

Ordonnance sur les jeux d'argent

Modèle pour une prise de position respectueuse de la protection des joueurs

Lausanne/Lugano/Zurich, le 04.05.18

Le présent document donne une vision d'ensemble des points importants de l'ordonnance de la Loi sur les Jeux d'argent (LJAr), soumise à consultation. Les arguments ci-dessous représentent le point de vue des spécialistes et des professionnels de terrain qui font face aux problèmes de jeux. Ces arguments peuvent être repris librement par tous les acteurs soucieux de mieux protéger les joueurs.

Introduction

La nouvelle loi sur les jeux d'argent (LJAr) fait suite à l'adoption d'un nouvel article constitutionnel en 2012 par votation populaire (art. 106 Cst.). Elle réunit dans un seul texte deux lois en vigueur : la loi sur les maisons de jeu (LMJ) et la loi sur les loteries et paris (LLP). L'ouverture réglementée des jeux d'argent en ligne représente la principale nouveauté de la LJAr. Cependant, la loi soulève bien d'autres enjeux concernant le marché des jeux et amène plusieurs modifications.

Rappel : Principales améliorations de la LJAr du point de vue des professionnels des addictions :

- Prise en compte de l'addiction : reconnaissance de l'addiction comme une maladie ;
- Réponse aux problèmes de jeux : attribution aux cantons d'un devoir de prise en charge des problèmes de jeu excessif ;
- Extension des exclusions au domaine des loteries : nouvelle possibilité d'étendre l'exclusion des casinos aux offres de loteries jugées plus « à risques » ;
- Levée de la prohibition des petits tournois de poker : encadrement cantonal des petits tournois de poker ;
- Collaboration entre industrie et prévention : amélioration des conditions cadres de la collaboration entre acteurs sociosanitaires et opérateurs de jeux ;
- Contrôle de l'offre sur internet : extension de la régulation à internet ;
- Plus de cohérence : nouvel organe de coordination entre le domaine des casinos et des loteries et un cadre réglementaire commun.

Un référendum a abouti et sera soumis à l'avis du peuple le 10 juin prochain. D'un côté, les professionnels des addictions trouvent la LJAr beaucoup trop timide face aux défis de l'ouverture des jeux sur internet. De l'autre, ils reconnaissent les améliorations par rapport au système actuel. Ils ont également pris connaissance d'améliorations réglementaires dans le texte d'ordonnance proposé. Ainsi, ils ont décidé de ne pas se joindre au référendum et se rangent du côté du Conseil fédéral.

Ce rapport présente l'avis et les propositions de la Fédération des professionnels des addictions (FS, GREA, TA) quant aux ordonnances d'application de la LJAr, dans le but de poser un cadre réglementaire propice au développement d'un jeu responsable, sûr et accompagné en Suisse.

A. Position générale : soutien global à l'ordonnance OJAr

D'un point de vue de la prévention de la dépendance aux jeux d'argent et de la protection du joueur, l'OJAr améliore l'équilibre entre les mesures préventives structurelles et les mesures préventives comportementales. Avec les premières, le législateur réussit à créer des conditions générales structurelles, soutenues par la prévention et par le cadre de protection des joueurs. On peut citer, par exemple, l'obligation des opérateurs à mettre en œuvre des concepts sociaux de protection, aussi dans le domaine *online*. En ce qui concerne les mesures préventives comportementales, il s'agit de mesures qui soutiennent l'action autonome des joueurs et joueuses, par exemple les mesures de *cooling off*, qui permettent aux joueurs de suspendre leur période de jeu.

Sur ces bases, la Fédération des professionnels des addictions (FA, GREA, TA) soutient le projet d'ordonnance du Conseil fédéral sur la LJAr, qui aborde un certain nombre de points importants en matière de protection des joueurs et semble prendre au sérieux l'impératif légal de protection des joueurs. Du point de vue de la Fédération des professionnels des addictions, des précisions et ajouts sont toutefois indispensables (voir section B).

