

Léonor Perréard



Monopole des loteries

et paris en Suisse:

état des lieux et perspectives

Remise en question du
monopole détenu par
les opérateurs de loteries
et paris

Cahier de l'IDHEAP 236/2008



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

En matière de loteries et paris, presque tous les Etats européens ont mis en place un système plus ou moins similaire reposant sur un principe d'interdiction des grandes loteries et des paris, sauf exception. L'exception consiste à accorder l'autorisation d'organiser ces jeux à un organisateur unique qui dispose ainsi d'un monopole sur son territoire d'autorisation, et à imposer que les bénéfices soient intégralement reversés à l'utilité publique, à l'exemple de la Suisse, ou affectés au budget de l'Etat, à l'exemple de la France. Dans une perspective légistique, ce travail de recherche propose de tracer un état des lieux de la situation actuelle en Suisse, sous l'angle juridique et économique, et, sous l'éclairage des éléments remettant en cause le monopole, de discuter cinq scénarii envisageables pour l'avenir accompagnés des conséquences juridiques, économiques et sociales pour chacun d'eux. Ces réflexions conduisent à constater que le cadre juridique n'est plus adapté aux tendances actuelles.

Die Regelung der Lotterrie- und Wettmärkte ist in fast allen europäischen Staaten im Wesentlichen ähnlich: es besteht ein grundsätzliches Verbot der Durchführung von grossen Lotterrien und Wetten, das durch eine Ausnahmeregelung zugunsten eines einzigen oder eines stark eingeschränkten Kreises von Spielveranstaltern relativiert wird. Die Spielveranstalter verfügen über ein Exklusivrecht zur Durchführung dieser Glücksspiele auf ihrem Vertriebsgebiet. Damit verbunden ist die Pflicht, die generierten Erträge vollumfänglich entweder – wie in der Schweiz – so genannt «gemeinnützigen Zwecken» oder – wie etwa in Frankreich – der Staatskasse zufließen zu lassen. Im Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit wird zunächst aus legistischer Perspektive die aktuelle Situation im Lotterrie- und Wettbereich in der Schweiz analysiert. Im Lichte der Elemente, die das erwähnte Exklusivrecht in Frage stellen, werden sodann fünf mögliche Zukunftsszenarien mit ihren juristischen, wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen skizziert. Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass der heute in der Schweiz geltende rechtliche Rahmen nicht mehr den aktuellen Entwicklungen entspricht.

**Monopole des loteries
et paris en Suisse :
état des lieux et perspectives**

Léonor Perréard

**Monopole des loteries
et paris en Suisse :
état des lieux et perspectives**

**Remise en question du monopole détenu par
les opérateurs de loteries et paris**

Cahier de l'IDHEAP 236/2008

Travail de mémoire :

Rapporteur : Prof. Luzius Mader

© 2008 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-11-3



Institut de hautes études en administration publique

Swiss Graduate School of Public Administration

Institut universitaire autonome

Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne

T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09

idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Sommaire

1	Introduction	1
1.1	Thème	1
1.2	Problématique	2
1.3	Démarche	4
1.4	Plan du travail	5
2	Cadre juridique des loteries et paris en Suisse	7
2.1	Contexte général des jeux	7
2.1.1	Introduction historique	7
2.1.2	Jeux de hasard et d'argent	8
2.2	La Constitution fédérale	10
2.3	Contexte historique de la loi de 1923	11
2.4	La loi de 1923	13
2.4.1	Prohibition, exception, autorisation et autorités	14
2.4.2	Définition d'une loterie	16
2.4.3	Utilité publique et bienfaisance	19
2.4.4	Autres conditions d'octroi d'autorisation	20
2.4.5	Surveillance	20
2.4.6	Révocation de l'autorisation	20
2.5	Limites du droit fédéral	21
2.6	Droit cantonal	25
2.6.1	Lois cantonales et conventions intercantionales	25
2.6.2	Société de la Loterie de la Suisse Romande	28
2.6.3	Swisslos Interkantonale Landeslotterie	30
2.7	Convention intercantonale des loteries du 7 janvier 2005	31
2.7.1	Organes de la convention sur les loteries	32
2.7.2	Lutte contre la dépendance au jeu	34
2.7.3	Fonds de loterie et pari	35
3	Marché des loteries et paris en Suisse	37
3.1	Offre de jeux de loterie et de paris	37
3.1.1	Opérateurs de loteries et de paris en Suisse	37

3.1.2	Jeux	39
3.2	Revenus des loteries et paris	42
3.2.1	Chiffre d'affaire et revenu brut des jeux	42
3.2.2	Affectation des bénéfices	48
4	Facteurs de remise en cause du monopole	51
4.1	Evolution technologique dans le domaine des jeux d'argent	51
4.2	Libéralisation du commerce des services	55
4.3	Internationalisation	57
5	Examen de la jurisprudence européenne	61
5.1	Cadre législatif de l'Union européenne	61
5.2	Résumé de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes	62
5.2.1	Affaire Schindler	63
5.2.2	Affaire Läärä	64
5.2.3	Affaire Zenatti	64
5.2.4	Affaire Anomari	65
5.2.5	Affaire Gambelli	66
5.2.6	Affaires Placanica	67
5.3	Synthèse de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes	68
5.4	Autres affaires en Europe	69
5.5	Conséquences pour les monopoles en Europe	72
6	Quel avenir pour le monopole des loteries et paris en Suisse ?	75
6.1	Projet de révision de la loi de 1923	75
6.1.1	Contexte	75
6.1.2	Discussion du projet	76
6.1.3	Motifs de l'abandon de la révision de la loi de 1923	77
6.2	Développements envisageables	79
6.2.1	Statu quo	80
6.2.2	Mise à jour de la législation	82
6.2.3	Consolidation du monopole	83
6.2.4	Ouverture du secteur des loteries et paris	84

6.2.5	Régime unique pour tous les jeux de hasard et d'argent	87
7	Conclusion	89
	Annexes	91
	Annexe 1 : Définitions	91
	Annexe 2 : Billets à gratter de la Loterie Romande et de Swisslos	97
	Annexe 3 : Jeux de la Loterie Romande et de Swisslos	99
	Annexe 4 : Chiffre d'affaire des loteries et paris et des casinos	110
	Bibliographie	113

Tableaux

Tableau 1	Revenu brut des jeux des loteries et paris suisses, de 1996 à 2006, en millions de francs suisses	44
Tableau 2	Revenu brut des jeux des kursaals et des maisons de jeux suisses, de 2000 à 2006, en millions de francs suisses	46
Tableau 3	Plan du Tribolo	94
Tableau 4	Plan du Swiss Lotto	95
Tableau 5	Billets à gratter commercialisés par la Loterie Romande	97
Tableau 6	Billets à gratter commercialisés par Swisslos	98
Tableau 7	Banco	99
Tableau 8	Banco Jass	99
Tableau 9	Rapido	100
Tableau 10	Tactilo	101
Tableau 11	Swiss Lotto	102
Tableau 12	Billet Le Million	104
Tableau 13	Toto-R	104
Tableau 14	Toto-X	105
Tableau 15	Sporttip Set	106
Tableau 16	Sporttip One	107
Tableau 17	Euro Millions	108
Tableau 18	Paris Mutuels Urbains	109

