- Repérage précoce (art. 78 LJar)
- Autocontrôle et limitations de jeu (art. 79 LJar)
- Exclusion des casinos et des jeux en ligne (art. 80 ss LJar)
- Ces instruments doivent être mis en œuvre par les maisons de jeu et par les exploitants de jeux de grande envergure.

## PRINCIPALES NOUVEAUTÉS ET LACUNES

• Afin de concrétiser le principe selon lequel les joueurs dits « malades » (en d'autres termes, dépendants au jeu) ne doivent pas jouer, les motifs d'exclusion ont été étendus aux jeux en ligne, en plein essor. Valable précédemment pour les casinos, cette obligation a été étendue aux loteries. Selon des informations parues dans la presse, ses exclusions ne concerneraient toutefois pas les loteries électroniques (tactilos), qui sont pourtant très accessibles, très addictives, et occasionnent des pertes de beaucoup d'argent en peu de temps. Ce point reste à préciser. Un dispositif de contrôle de la limite d'âge a cependant été mis en place pour ces loteries électroniques.

- Les exploitants doivent prévoir des mesures de protection sociale non seulement pour les casinos, mais aussi pour les jeux en ligne. Elles doivent être validées par les autorités de surveillance.
- L'obligation de collaborer entre les maisons de jeu et les institutions de prévention de la dépendance a été supprimée.

*Si les services compétents ne s'organisent pas de manière proactive, on peut imaginer qu'il y aura différentes manières de prévenir le jeu excessif.*



- L'obligation pour les cantons de mettre en place des mesures basées sur l'évidence scientifique en matière de prévention, de conseil et de traitement (art. 85 LJar).

## LES AUTORITÉS DE SURVEILLANCE

Les principales autorités de surveillance sont les suivantes :

**La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ)** est l'autorité de surveillance des maisons de jeu. Elle veille au respect des dispositions légales, notamment au respect des obligations relatives à l'exploitation des jeux sûre et transparente ainsi qu'au respect des obligations de diligence en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Elle met par ailleurs en œuvre le programme de sécurité et le programme des mesures sociales destiné à protéger de manière appropriée la population contre l'addiction au jeu. La CFMJ est également chargée de procéder à la taxation et à la perception de l'impôt sur les maisons de jeu.

**La Comlot** (qui devrait être renommée GESPA avec le nouveau concordat) surveille le marché des jeux de grande envergure en Suisse. Par conséquent, elle est également active dans le domaine de la lutte contre les offres illégales de jeux de grande envergure. En cas d'infraction présumée, la Comlot mène de manière autonome des procédures administratives dans son domaine de compétence et soutient les autorités de poursuite pénale en matière de lutte pénale contre le marché illégal. En collaboration avec la CFMJ et les fournisseurs suisses d'accès internet, la Comlot s'attache en outre à bloquer, ou du moins à entraver par des moyens techniques, l'accès des exploitants de jeux illégaux d'argent en ligne au marché suisse. Par ailleurs, la Comlot surveille l'exploitation des jeux d'adresse, des loteries et des paris sportifs qu'elle a auto-

risés, mais aussi les exploitants. S'agissant de ces derniers, elle surveille par exemple les organes de direction, vérifie le respect des obligations liées à la prévention du blanchiment d'argent et s'assure de la mise en œuvre des programmes de mesures de sécurité et de protection sociale. En sa qualité de « plateforme nationale », la Comlot est un bureau de communication qui assure la circulation des informations entre les autorités nationales et étrangères, les fédérations sportives et les exploitants de jeux d'argent. La loi sur les jeux d'argent charge également la Comlot d'établir chaque année une statistique sur les jeux de grande envergure et les jeux de petite envergure, ainsi qu'un rapport sur l'affectation des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs à des fins d'utilité publique. Pour finir, la Comlot exerce une fonction de haute surveillance, puisqu'elle est chargée d'examiner toutes les autorisations cantonales de jeux de petite envergure.

**Un organe de coordination**, qui a pour tâche principale d'assurer une bonne coordination entre les autorités de surveillance et arbitrer les différents marchés des jeux qui est composé de représentants paritaires de la CFMJ, de l'autorité de haute surveillance (DFJP), de la Comlot.