Nous désirons en premier lieu mentionner notre soutien ferme aux articles suivants dans leurs formes actuelles, très importants pour la protection des joueurs :

Art. 74 - Jeux de démonstration en ligne (art. 74 et 75 LJAr)

Lorsqu'un exploitant de jeux d'argent en ligne propose en parallèle, à des fins publicitaires, des jeux de démonstration se présentant sous une forme identique à des jeux d'argent mais pour lesquels aucune mise n'est requise, les caractéristiques du jeu, notamment le taux de redistribution simulé, doivent être les mêmes que pour ces jeux d'argent.

Art. 83 - Limites de jeu et autocontrôle

¹ Dès l'ouverture d'un compte joueur, le joueur doit en tout temps et facilement avoir accès aux informations suivantes concernant son activité de jeu durant une période déterminée:

1. les mises engagées;
2. les gains obtenus;
3. le résultat net de son activité de jeu.

² Dès l'ouverture du compte joueur, l'exploitant demande au joueur de se fixer une ou plusieurs limites maximales concernant ses mises ou pertes journalières, hebdomadaires ou mensuelles.

³ Pour les jeux de grande envergure qui présentent un risque limité pour les joueurs, l'exploitant peut renoncer à demander aux joueurs de fixer des limites. Il doit cependant leur offrir la possibilité de fixer de telles limites en tout temps.

⁴ Le joueur doit pouvoir modifier en tout temps les limites qu'il s'est fixées. Un abaissement de la limite prend effet immédiatement. Une augmentation prend effet au plus tôt après 24 heures.

Art. 84 - Information sur le jeu excessif

L'exploitant de jeux en ligne met à disposition du joueur, de manière visible et aisément accessible, des informations sur le jeu excessif, notamment:

- a. une manière d'autoévaluer son comportement de jeu;
- b. un ou plusieurs instruments permettant de contrôler et limiter la consommation de jeux ;
- c. la possibilité et la procédure concrète pour se faire exclure des jeux ;
- d. les coordonnées des responsables des mesures sociales de l'exploitant ;
- e. des mesures de soutien, telles que les adresses de centres de conseil et de soutien.

Art. 85 - Sortie temporaire du jeu

¹ L'exploitant de jeux en ligne met à disposition du joueur un instrument lui permettant de sortir temporairement du jeu, pour une durée déterminée qu'il choisit mais au maximum de 6 mois.

² Le joueur peut choisir de sortir temporairement d'une ou plusieurs catégories de jeux ou de tous les jeux offerts par l'exploitant.

³ La durée de la sortie temporaire ne peut être modifiée par le joueur lui-même avant son échéance. Sur demande motivée du joueur, l'exploitant peut lever la sortie temporaire, pour autant qu'il ait vérifié que les critères pour une exclusion au sens de l'art. 80 LJA ne sont pas remplis.

Art. 87 - Mesures de protection sociale supplémentaires

¹ La maison de jeu et l'exploitant de jeux de grande envergure peuvent mettre à disposition des joueurs d'autres instruments permettant à ceux-ci de contrôler et limiter leur consommation de jeux.

² Si le danger potentiel que présente un jeu particulier l'exige, les autorités de surveillance peuvent prescrire d'autres mesures de protection des joueurs en plus des mesures prévues aux art. 83 à 86 dans le cadre de l'autorisation de jeu.

Art. 97 - Transmission des données nécessaires à la recherche (Section CFMJ)

Sur demande dûment motivée, la CFMJ donne accès aux données qu'elle récolte dans le cadre de sa surveillance dans le domaine de la protection sociale, sous une forme anonymisée, aux autorités sociales et à des fins de recherche. Elle prend en compte de manière appropriée les secrets d'affaires des exploitants de jeux d'argent.