Figures

Figure 1	Evolution de l'effectif de la Loterie Romande, de 1980 à 2005	38
Figure 2	Evolution du chiffre d'affaire des loteries et paris suisses, de 1937 à 2006	43
Figure 3	Evolution du revenu brut des jeux des loteries et paris suisses, de 1996 à 2006	45
Figure 4	Evolution du revenu brut des jeux des loteries et des casinos suisses, de 2000 à 2006	47
Figure 5	Distribution des bénéfices de la Loterie Romande par secteur d'activités, en 2006	49

1 Introduction

1.1 Thème

En Europe, l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie et des paris ainsi que l'affectation des bénéfices sont strictement réglementées et contrôlées. Entre le XIX^{ème} et le début du XX^{ème} siècle, confrontés aux problèmes de criminalité et aux problèmes sociaux posés par les jeux d'argent (endettement, dépendance au jeu), les Etats ont mis en place un système plus ou moins semblable reposant sur un principe d'interdiction des grandes loteries, sauf exception. L'exception en question consiste à accorder l'autorisation d'organiser des jeux de loterie et paris à un organisateur unique, plus ou moins lié à l'Etat, qui dispose ainsi d'un monopole sur son territoire d'autorisation, et à imposer que les bénéfices soient intégralement reversés à l'utilité publique, à l'exemple de la Suisse, ou affectés au budget de l'Etat, à l'exemple de la France. L'organisateur bénéficie ainsi d'une position dominante sur le marché des loteries et paris et du soutien des pouvoirs publics en raison des recettes substantielles que cette activité leurs rapportent, directement ou par le biais de la redistribution à l'utilité publique.

En Suisse, où ce « *triptyque prohibition – exception – monopole* »¹ a aussi été adopté, le secteur des jeux de hasard et d'argent est régi par deux lois fédérales qui distinguent les loteries et paris des autres jeux et les soumettent à des régimes juridiques très différents. Cette situation se confronte à l'imagination fertile des opérateurs de jeux qui proposent des jeux dont il n'apparaît pas clairement à quelle loi ils sont soumis. En conséquence, en cas de litige, ce sont les

¹ Trucy (2001-02 : 336). Remarque concernant les notes de bas de page dans ce travail : lorsque celles-ci figurent à la fin d'un paragraphe et après la ponctuation, elles se rapportent à l'ensemble du paragraphe. Si elles sont placées avant le point final d'une phrase, elles se rapportent à cette phrase uniquement.

tribunaux qui se chargent de trancher et, au final, d'effectuer le travail du législateur, ce qui pose un problème sur le plan de la séparation des trois pouvoirs, valeur chère à notre démocratie. Le projet de révision de la loi régissant les loteries et les paris initié en 2001, qui aurait pu apporter une solution, a cependant été abandonné.

1.2 Problématique

Depuis quelques années, les jeux de loterie et paris ainsi que leurs organisateurs se trouvent sous les feux des projecteurs. Suite aux changements intervenus depuis l'entrée en vigueur des lois qui régissent les loteries et paris, celles-ci n'ont pas été adaptées, de sorte qu'un certain vide juridique entoure ce secteur d'activité. Les progrès réalisés dans le domaine des technologies de l'information ont permis à de nouveaux opérateurs privés, à savoir les opérateurs de jeux d'argent par Internet, de s'introduire dans le marché. De plus, le développement de l'Union européenne repose, notamment, sur la libéralisation du commerce des services, dont font partie les loteries et paris. Enfin, pour faire face à la concurrence croissante, les organisateurs de loteries et paris s'allient pour développer en commun des jeux internationaux plus attractifs. A cela, il faut encore ajouter les nombreux cas sur lesquels la Cour de justice des communautés européennes s'est prononcée ces dernières années, allant jusqu'à remettre en cause la justification du monopole, ce qui provoque bien des débats et des émois auprès des Etats et des opérateurs de loteries et paris. En conséquence, le monopole n'est aujourd'hui plus qu'une fiction juridique.

Ce travail s'inscrit dans une perspective légistique, compte tenu du processus de révision de la loi pour le moment abandonné, mais qui sera vraisemblablement entrepris à nouveau ces prochaines années. Il propose ainsi de tracer un état des lieux de la situation actuelle du monopole des loteries et paris en Suisse, sous l'angle juridique et économique, et, sous l'éclairage des facteurs remettant en cause cet

état de fait et de la jurisprudence européenne, de donner des pistes sur les différents développements juridiques possibles pour l'avenir. Dans cette perspective, le fil rouge de ce travail sera d'établir que le cadre juridique n'est plus adapté aux tendances actuelles qui remettent en cause le monopole et ses justifications.

Les motifs qui justifient le choix de cette problématique sont les suivants : tout d'abord, le monopole a été institué pour des raisons de protection de la population. Si ce système se trouve remis en question, les risques sociaux demeurant, la Suisse, en tant qu'Etat de droit, se doit de réagir et de prendre les mesures adéquates afin de maintenir un climat social sain². Ce travail s'inscrit dès lors dans cette préoccupation. Par ailleurs, ce sujet s'avère d'une grande actualité, puisque ce secteur est actuellement en pleine mutation. De plus, les jeux d'argent comportent une part de rêve et procurent plaisir et divertissement à celui qui s'y adonne raisonnablement, mais ils peuvent aussi se transformer en cauchemar pour celui qui s'y perd frénétiquement, rendant ainsi ce sujet digne d'intérêt. Ajoutons que, depuis 2006, ce secteur se trouve particulièrement sous la loupe des autorités, en particulier de la Confédération, en raison de la mise en œuvre de la nouvelle convention. Enfin, nous nous pencherons sur la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes car ses décisions pourraient avoir des conséquences pour la Suisse le jour où la Suisse entre dans l'Union européenne.