**Les cantons** peuvent légiférer pour interdire l'exploitation des jeux de grande envergure sur leur territoire, en tout ou en partie. Les cantons qui comptent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire instituent par concordat l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution (Comlot). Les cantons sont compétents en matière de jeux de petite envergure comme les petites loteries, paris sportifs locaux, petits tournois de poker et les tombolas (art. 37 à 40 OJar). Relevons que les risques d'addiction existent aussi pour les jeux de petite envergure. Une autorisation devra être obtenue auprès

de l'autorité cantonale, par exemple auprès de la police du commerce. Les cantons peuvent prévoir des dispositions allant plus loin ou interdire certains jeux de petite envergure. La compétence est également laissée aux cantons d'organiser, à un niveau intercantonal, les questions touchant aux loteries de grande envergure. Concernant les jeux de petite envergure, les cantons disposent d'un délai de deux ans au plus pour adapter leur législation ; dans l'intervalle, l'ancien droit demeure applicable.

Une **autorité de haute surveillance** : l'Office fédéral de la justice.

A cela s'ajoute encore **un tribunal des jeux d'argent**. La complexité de cette structure rend parfois sa visibilité et la compréhension des rôles de chacun difficile.

## LE RÔLE DES CANTONS

En matière de lutte contre le jeu excessif, les principales compétences cantonales sont définies dans les deux articles suivants de la LJar :

Art. 85

*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 <sup>1</sup>.*

*Ils peuvent coordonner les mesures qu'ils prennent pour protéger les joueurs contre le jeu excessif avec les maisons de jeu et les exploitants de jeu de grande envergure <sup>2</sup>.*

Art. 81, al. 3, Levée de l'exclusion

*Un spécialiste, ou un service spécialisé, reconnu par le canton est associé à la procédure de levée de l'exclusion.*

*Ces deux articles sont applicables tant aux jeux dits « terrestres » qu'aux jeux en ligne mis sur le marché par les exploitants de jeux qui auront été autorisés en Suisse. On peut regretter que pour les exclusions, l'obligation contenue dans l'art. 81 pour les levées d'exclusion n'existe pas.*

## PRÉVENTION DU JEU EXCESSIF : ENJEUX

### Coordination

Aucune instance nationale n'a aujourd'hui de mandat clair pour coordonner de manière complète et cohérente les mesures de protection des joueurs de prévention contre le jeu excessif. Contrairement aux drogues illégales, à l'alcool ou le tabac, où l'OFSP avait mis en place des programmes nationaux de prévention, il n'a aucun mandat dans le domaine des jeux d'argent. Les organes intercantonaux compétents en matière de santé et de social, tels que la Conférence suisse des Directrices et Directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ou la Conférence suisse des Directrices et Directeurs cantonaux de la santé (CDS) non plus. Il est prévu que la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions ait un rôle de conseil et elle pourra émettre des recomman-

datations (Message LJar, 15.069, p. 7653). L'Office fédéral de la justice pourrait également aider à la réalisation des buts de la loi et favoriser les synergies entre les acteurs.

### Financement des mesures

La LJar fixe une taxe sur la dépendance au jeu (0.5% du produit brut des jeux de loteries et paris) devant servir à financer les mesures cantonales en matière de prévention, de traitement, de formation et de recherche sur la dépendance au jeu (Message LJar, p. 7708). L'utilisation d'une partie de cette taxe sur la dépendance au jeu est coordonnée au niveau régional (par Addiction Suisse et Perspektive Thurgau en Suisse alémanique ; par le Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu, le PILDJ, en Suisse romande).

Si les services compétents en matière de prévention et de protection contre le jeu excessif dans les cantons ne s'organisent pas de manière proactive, on peut imaginer qu'il y aura différentes manières de prévenir le jeu excessif en Suisse. Il y aura différentes interactions (ou aucune interaction) avec les exploitants de jeux. Le risque est dès lors grand d'avoir des approches préventives qui soient très partielles, voire contradictoires, ce qui aura un impact négatif sur les résultats.

### Une répartition des tâches qui nécessite une concrétisation

Pour les services compétents en matière de prévention et de protection contre le jeu excessif dans les cantons, trois voies principales sont ouvertes pour exercer le mandat légal qui leur est donné :

- par les conditions fixées dans les octrois d'autorisations pour exploiter un jeu de petite envergure et par la surveillance du respect de ces conditions ;
- par le soutien aux concepts de prévention et des collaborations proactives des cantons (notamment par l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu) avec les acteurs spécialisés dans les addictions, les acteurs intercantonaux et nationaux et avec les exploitants de jeu.
- par le soutien à de la recherche scientifique indépendante de l'industrie du jeu, permettant de connaître la réalité des joueurs en Suisse et d'évaluer l'effet des mesures prises et de pouvoir ainsi fonder les politiques publiques et les actions de prévention (art. 100 et 109 OJar).