Art. 106 - Transmission des données à des fins de recherche (Section Autorité intercantonale)

Sur demande dûment motivée, l'autorité intercantonale donne accès aux données qu'elle récolte dans le cadre de sa surveillance dans le domaine de la protection sociale, sous une forme anonymisée, aux autorités sociales et sanitaires et à des fins de recherche. Elle prend en compte de manière appropriée les secrets d'affaires des exploitants de jeux d'argent.

B. Propositions d'amélioration

Plusieurs articles de l'ordonnance demandent encore des améliorations pour concrétiser sur le terrain la volonté politique du législateur. Au vu de la finesse de la régulation en Suisse, qui fait collaborer ensemble un vaste éventail d'acteurs aux intérêts parfois divergents, la pratique helvétique a démontré l'avantage d'être le plus précis possible. Ci-dessous, nos demandes d'amélioration :

Art. 73 OJAr - Publicité prohibée (art. 74 LJAr)

L'art. 74 de la LJAr introduit un nouveau concept pour la régulation de la publicité, à savoir l'obligation de ne pas « induire en erreur ». Cela veut dire que la publicité doit être transparente sur les produits qu'elle promeut et ne pas induire de fausses représentations. Par ailleurs, la loi interdit aussi la publicité outrancière, qui est un concept spécialement flou.

Ces deux concepts doivent être précisés dans l'ordonnance. En effet, la pratique a montré que les autorités de surveillance se retrouvent régulièrement démunies face à l'industrie pour faire respecter la volonté de modération du Parlement et du Conseil fédéral en matière de publicité. L'absence de bases légales claires empêche les autorités de surveillance de faire leur travail et ne peut que libérer les opérateurs des règles décidées par le Parlement et le Conseil fédéral, qui ont été clairs sur ce sujet.

Proposition : deux alinéas (2 et 3) à rajouter (en gras)

Art. 73 - Publicité prohibée

² est réputé « induire en erreur », toute publicité qui ne respecte pas les critères suivants :

- a. **interdiction de suggérer que le jeu est un moyen de gagner de l'argent ;**
- b. **interdiction de faire mention des éléments de la vie quotidienne (salaire, factures, etc.) ;**
- c. **obligation de faire mention des dangers du jeu.**

³ est réputée « outrancière », la publicité qui ne respecte pas les critères suivants :

- a. **transparence du budget de la publicité, traité explicitement dans le plan de gestion des conflits d'intérêt ;**
- b. **pas de publicité qui soit adressée aux mineurs ;**
- c. **pas de publicité dans des lieux de paiements (ex : poste, banque) ;**
- d. **pas de marketing direct ;**
- e. **pas de publicité cachée via les bénéficiaires de soutiens des fonds de loteries ;**
- f. **pas d'offre géolocalisée, ni alertes *push* ou au travers des réseaux sociaux.**

Art. 75 OJAr - Jeux et crédits de jeu gratuits

Le but de ces promotions est de favoriser le premier pas aux non-joueurs, comme le démontre la pratique actuelle (ex : distribution de jetons de casinon dans les festivals de musique). Cet argent « gratuit » facilite l'accès aux jeux et développe de fausses attentes dès les premières expériences de jeu (le fait d'avoir joué ne leur ayant rien coûté). Par souci de cohérence, il serait donc souhaitable d'interdire les offres de jeux gratuits.

Cependant, le marché sur internet a beaucoup développé ces pratiques de jeux gratuits. Les sites suisses de jeux d'argent seraient probablement trop défavorisés si cette pratique leur était interdite. Cela pourrait alors contribuer à pousser les joueurs à contourner les mesures d'*IP Blocking*. Ces offres de crédits gratuits doivent donc être acceptées, mais réglementées, pour les offres *online*. Par contre, ce raisonnement ne tient pas pour les offres terrestres (casinos ou loteries). La Fédération des professionnels des addictions (FS, GREA, TA) propose donc d'interdire ces offres dans le domaine terrestre.