Dans le cadre de ce travail, nous nous intéresserons uniquement aux jeux de loterie et aux paris ainsi qu'à leurs organisateurs, à l'exclusion des autres jeux d'argent et des maisons de jeu qui les exploitent, hormis pour situer les loteries et paris dans le contexte général des jeux d'argent et pour effectuer quelques comparaisons. Nous ne nous intéresserons pas non plus à l'activité des jeux clandestins, tels que l'exploitation de tripot à l'arrière de certains

² La Suisse compterait 0.8% de personnes dépendantes au jeu et 2.2% de personnes pour lesquelles le jeu est problématique, soit une estimation grossière d'environ 200'000 personnes au total (Künzi, 2004,p.IV).

cafés, l'organisation de tournois de poker ou l'exploitation de machines automatiques illégales hors des casinos. Le choix de réunir les questions relatives aux loteries et aux paris s'explique par le fait que dans la plupart des pays ces deux activités sont régies par les mêmes textes de lois et soumises au même régime, comme c'est d'ailleurs le cas en Suisse. De plus, le régime juridique adopté pour les opérateurs de loteries et paris est très différent de celui adopté pour les maisons de jeu, de sorte qu'une étude séparée d'un secteur est réalisable sans que la discussion ne s'avère au final lacunaire.

1.3 Démarche

Le point de départ de cette recherche est une analyse de la situation telle qu'elle est aujourd'hui, par l'identification de la nature du problème (en quoi consiste-t-il ?), de ses causes (par quoi est-il provoqué ?), de son contexte (quels sont ses rapports avec d'autres domaines ?), de sa temporalité (est-il durable ou temporaire ?), de sa dynamique (évolue-t-il ?) et de ses conséquences (que se passerait-il en l'absence d'intervention ?)³. Ensuite, en vue de donner une réponse au problème posé, le travail s'oriente vers des propositions de développements possibles accompagnés des conséquences, risques et opportunités envisageables. En conséquence, dans le cadre global d'un projet législatif comprenant 6 étapes (éléments matériels du mandat, problématique et solutions envisageables, contexte et enjeu politique, organisation du projet, planification temporelle et ressources), ce travail constitue un exercice de réalisation de la 2^{ème} étape du projet⁴.

Cette démarche comprend concrètement l'étude de textes juridiques, tels que lois, conventions, directives, jurisprudence, rapports, et de textes de référence et de doctrine, tels qu'ouvrages, avis de droit,

³ Delley (1999 : 88).

⁴ Mader (2006 : 193 ss.).

articles. Quelques entretiens semi-directifs, effectués notamment auprès de représentants des loteries et des cantons, complèteront le travail de lecture et d'analyse de textes.

1.4 Plan du travail

La présente partie introductive précède le chapitre 2 qui pose le cadre juridique des loteries et paris en Suisse, de la Constitution fédérale au droit cantonal, accompagné d'éléments historiques permettant de comprendre le contexte dans lequel les décisions déterminantes ont été prises. Le chapitre 3 expose le marché des loteries en Suisse. Cet exposé comporte l'offre de jeux et les revenus de cette activité, accompagnés de tableaux et graphiques. Le chapitre 4 identifie les facteurs, tels que l'évolution technologique, la libéralisation du commerce des services et l'internationalisation, dont l'impact sur le marché compromet le monopole. Le chapitre 5 présente une synthèse de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes dans ce domaine, l'évolution de cette jurisprudence au cours du temps et les conséquences pour les loteries européennes. Dans le chapitre 6, nous nous pencherons sur l'avenir du monopole en Suisse en proposant cinq développements envisageables et en analysant les conséquences de chaque scénario sur les aspects juridiques, économiques et sociaux. Enfin, une conclusion propose une synthèse des points essentiels de ce travail et clôt cette recherche.

En annexe, nous trouvons tout d'abord quelques définitions des principales notions relatives aux jeux de loterie, puis des tableaux comportant différentes informations sur les jeux exploités par les deux loteries nationales suisses ainsi que le calcul du chiffre d'affaire des loteries et paris et des maisons de jeu. En fin de travail, la bibliographie présente les publications officielles, les ouvrages de référence et de doctrine ainsi que les sites Internet consultés pour la réalisation de ce travail.

2 Cadre juridique des loteries et paris en Suisse

Dans ce chapitre, nous présenterons le droit suisse en vigueur dans le domaine des loteries et paris, afin d'établir le cadre juridique des opérateurs suisses. Ce portrait situera les principaux textes de loi (Constitution fédérale, lois et ordonnances fédérales et cantonales, conventions intercantionales) dans leur contexte historique et précisera leur contenu, ainsi que les compétences accordées à chaque niveau de l'administration.

2.1 Contexte général des jeux

2.1.1 Introduction historique

A en croire les témoignages historiques, les jeux intéressent les hommes depuis toujours. A l'époque de l'Antiquité déjà, les Grecs se passionnent pour les jeux de toutes sortes. Lorsque les Romains conquièrent la Grèce, ils perpétuent cette tradition du jeu et établissent la réglementation suivante : il est interdit de jouer de l'argent ou des valeurs, sauf s'il s'agit de jeux propres à développer la force physique. Les premiers paris sportifs sont nés. Au Moyen Âge, le jeu est à la mode et on joue partout en Europe. Les dés et les cartes offrent de multiples possibilités de jeu qui divertissent et amusent la haute société, tandis que, dans les bas quartiers, on dépense le peu qu'on a dans l'espoir, souvent vain, d'améliorer sa situation.

C'est dans ce contexte, que le gouvernement de Florence organise en 1530 la première grande loterie d'Etat moderne. Si cet engouement préoccupe les gouvernants, ceux-ci adoptent toutefois une position ambiguë. Ainsi, Louis XIV décrète par exemple une vingtaine d'édits, dont certains promettent le fouet et le carcan, alors qu'il tient lui-même une table de jeu à Versailles. Lorsque les gouvernants

prennent conscience des montants importants que ces jeux rapportent à leur organisateur, la tentation est grande de s'en emparer. L'interdiction totale des jeux d'argent paraît néanmoins difficile à appliquer et lorsqu'un jeu est interdit, le public se tourne vers l'offre clandestine, ce qui a pour effet de disperser cette manne tout azimut. Alors, les États naissants préfèrent réglementer cette activité et en faire bénéficier le trésor public, par exemple pour l'édification d'hôpitaux ou d'églises, ou les œuvres de charité. C'est ainsi que la plupart des États européens accordent progressivement à un opérateur unique plus ou moins rattaché à l'État central le monopole d'organisation et d'exploitation des jeux d'argent.⁵

2.1.2 Jeux de hasard et d'argent

Le hasard, de l'arabe "al-zahr" qui signifie "jeu de dés", fait partie de notre quotidien et tout un chacun est capable de l'appréhender et de comprendre sa signification et ses implications. Sa définition formelle fait toutefois l'objet de larges débats scientifiques dans lesquelles deux écoles s'affrontent. D'une part, ceux qui pensent que le hasard ne fait que traduire nos limites d'appréhension de la réalité, à l'exemple d'Albert Einstein qui affirmait que « *Dieu ne joue pas aux dés avec l'Univers* »⁶. D'autre part, ceux qui admettent l'existence d'un hasard essentiel, irréductible et lié à une liberté intrinsèque de certains éléments de réalité, à l'exemple de Werner Heisenberg, fondateur de la physique quantique, dont le principe éponyme stipule qu'on ne peut pas déterminer avec certitude la vitesse et la position d'une particule⁷.