Plus concrètement, les services cantonaux compétents en matière de protection contre le jeu excessif peuvent agir en :

- soutenant la prévention, au repérage et à l'intervention précoce ;
- promouvant des thèmes de recherche sur les pratiques des joueurs en Suisse ;
- favorisant la liaison avec les offres d'aides (addictions et désendettement) dans le cadre des évaluations faites lors des levées d'exclusion.

- favorisant la coordination et en mettant sur pied des collaborations avec l'Office fédéral de la justice (haute surveillance), les instances nationales de régulation du domaine des loteries/paris et des casinos (CFMJ, Comlot et organe de coordination), les instances inter-cantonaux de coordination de l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu ainsi qu'avec les exploitants de jeux eux-mêmes.

À ce titre, la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions (CDCA), conférence technique de la CDAS, a mis sur pied un groupe de travail « jeux d'argent », focalisé sur la mise en œuvre de la nouvelle loi. Compte tenu de sa mission de soutenir une politique nationale harmonisée en matière d'addiction, ce groupe de travail a reçu comme mandat de :

- rassembler les informations en lien avec l'exécution de la LJar dans les cantons et les points de discussion éventuels pour la CDCA ;
- préciser la dimension politique de certains points de discussion en lien avec ces questions ;
- élaborer des propositions sur les points concrets d'application de la LJar qui touchent directement les cantons et la coordination de leurs tâches au niveau national (prévention, recherche, collaborations, etc.).

### Une coordination en devenir :

#### transparence et coopération indispensables

Les jeux d'argent représentent des intérêts privés et publics multiples, parfois divergents, et de forts enjeux financiers. Les souffrances individuelles et familiales causées par le jeu excessif sont énormes et les coûts sociaux en Suisse se comptent en centaines de millions de francs.<sup>1</sup> La mise en place de politiques publiques efficaces et cohérentes en matière de lutte contre le jeu excessif nécessite en premier lieu de la transparence. Transparence quant à la réalité des joueurs, à l'action des différents acteurs, aux obstacles rencontrés et aux résultats obtenus. En second lieu, elle nécessite des collaborations véritables entre les différents acteurs devant veiller à la protection des joueurs

L'esprit de la loi est d'éviter que les gens malades ne jouent et ne ruinent leur santé, leurs ressources et leur famille. Sachant qu'une grande partie du chiffre d'affaires des jeux d'argent est générée par les personnes souffrant d'une addiction au jeu<sup>2</sup>, cette nouvelle régulation du marché des jeux d'argent devra être observée de près afin de voir si ce but sera atteint et si son application tiendra ses promesses. Avant que ne soient mis en place d'autres marchés régulés en Suisse, par exemple pour le cannabis, la nouvelle organisation prévue par la législation sur les jeux d'argent aura sans doute la valeur d'un test national.

Contact : [Nicolas.Dietrich@fr.ch](mailto:Nicolas.Dietrich@fr.ch)

#### Pré-annonce

Addictions, prisons et collaborations interprofessionnelles :

### CONSTRUIRE ENSEMBLE LA SANTÉ EN PRISON DE DEMAIN

#### Objectifs :

- Identifier les obstacles à la santé en prison
- Comprendre les besoins et attentes des uns et des autres
- Promouvoir les bonnes pratiques

#### Public cible :

- Toute personne intervenant dans les prisons

#### Organisation :

- Plateforme Prisons du GREA

#### Lieu et date :

- Lausanne, le jeudi 30 janvier 2020 (après-midi)

*En présence des représentants des professionnels, des autorités pénales et politiques et de la Commission globale de politique en matière de drogues (à confirmer).*

Plus d'informations dès mi-septembre sur [www.grea.ch](http://www.grea.ch)

**Réservez la date !**



#### Bibliographie

1. Claude Jeanrenaud, Dimitri Kohler et Mélanie Gay, « Le coût social du jeu excessif en Suisse », Institut de recherches économiques Université de Neuchâtel IRENE en collaboration avec le Centre du jeu Excessif, Neuchâtel, 2012.
2. Jean-Michel Costes, « Quelle part du chiffre d'affaires des jeux d'argent est-elle attribuable aux joueurs problématiques? » Observatoire des jeux, 2015.