Proposition : alinéa 3 actuel à biffer et un nouvel alinéa 3 à rajouter (en gras)

Art. 75 - Alinéa 3 actuel (à biffer)

~~³ Si les conditions prévues à l'al. 2 sont remplies, la CFMJ autorise l'octroi de crédits de jeu gratuits dans les maisons de jeu terrestres aux conditions supplémentaires suivantes:~~

- ~~a. le montant total des mises ne dépasse pas 200 francs par client et par jour de jeu;~~
- ~~b. l'octroi n'est pas lié à un droit d'entrée ou à une autre contre-prestation.~~

Art. 75 - Nouvel alinéa 3 (à rajouter)

³ **La remise de crédits de jeux gratuits pour des offres terrestres est interdite.**

Art. 77 OJAr - Programmes de mesures sociales (art. 76 LJAr)

L'art. 77 OJAr mentionne à juste titre les conflits d'intérêts du personnel en charge des mesures sociales. Cependant, il ne donne pas le cadre suffisant aux autorités de surveillance pour se positionner vis-à-vis des opérateurs sur le statut et la rémunération du personnel responsable des mesures sociales (RMS). Il doit donc être précisé si l'on entend prévenir les conflits d'intérêts inhérents au travail relatif aux mesures sociales.

Par ailleurs, une grosse partie du mandat de protection des joueurs est confiée aux opérateurs de jeux. Cette situation particulière demande que des garde-fous puissent être mis en place, afin de garantir la cohérence et la transparence du système. Afin de respecter la volonté du législateur, et pour venir en soutien au travail des autorités de surveillance, nous demandons une évaluation externe des programmes de mesures sociales, à réaliser tous les 5 ans.

Enfin, la rémunération de tiers selon le chiffre d'affaires ou le produit brut réalisé, voulue et autorisée par le législateur à l'art. 46 LJAr, doit également pouvoir être précisé, notamment le terme « raisonnable ». Nous proposons une limitation de cette rémunération au volume quand il s'agit indubitablement d'une session d'un joueur pathologique. En effet, l'état des connaissances scientifiques actuelles permet de repérer assez facilement, parmi toutes les séances de jeux, un épisode de jeu problématique, par exemple la vitesse, les mises et les interactions que le joueur a avec la machine. Cela ne peut qu'encourager le repérage des joueurs en difficultés et libérer les dépositaires d'un conflit d'intérêt qui peut être perçu comme une injonction paradoxale.

Proposition : compléter alinéa 1 et 2 alinéas (4 et 5) à rajouter (en gras)

Art. 77 - Alinéa 1

¹ Le programme de mesures sociales inclut un plan de gestion des conflits d'intérêts auxquels peuvent être confrontés les personnes chargées de l'application des mesures de protection des joueurs. **Ce plan de gestion comprend notamment :**

- a. **Les conditions de travail des personnels (RMS, cadres, croupiers, personnel de vente, dépositaires de loterie électronique, personnel de restauration, etc.) : cahiers des charges, rémunération, degré d'indépendance et encadrement, circuits de prise de décision, formation continue ;**
- b. **Les activités de marketing (encadrement des contenus et canaux de la publicité, transparence du budget de la publicité, intégration et visibilité des informations Jeu Responsable, activités de sponsoring et parrainage) ;**
- c. **Les définitions d'indicateurs de structure (moyens alloués à la gestion des conflits d'intérêts), de processus (activité en termes d'effets attendus des mesures prévues par le plan) et de résultats (effectivité des mesures sociales) ;**

Art. 77 – Alinéa 4

⁴ **La maison de jeu ou l'exploitant de jeux de grande envergure, à l'exception des exploitants de jeux d'adresse, fait procéder au minimum tous les 5 ans à une évaluation de l'efficacité du programme de mesures sociales par une instance indépendante. Cette évaluation doit en particulier porter sur les relations avec les prestataires de services et les services cantonaux compétents pour la prise en charge du jeu excessif. Le rapport d'évaluation est communiqué aux autorités de surveillance et ainsi qu'aux prestataires et services concernés.**