Qu'est-ce qu'un jeu de hasard et d'argent ? Tentons d'y répondre à l'exemple du jeu de l'oie. Ce dernier est un jeu de hasard aussi longtemps que le gagnant d'une partie n'espère rien d'autre que les félicitations dithyrambiques de ses partenaires. Chaque participant

⁵ Descotils (1993).

⁶ Hawking (1988 : 83).

⁷ Cohen-Tannoudji (1992 : 28).

lance à son tour le dé, avance son pion et se conforme aux instructions données par les cases (avancer ou reculer de quelques cases, passer son tour, retourner à la case départ, etc.). Ce jeu ne laisse aucune initiative aux participants et peut donc être qualifié de jeu de pur hasard, car seuls le dé et les "accidents" de parcours déterminent l'avancement du jeu et finalement son issue (qui gagne ? qui perd ?). Les jeux d'argent, quant à eux, présentent la particularité d'induire des transferts de valeurs économiques entre les différents acteurs qui prennent part au jeu. « *Les gagnants acquièrent des valeurs économiques qu'ils ne possédaient pas avant de jouer. Souvent le perdant perd une valeur économique qu'il possédait avant le jeu et qu'il a dû engager pour participer : la mise ou l'enjeu* »⁸. Ainsi, notre jeu de l'oie devient un jeu de hasard et d'argent si, au début de la partie, chaque joueur met une certaine somme d'argent en jeu, qui sera redistribuée, d'un commun accord, au gagnant à la fin de la partie. Cette somme peut être redistribuée intégralement ou seulement partiellement, par exemple si l'organisateur qui met le matériel de jeu à disposition des participants et organise la réunion de jeu prend une commission. C'est précisément ce dernier cas qui nous intéresse dans le présent travail de recherche, c'est-à-dire lorsque l'opérateur organise des jeux dans le but de dégager un bénéfice dont l'usage sera déterminé ultérieurement.

Si le jeu de l'oie est un jeu de pur hasard, il est par contre des jeux où l'habileté ou la compétence du participant joue un rôle plus ou moins prépondérant dans l'issue du jeu : ce sont les jeux d'adresse. « *Un jeu de pur hasard est un jeu où aucune compétence des participants n'est objectivement efficace (sous réserve d'un vice affectant le tirage au sort !). Dans les jeux qui ne sont pas de pur hasard, celui qui connaît les conditions de l'épreuve support (par exemple un match sportif) a plus de probabilités de gagner que celui*

⁸ Mouquin (1994), *Principes législatifs en matière de jeu*, n°7 et 8.

qui les ignore »⁹. Dans le contexte que nous venons de présenter, les jeux de loterie sont un cas particulier de jeux de pur hasard et d'argent. Ils seront définis et développés au fur et à mesure de ce chapitre.

2.2 La Constitution fédérale

Lors de la révision de la Constitution fédérale de 1874, le peuple a accepté l'introduction du premier article sur les jeux de hasard et d'argent formulé ainsi : « *Il est interdit d'ouvrir des maisons de jeu. Celles qui existent actuellement seront fermées le 31 décembre 1877. Les concessions qui auraient été accordées ou renouvelées depuis le commencement de l'année 1871 sont déclarées nulles. La Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries* » (art. 35 al. 3)¹⁰. A travers l'adoption de cette disposition, le législateur fédéral a opéré une nette distinction entre les maisons de jeu et les loteries en les soumettant à des régimes très différents. Cette distinction se justifie par le fait que, dès 1874, le législateur a jugé les jeux de loterie moins dangereux pour le public que les autres jeux d'argent¹¹. Depuis, la disposition sur les maisons de jeu a été modifiée à plusieurs reprises, mais la distinction entre les maisons de jeu et les loteries a toujours été maintenue.

C'est sous cette disposition que la loi fédérale sur les loteries et paris professionnels de 1923 (ci-après loi de 1923 ou LLP) a été adoptée. Le parlement a ensuite adopté la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu en 1929 (ci-après loi de 1929), qui a été révisée en 1998 (ci-après loi sur les maisons de jeu ou LMJ). D'après cette

⁹ Mouquin (1994), *Principes législatifs en matière de jeu*, n°37.

¹⁰ Notons que la traduction française de l'expression "mesures nécessaires" n'est pas tout à fait exacte, puisque l'expression utilisée dans la version allemande est "geeignete Massnahmen" qui peut être traduit par "mesures appropriées".

¹¹ FF 1918 IV 343, p.355. Aubert (1999), p.7, n°19.

dernière, les jeux de hasard, sous réserve des jeux de loterie, sont formellement interdits hors des maisons de jeu, qui doivent être titulaire d'une concession. Il est généralement admis que la loi sur les maisons de jeu est une loi générale (*lex generalis*) sur les jeux de hasard, à l'exclusion des jeux loterie, et que la loi de 1923 est une loi spéciale (*lex specialis*), de sorte que tous les jeux de hasard et d'argent qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi de 1923 sont automatiquement soumis à la loi de 1929, respectivement à la loi sur les maisons de jeu.

La disposition de la Constitution fédérale traitant des loteries y est restée inchangée jusqu'à sa dernière révision en 1999. Dans sa nouvelle teneur, elle précise à l'art. 106 al. 1 que « *la législation sur [...] les loteries relève de la compétence de la Confédération* », ce qui signifie en substance, que la nouvelle formulation n'a pas modifié le contenu de cette disposition. Ainsi, aucune indication matérielle sur les loteries ne se trouve dans la Constitution fédérale, ni du reste aucune indication sur les compétences qui pourraient être déléguées aux cantons.

2.3 Contexte historique de la loi de 1923

Avant l'élaboration d'un projet de loi fédérale, chaque canton disposait d'une législation cantonale en matière de loterie. Ces lois poursuivaient un but commun de protection de la population, en luttant contre les abus des opérateurs de loteries et en contenant l'offre de jeux. En 1893, une consultation des cantons a mis en évidence l'abandon généralisé des loteries d'Etat¹², l'existence de nombreuses loteries à but d'utilité publique, - dont certaines proposaient des sommes d'argent qualifiées de nuisibles par les

¹² Par "loterie d'Etat", on entend des loteries exploitées par l'Etat lui-même ou un organisme agissant pour son compte, et dont les bénéfices tombent directement dans les caisses de l'Etat pour le financement de ses activités. On parle aussi de "loterie fiscale".

gouvernements -, une propagande importante en faveur des loteries étrangères, ainsi que le développement croissant des loteries et de leurs produits dérivés, tels que les emprunts à primes¹³. Ces loteries proposant, en contrepartie d'une mise modeste, un espoir de gain important, c'est surtout la classe la moins aisée de la population qui y prenait part. Les opérateurs de loteries exploitaient ainsi leurs activités sans se préoccuper des risques que la passion du jeu provoque, en particulier pour une population déjà fragilisée par une situation financière précaire.

Cependant, les prescriptions légales cantonales s'avéraient disparates quant à leur contenu et à leur portée. Quelques cantons avaient adopté la prohibition totale des loteries, tandis que d'autres avaient opté pour un régime de prohibition assorti d'exception, à condition que l'opérateur soit dûment autorisé et qu'il exerce son activité dans un but d'utilité publique. Ce manque d'uniformité et la limitation des prescriptions légales au territoire du canton ne permettaient pas d'atteindre le but commun fixé par les lois cantonales. En effet, il était bien difficile de faire appliquer les peines prévues, puisqu'en cas de condamnation, il suffisait à la personne condamnée de changer de canton pour ne plus être ennuyée et pour recommencer son commerce.

La nécessité d'une loi fédérale qui mette tous les cantons à la même enseigne et permette de faire appliquer les sanctions pénales devenait par conséquent de plus en plus évidente. Suite à la motion de M. Müri déposée en 1899, c'est le postulat suivant qui servit à l'élaboration de la loi fédérale : « *Le Conseil fédéral est invité à faire rapport sur la question de savoir si l'intérêt public n'exige pas qu'une loi fédérale contre l'abus des loteries soit élaborée à bref délai, en exécution de l'art. 35 al. 3 de la Constitution fédérale, dans le but principal : 1) de supprimer complètement les loteries proprement dites ; 2) de donner une base légale aux loteries mixtes,*

¹³ Les emprunts à primes constituent un outil financier qui combine l'obligation et la loterie. Cette pratique désuète n'a plus cours depuis une quarantaine d'années, car elle a été remplacée par d'autres outils financiers plus modernes.

notamment à l'émission de valeurs à lots ; 3) de placer sous la surveillance de la Confédération les loteries d'intérêt général ». ¹⁴

Plus tard, dans son message du 13 août 1918 concernant le projet de loi fédérale sur les loteries et les entreprises analogues, le Conseil fédéral a estimé qu'une loi fédérale est une solution satisfaisante pour lutter contre les abus des opérateurs de loteries. En outre, compte tenu des efforts déployés par les cantons des années durant dans cette lutte, il a considéré que « *l'abrogation totale de la législation cantonale n'est aucunement désirable* » ¹⁵. L'idée était donc d'élaborer une loi fédérale qui fixe les principes de base et qui soit compatible avec le droit cantonal, qui détermine quant à lui les modalités d'exécution.

2.4 La loi de 1923

La loi de 1923 contient les dispositions de droit matériel. Elle est structurée en 5 parties. La première partie traite des loteries traditionnelles et de celles servant à des fins d'utilité publique, ainsi que des emprunts à primes. La deuxième partie est consacrée aux paris professionnels et la troisième aux mesures concernant le trafic postal. La quatrième partie fixe les dispositions pénales et procédures qui permettent de poursuivre les contrevenants au-delà des frontières cantonales et la dernière traite des dispositions transitoires et finales. L'ordonnance relative à la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels du 27 mai 1924 (ci-après OLLP) détermine les autorités compétentes, règle les modalités en cas de dénonciation ou de recours, et précise les informations qui doivent être communiquées par les opérateurs aux autorités. Elle apporte également un complément au sujet des opérations analogues aux loteries, telles que celles appliquant le procédé dit de la boule de

¹⁴ FF 1918 IV 343, p.347.

¹⁵ FF 1918 IV 343, p.351.

neige, certains concours ou encore certains appareils de vente ou de jeu (art. 43 OLLP).

2.4.1 Prohibition, exception, autorisation et autorités

La loi de 1923 donne d'entrée le ton en disposant, à l'art. 1 al. 1, « *les loteries sont prohibées* ». Il en est de même de « *l'offre, la négociation et la conclusion professionnelles de paris relatifs à des courses de chevaux, régates, parties de football et manifestations analogues* » (art. 33 al. 1 LLP). La loi précise, ensuite, que la prohibition est limitée et instaure ainsi un régime d'exception, de sorte que c'est un privilège d'être autorisé à organiser et exploiter une loterie ou des paris, la norme consistant en une interdiction totale. L'exception prévue pour les loteries s'applique à celles servant l'utilité publique ou la bienfaisance (art. 3 LLP). Le régime d'exception prévu pour les paris définis à l'art. 33 LLP comprend une forte restriction : seuls les paris au totalisateur peuvent être autorisés. L'objectif poursuivi par la loi ne vise pas l'interdiction de toute forme de pari, mais celle de l'exercice du métier de bookmaker¹⁶.

Suivant cette disposition, les paris sportifs dénommés "Sporttip Set" et "Sporttip One", dont les gains sont calculés à la cote, auraient donc dû être strictement interdits¹⁷. Il est toutefois à noter que les cantons les ont autorisés pour les revenus substantiels qu'ils rapportent et pour éviter que ceux-ci partent vers l'étranger. De plus, afin de rendre cette autorisation acceptable, les gouvernements cantonaux ont trouvé une parade : dans le discours politique qu'ils ont adopté, les paris Sporttip sont en effet considérés comme des concours au sens de l'art. 43 OLLP, qui en fait dès lors des opérations analogues aux loteries et, par conséquent, soumises au même régime juridique qu'elles ! L'arrêt du Tribunal fédéral du 26 octobre 2005 portant sur l'exploitation de ces paris n'apporte pas

¹⁶ FF 1918 IV 343, p.362.

¹⁷ Rouiller (2004 : 445 ss.).

plus de précision sur cette question, car le Tribunal fédéral n'avait pas à se prononcer sur la qualification juridique de ces paris¹⁸.

Cette autorisation exceptionnelle dont bénéficient les loteries, telle qu'elle est définie dans la loi de 1923, se situe entre l'autorisation ordinaire, qui accorde un droit à l'administré (tel le permis de conduire), et la concession, qui n'accorde aucun droit à l'administré (telle la concession pour l'ouverture d'un casino)¹⁹. En effet, elle ne confère pas de droit, mais elle permet à l'administré, à qui l'autorité aurait rendu une décision négative, de recourir en invoquant une mauvaise appréciation de la situation. Largement répandu en Suisse depuis le XIX^{ème} siècle, le législateur n'a pas jugé utile de revoir ce principe au moment de l'élaboration de la loi de 1923.

Une deuxième disposition de la loi prévoit que « *la prohibition ne s'étend pas aux loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, lorsque les lots ne consistent pas en espèces et que l'émission et le tirage des billets, ainsi que la délivrance des lots, sont en corrélation directe avec la réunion récréative (tombolas)* » (art. 2 al. 1 LLP). Cette disposition concerne les associations de quartier, sportives, culturelles ou autres, qui, par le biais d'une tombola, souhaitent récolter des fonds pour financer leurs activités. L'organisation de telles loteries est soumise à la loi cantonale qui peut les autoriser, les interdire ou leur appliquer certaines restrictions (art. 2 al. 2 LLP).