Art. 77 - Alinéa 5

⁵ **La rémunération de tiers (prévue à l'art. 46) est suspendue quand il s'agit d'une session de jeu problématique. Quand les moyens de le déterminer existent, notamment quand il s'agit de dispositifs électroniques, les autorités de surveillance déterminent les seuils et les niveaux de rémunération possibles selon les catégories de jeux. Une rémunération négative, en cas de graves problèmes, peut être possible.**

Art. 79 OJAr – Collaboration avec une institution spécialisée dans le domaine des addictions (art. 76, al. 2, LJAr)

L'article 79 OJAr reprend la pratique de la LMJ en matière de collaboration entre industrie et prévention. Cette pratique a très clairement fait ses preuves et permet à tous les acteurs de mieux coordonner leurs actions. L'extension de ce principe aux loteries semble par conséquent des plus logiques. Il reste cependant à préciser avec quels types d'acteurs l'industrie doit collaborer. Par un souci de cohérence avec l'art. 85 de la LJAr, qui attribue aux cantons une responsabilité en la matière, il est souhaitable que cette collaboration puisse avoir lieu avec les acteurs idoines, aussi impliqués dans les politiques publiques cantonales sur le sujet.

Proposition : article à compléter (en gras)

Art. 79 - Collaboration avec une institution spécialisée dans le domaine des addictions

Les maisons de jeu et les exploitants loteries et de paris sportifs collaborent avec une institution spécialisée dans le domaine des addictions, **reconnue par le(s) canton(s)**, pour la mise en œuvre du programme de mesures sociales.

Art. 86 OJAr - Repérage précoce

Dans les offres électroniques de jeux (*online* ou distributeur), les opportunités de faire du repérage précoce sont améliorées, grâce au suivi plus précis des comportements de jeux (toutes les actions du joueur sont enregistrées). Pour utiliser ce potentiel, il convient de préciser les obligations des opérateurs en la matière, pour évaluer les mesures de protection qui s'imposent.

Proposition : alinéa 2 à compléter et deux alinéas (3 et 4) à rajouter (en gras)

Art. 86 – Repérage précoce

² En fonction des critères observés, l'exploitant prend rapidement les mesures qui s'imposent. Il vérifie notamment si le joueur repéré remplit les conditions d'exclusion au sens de l'art. 80 LJAr. Si cela est approprié, il prend contact directement avec le joueur, **pour évaluer les mesures de protection qui s'imposent.**

³ **L'exploitant propose une « carte ou compte joueur » à ceux qui le désirent, ce qui leur permet de suivre leurs activités de jeux, de fixer des limites, de définir des alertes et le cas échéant, à l'opérateur, d'intervenir en cas de suspicion de problèmes de jeux.**

⁴ **Les autorités de surveillance fixent des valeurs seuils de manière statistique, sur l'ensemble des joueurs. Quand un joueur se situe dans la catégorie des joueurs définis comme « à risque », une alerte automatique lui est envoyée.**

Art. 76 - Prêts et avances

Il y a un consensus mondial pour dire que les prêts et les avances d'argent pendant des phases de jeux doivent être interdits. La personne en phase de jeux peut avoir des difficultés à prendre des décisions de manière rationnelle et l'octroi de prêts à ces moments-là peut mettre en danger la situation financière de la personne. Il est donc légitime de vouloir les interdire. Par contre, il n'y a pas de raison de restreindre cette interdiction aux seuls prêteurs professionnels. L'article doit donc être simplifié pour couvrir l'ensemble des possibilités de prêts.