Quant aux autorisations d'organisation, elles sont délivrées par une autorité compétente unique, désignée par les lois cantonales (art. 15 al. 1 LLP). Enfin, la loi accorde encore la possibilité aux cantons de réglementer les loteries de façon plus détaillée (art. 15 al. 2 LLP) ou plus restrictive (art. 16 LLP). Concernant les paris, « *la législation cantonale peut permettre la négociation et la conclusion professionnelles de paris au totalisateur* » concernant les rencontres sportives mentionnées à l'art. 33 susmentionné (art. 34 LLP). II

¹⁸ Arrêt du Tribunal fédéral ATF 6S.50/2005/gnd, du 26 octobre 2005.

¹⁹ Aubert (1999), p.15, n°41.

s'agit en particulier des paris Toto-R et Toto-X du Sport-Toto ou de ceux proposés par les sociétés de Pari Mutuel Urbain.

2.4.2 Définition d'une loterie

A l'art. 1 al. 2 LLP, la définition nous apprend qu'une loterie est une opération qui réunit cumulativement quatre "étapes" : une mise, une espérance de gain consistant en un lot, la détermination du lot par le hasard et la soumission de l'attribution, de la nature et du montant des lots à un plan. Le Conseil fédéral avait pourtant préconisé qu'on n'insère pas une telle définition dans la loi et que cette appréciation soit laissée aux autorités chargées de l'application de la loi²⁰. Il avait en effet estimé qu'en introduisant une définition, on prenait le risque qu'un jour ou l'autre la délimitation poserait des problèmes, compte tenu de l'imagination et de l'inventivité dont font preuve les opérateurs de jeux d'argent. Le Conseil des Etats a pour sa part considéré qu'il y avait là une lacune à combler, ce qu'il a fait.

Bien qu'il soit difficile d'établir une définition des jeux de loterie, dans la législation suisse c'est l'existence du plan de loterie qui distingue les jeux de hasard et d'argent des loteries. Pourtant, les gains attribués par les autres jeux de hasard sont aussi distribués selon un plan, ou du moins une règle de calcul. En quoi ce plan permet-il alors de faire cette distinction ? La jurisprudence topique a admis qu'un plan de loterie est un plan qui exclut le risque de jeu de l'organisateur en déterminant d'avance, de manière certaine et finie, la masse maximale des lots que l'organisateur devra payer²¹.

Un tel plan joue un rôle protecteur, à la fois pour l'organisateur de loteries et pour le joueur²². Considérons l'organisateur. Par le plan de loterie, celui-ci connaît d'avance le montant maximal qu'il risque de devoir payer. En examinant l'exemple des jeux de loterie au tableau, la situation "optimale" se produit quand l'organisateur vend

²⁰ FF 1918 IV 343, p.353.

²¹ Jurisprudence topique du Tribunal fédéral suisse sur la définition des loteries.

²² Rouiller (2000), p.31-32.

la totalité de ses billets. Toutefois, deux situations opposées peuvent se produire. D'une part, si l'organisateur ne vend que les billets perdants, alors son chiffre d'affaire sera maximal. D'autre part, s'il ne vend que les billets gagnants, alors c'est sa perte qui sera maximale. Dans les deux cas, le chiffre d'affaire et la perte sont limités par le plan. Dans le cas des autres jeux d'argent, le hasard peut produire une longue série de pertes pour le joueur ou une longue série de gros gains. Ni le chiffre d'affaire, ni la perte de l'organisateur ne sont alors limités. Le plan qui exclut le risque de jeu de l'organisateur a donc bien un effet protecteur pour l'organisateur, car les risques financiers auxquels celui-ci s'expose sont connus d'avance et limités par le plan lui-même.

Un tel plan joue ensuite aussi un rôle protecteur ou modérateur pour le joueur vis-à-vis du risque de dépendance au jeu, car il provoque un sentiment de collectivité chez les joueurs qui participent tous au même jeu et dont les résultats sont issus d'un seul et même tirage "centralisé"²³. Les joueurs ne jouent pas individuellement contre l'organisateur, comme c'est le cas des jeux de hasard des casinos, mais les uns contre les autres. A l'avance, ils connaissent le montant des lots et ils savent que le nombre de lots est prédéterminé et que ce que gagne l'un, l'autre ne le gagnera pas²⁴. Ceci est tout particulièrement perceptible lorsqu'on assiste à un loto ou à une tombola organisé par une association. Lorsque toutes les personnes sont réunies dans une même salle, elles savent bien que le nombre de gros gains est limité et qu'il est impossible qu'une même personne gagne le plus gros dix fois. Tandis qu'en jouant par exemple à la roulette, il est tout à fait possible que le chiffre 13 sorte dix fois de suite. En outre, le montant total des gains de loterie étant inférieur au montant total des mises, le joueur qui achète tous les billets de loterie d'une tranche est absolument certain de perdre, ce qui devrait

²³ Aubert (1999), p.9, n°23.

²⁴ A ce propos, il est intéressant de relever que la loi de 1923 parle bien de "lot" à l'art. 1 al. 2, terme défini comme étant une part qui revient à chacun dans un partage.

également avoir un effet modérateur chez le joueur, du moins théoriquement.

D'autres éléments caractéristiques des loteries peuvent être mis en évidence, dont certains sont toutefois remis en cause depuis le recours à Internet comme support de jeu. La plupart des jeux de loterie se déroulent dans le temps et il faut compter un certain délai entre le moment où le participant prend part au jeu en engageant une mise et le tirage de la loterie. De ce fait, l'organisateur délivre au participant un billet ou autre titre, attestant de sa participation au jeu. Cette contremarque papier, ou sur support électronique (téléphonie mobile, Internet, appareils automatiques, etc.), ne connaît pas d'équivalent dans les autres jeux en raison de l'instantanéité des résultats. L'aspect temporel se retrouve également à la délivrance des gains de loterie, puisque ceux-ci ne sont généralement pas distribués en espèces immédiatement après le tirage, mais qu'un laps de temps est nécessaire entre ces deux événements. Dans les casinos, les personnes jouent avec des jetons. Elles perçoivent leurs gains sous la même forme et peuvent les rejouer aussitôt ou les échanger contre des espèces à la caisse du casino en tout temps, exceptés les gros gains qui sont versés sur les comptes bancaires. Les gains obtenus sur Internet sont également versés sur les comptes bancaires, puisque pour y prendre part, le joueur doit ouvrir un compte duquel sont déduites ses mises et sur lequel sont portés ses gains. Les transactions sont toutefois effectuées dans des délais plus courts, puisque l'opérateur qui les accomplit est déjà en possession des données bancaires de la personne. Cet aspect temporel tend néanmoins à ne plus constituer un élément caractéristique des jeux de loterie, puisque ces derniers sont dorénavant aussi accessibles par Internet selon des modalités de paiement similaires aux autres jeux d'argent.

Relevons encore la diffusion spatiale de la loterie, ou caractère "diffus"²⁵, qui se produit de deux façons. Premièrement, la

²⁵ Aubert (1999), p. 9, n°24.

contremarque susmentionnée permet aux participants d'être physiquement absent lors du tirage. Deuxièmement, les personnes prennent part aux loteries en divers lieux, plus ou moins publics (vente dans la rue, les centres commerciaux, les kiosques, les cafés-restaurants ou encore depuis son domicile) tandis qu'elles prennent part aux autres jeux de hasard exclusivement en se rendant dans des maisons de jeu, d'où une séparation physique de l'environnement de jeu du reste de l'espace. Relevons que depuis l'apparition des maisons de jeu sur Internet, ces aspects de la diffusion spatiale du jeu ne constituent plus des éléments caractéristiques des loteries.

Le fait que le jeu se déroule dans le temps et dans l'espace engendre généralement une large participation pour un même jeu et à un même tirage (jeu de masse), qui permet des mises modiques et des gains élevés. De plus, il est à noter que les participants aux jeux de loterie prennent forcément part à tous les rangs de gain à la fois. En effet, ils ne peuvent pas poursuivre un seul rang de gain ou un seul lot, contrairement à la roulette, par exemple.

En conséquence, l'usage d'Internet pour offrir des jeux de hasard et d'argent, loteries ou autres, a pour effet d'amoindrir les éléments traditionnellement caractéristiques des loteries.

2.4.3 Utilité publique et bienfaisance

« *Les loteries visant un but d'utilité publique ou de bienfaisance peuvent être autorisées par l'autorité cantonale compétente, pour le territoire du canton où elles sont organisées* » (art. 5 LLP). Les autorités cantonales sont ainsi libres d'autoriser ces loteries, de les interdire complètement ou encore de les soumettre à des restrictions plus sévères (art. 16 LLP). L'art. 5 mentionne en outre l'interdiction des loteries fiscales, c'est-à-dire « *les loteries destinées à assurer l'exécution d'obligations légales, de droit public* ». Conformément au Message du Conseil fédéral de 1918, l'appréciation de l'expression "utilité publique" est laissée aux autorités, qui avaient déjà à cette période et qui ont toujours une certaine expérience en la matière, ainsi que la connaissance du terrain et des besoins de leur

région. Ainsi, cette activité peut être autorisée pour autant que les risques sociaux restent modérés et qu'elle ne provoque pas la situation contradictoire qui reviendrait à prendre l'argent aux personnes en difficulté financière pour le leur redistribuer à travers des institutions d'aide. Ce sont là autant d'éléments qui ont été pris en compte lors de l'élaboration de la loi de 1923.

2.4.4 Autres conditions d'octroi d'autorisation

En plus de devoir impérativement servir l'utilité publique, seules les corporations ou institutions de droit public ainsi que les groupements de personnes ou fondations de droit privé peuvent être autorisés. Ces sociétés doivent avoir leur siège en Suisse et présenter toutes les garanties d'honnêteté, de fiabilité et de sécurité quant à l'organisation des jeux de loterie (art. 6 et 7 LLP).

2.4.5 Surveillance

Les autorités ont également la compétence de surveiller l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie, notamment « *le tirage, la délivrance des lots et l'emploi du produit de l'entreprise* » (art. 10 LLP). Cette surveillance s'exerce par ailleurs à travers l'exigence que le tirage soit public, que les résultats soient publiés et que l'organisateur rende compte à l'autorité des résultats de la loterie (art. 11 LLP).

2.4.6 Révocation de l'autorisation

La révocation est prévue par la loi et prononcée par les autorités compétentes. Elle peut se produire lorsque « *le titulaire ne remplit pas les conditions posées ou lorsqu'il contrevient aux prescriptions de la loi ou des ordonnances* » (art. 13 al. 1 LLP).

2.5 Limites du droit fédéral

A l'issue de cette présentation du droit fédéral, relevons que la loi de 1923 n'institue pas le monopole des loteries et qu'elle est aujourd'hui dépassée, en particulier concernant les points suivants :

- Les plans de loterie des jeux à rangs fixes ne permettent pas de prévoir à l'avance le montant total des gains qui seront distribués (risque de jeu) ;
- Les tâches d'utilité publique sont déjà largement prises en charge par les obligations légales de l'Etat malgré l'interdiction des loteries fiscales (art. 5 LLP) ;
- L'utilisation de l'argent des loteries par les organes de répartition décidant de manière autonome des institutions bénéficiaires et des montants alloués échappe à tout contrôle démocratique²⁶ ;
- Les tirages des billets à pré tirage sont effectués à l'imprimerie et ne sont pas publics (art. 11 LLP) ;
- Les emprunts à primes n'existent plus depuis une quarantaine d'années (art. 17 à 32 LLP) ;
- Les paris sportifs sont autorisés alors que la loi les interdit (art. 33 LLP) ;
- Les courses de chevaux n'ont généralement plus lieu en Suisse hormis quelques courses comme à Avenches, Frauenfeld ou sur les lacs gelés d'Arosa et de St-Moritz (art. 34 LLP) ;

²⁶ Müller (1988). Dans cet article, Müller conteste fermement cette pratique et critique l'absence de contrôle démocratique sur l'usage des bénéfices importants dégagés par les loteries. Selon lui, ces dépenses devraient être soumises aux réglementations cantonales sur les compétences financières ou, au moins, être présentées au parlement. Dans le canton de Genève, toutes les allocations sont soumises au Conseil d'Etat pour approbation, mais cette pratique n'est pas uniforme dans le pays. Par exemple, dans le canton de Vaud, seules les allocations dépassant CHF 100'000.- sont présentées au Conseil d'Etat.

- Le développement des technologies permet d'offrir de nouveaux supports de jeu (Internet, distributeurs automatiques, téléphonie mobile) pour lesquels la loi de 1923 ne propose aucune réponse ;
- Les peines pénales ne sont plus adaptées (art. 38 et suivants LLP).

Attardons-nous maintenant sur les objets sur lesquels portent la loi de 1923 et la loi sur les maisons de jeu. Au fil des Âges, les jeux d'argent se sont considérablement développés et diversifiés. L'inventivité et l'imagination des organisateurs ont donné lieu à une grande variété de jeux. Par ailleurs, depuis une trentaine d'années, l'évolution technologique, dont les développements sont presque illimités, a permis de mettre en service des appareils de jeu et des terminaux informatiques connectés en réseaux qui offrent des jeux désormais bien éloignés des loteries traditionnelles. En soumettant les loteries et paris, les jeux d'adresse et les jeux de hasard à des régimes juridiques différents, il est prépondérant de pouvoir déterminer quel jeu est soumis à quelle loi. La suite présente trois exemples posant un problème de délimitation.