Proposition : alinéa 1 à corriger (en gras)

Art. 76 Prêts, avances et moyens de paiement au sein des maisons de jeu (art. 75, al. 1, LJA)

¹ L'octroi de prêts et d'avances par des tiers est interdit au sein de la maison de jeu ~~lorsqu'il a lieu à titre professionnel.~~

Article manquant sur les contrats avec des tiers (art. 46 LJA)

Les dépositaires de jeux, s'ils sont rétribués proportionnellement au chiffre d'affaires, se retrouvent à devoir choisir entre un plus grand revenu ou leur responsabilité, en tant qu'exploitant, de devoir prévenir le jeu excessif et empêcher les joueurs problématiques de continuer à jouer. En prenant au sérieux leur rôle de protection, ils diminuent de fait leurs propres revenus. Cependant, la LJA prévoit cette rémunération au volume, dans son article 45 alinéa 3, si celle-ci est raisonnable. Il convient donc de clarifier ce que l'on entend par « raisonnable », si l'on ne veut pas dégrader la tension structurelle prévue par le législateur et réduire à néant la portée de l'impératif de protection chez les tiers qui offrent des jeux.

Proposition : un nouvel article à créer (en gras)

Art X OJA (nouveau numéro à créer) - Contrats avec des tiers (art. 46 LJA)

Les contrats avec des tiers, liés au chiffre d'affaires ou au produit brut réalisé, au sens de l'art. 46 LJA, sont réputés raisonnables quand ils n'excèdent pas un montant supérieur à 5% du produit brut réalisé.

Article manquant sur le contrôle d'accès aux loteries électroniques (art. 72 LJA)

Le contrôle d'accès des loteries électroniques est une des grandes avancées de la LJA, voulue par le Parlement. Il est nécessaire d'en préciser davantage les contours, au vu de la dangerosité spécifique de ces machines, très appréciées par les personnes exclues de jeux. Le contact direct avec le personnel de vente doit être privilégié, afin de renforcer le repérage précoce des joueurs problématiques. Par ailleurs, la vérification de l'âge donne l'opportunité de vérifier que la personne n'est pas interdite de jeux. Ce point devrait être précisé, afin de bénéficier de cette opportunité de protection offerte par ce nouvel article.

Proposition : un nouvel article à créer (en gras)

Art Y OJAr (nouveau numéro à créer) – Contrôle d'accès des Loteries électroniques (art. 72 LJAr)

¹ Le contrôle d'accès des loteries exploités de manière automatisée doit être systématique et privilégier le contact direct avec le personnel de vente, lorsque c'est possible, afin de renforcer l'intervention précoce.

² Lors du contrôle d'accès pour l'âge, les opérateurs vérifient également que la personne n'est pas interdite de jeux.

C. Informations pratiques

Le 2 mars 2018, le Conseil fédéral a lancé la consultation sur les ordonnances relatives à la loi sur les jeux d'argent.

Les dispositions soumises à la consultation ont pour objectif de clarifier divers aspects et apportent une réponse transparente à des questions qui étaient encore en suspens, avant que la population ne se prononce sur le référendum relatif à la loi sur les jeux d'argent en juin 2018.

La consultation porte précisément sur trois objets : l'Ordonnance sur les jeux d'argent, l'ordonnance révisée du DFJP sur les maisons de jeu et la nouvelle ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent.

Comme pour chaque procédure de consultation, les projets en question sont soumis aux cantons, aux partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, aux associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, aux associations faîtières de l'économie et aux autres milieux concernés dans le cas d'espèce.

Toute personne peut se prononcer sur un projet mis en consultation, même si elle n'a pas été expressément invitée à donner son avis. Cette procédure de consultation prendra fin le 15 juin 2018.

Les avis sont à faire parvenir sous forme électronique (joindre une version Word en plus d'une version PDF) à l'adresse suivante : cornelia.perler@bj.admin.ch

Plus d'informations relatives à la consultation sur les ordonnances relatives à la loi sur les jeux d'argent sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2018/2018-03-023.html>