Exemple du distributeur de loterie électronique dénommé Tactilo

La limite entre les appareils à sous servant aux jeux de hasard et les jeux de loterie est particulièrement floue en ce qui concerne les distributeurs de loterie électronique dénommés Tactilo et exploités depuis 1998 par la société de la Loterie de la Suisse Romande (ci-après Loterie Romande). La question de la qualification juridique des Tactilo est délicate et pour le moment sans réponse définitive, compte tenu de la procédure administrative actuellement en cours devant la Commission fédérale des maisons de jeu. En effet, ces appareils présentent des aspects extérieurs semblables aux machines à sous placées dans les casinos sur le plan de l'animation, de la rapidité du déroulement du jeu et de la succession des parties de jeu, ainsi que sur le plan de l'isolement du participant face à ces appareils conçus pour s'adresser à une seule personne à la fois. De plus, les

sensations et tensions ressenties sont similaires à celles que procurent les machines à sous de casino. Tout comme les appareils à sous, le participant insère des pièces de monnaie dans l'appareil, mais celui-ci distribue en retour des gains sous la forme de tickets de paiement que le participant encaisse auprès des dépositaires ou auprès de la Loterie Romande.

Concernant le strict respect du plan de loterie des jeux proposés, des doutes sont émis quant au retrait de la vente des billets d'une émission une fois les gros lots de cette émission tombés. Si ces doutes s'avèrent justifiés, il en ressort que le plan de loterie n'est pas strictement respecté et que le taux de redistribution réel ne correspond pas à celui qui se calcule aisément à partir du tableau des lots. Toutefois, sur le plan de la mécanique du jeu et du tirage, les jeux distribués par ces appareils sont bien des jeux de loterie qui apparaissent à l'écran sous la forme de billets que le participant gratte en les touchant. D'après les organisateurs, ces billets virtuels constituent l'équivalent électronique des billets de loterie papier en vente dans les kiosques et font l'objet d'un tirage commun à tous les distributeurs et centralisé, tout comme les billets papier. Si ce point de vue se défend, ce n'est pas l'avis de la Commission fédérale des maisons de jeu qui a interdit l'exploitation des Tactilo hors des maisons de jeu²⁷. Cependant, la procédure n'est pas terminée puisque les parties ont déposé un recours au Tribunal administratif fédéral.

²⁷ Décision superprovisoire de la Commission fédérale des maisons de jeu dans la cause Société de la Loterie de la Suisse Romande, Swisslos Interkantonale Landeslotterie, Société du Sport-Toto, Société coopérative de loterie SEVA concernant l'automate de jeu Tactilo, du 10 juin 2004, et Décision de la Commission fédérale des maisons de jeu dans la cause Société de la Loterie de la Suisse Romande, Swisslos Interkantonale Landeslotterie, les cantons suisses, ainsi que Fédération Suisse des Casinos, concernant la procédure administrative Tactilo, du 21 décembre 2006.

Exemple des paris sportifs

Statistiquement parlant, un participant qui engage un pari simple sur une course de chevaux consistant à trouver le cheval vainqueur de la course, aura une chance sur le nombre total de chevaux partants, prenons N , de désigner le bon cheval, soit $1/N$. S'il connaît le milieu des courses de chevaux, qu'il sait que le cheval n°5 est âgé et qu'il n'a jamais gagné aucune course ou que le cheval n°7 est malade, alors le participant connaisseur éliminera d'emblée ces deux chevaux de son choix et se déterminera à partir des chevaux restants. Ainsi, sa chance de gagner augmentera de $1/N$ à $1/(N-2)$. D'un autre côté, si un cheval est trop bon et que le public le sait, alors tous les participants vont parier sur lui et vraisemblablement gagner. Ainsi, l'issue de la course devient déterministe et les paris inintéressants. Toutefois, aussi rapide soit-il, personne ne peut exclure que le cheval heurte un caillou, qu'il connaisse une défaillance musculaire ou qu'il ne court pas aussi vite qu'on l'attend, de sorte que personne ne peut prévoir avec exactitude que ce cheval se placera en première, deuxième ou troisième position. Ainsi, une part des chevaux peut d'emblée être éliminée du choix des concurrents sur lesquels un participant engage un pari. Le choix de ces chevaux à éliminer constitue la part d'adresse du jeu ; autrement dit, c'est dans ce choix que la compétence du participant se révèle. Ensuite, sur la part restante, aucune compétence ne permet de gagner avec assurance. Ainsi, le pari consistant à effectuer un choix parmi les chevaux restants devient un jeu de hasard. En résumé, nous pouvons affirmer que les paris sur les courses de chevaux sont des jeux d'argent constitué d'une part d'adresse et d'une autre part de hasard et cette conclusion peut être étendue à tous les paris relatifs aux compétitions sportives²⁸.

²⁸ Mouquin dans sa note *Loterie, Lotos, Paris : Question de terminologie* (1994, n°14) évalue la part d'adresse à $1/3$ et la part de hasard à $2/3$ pour les paris sur les courses de chevaux.

Exemple des appareils à sous

Nous avons déjà mentionné le fait qu'il est parfois difficile d'établir une limite entre jeu d'adresse et jeu de hasard. Celle-ci est particulièrement imprécise en ce qui concerne les appareils automatiques de jeu, ou machines à sous. Dans ce domaine, la législation suisse est problématique, car elle opère une division inopportune entre les appareils à sous servant aux jeux de hasard, qui sont de la compétence de la Confédération (art. 106 al. 1 et 2 Cst. féd., art. 15 et 16 LMJ) et prohibés hors casino, et les appareils à sous servant aux jeux d'adresse, dont l'homologation est de la compétence des cantons (art. 106 al. 4 Cst. féd.) et qui sont autorisés dans des cafés ou salons de jeu publics et d'accès libre. Dès lors, les constructeurs de ce type d'appareils, dont l'ingéniosité est souvent étonnante, parviennent à réaliser des machines qui sont fondamentalement des appareils à sous proposant des jeux de hasard, mais qui revêtent des aspects cosmétiques d'appareils proposant des jeux d'adresse.

2.6 Droit cantonal

2.6.1 Lois cantonales et conventions intercantionales

D'une manière générale, les lois cantonales reprennent les éléments contenus dans la loi de 1923 et contiennent les dispositions de droit formel²⁹. Certains cantons ont utilisé la compétence que la loi de 1923 leur accorde d'apporter plus de restrictions. La loi zurichoise impose par exemple qu'une loterie offre les mêmes chances de gains pendant toute la période que dure la loterie ; ou encore, la loi fribourgeoise interdisait, jusqu'à sa révision en 2000, l'organisation

²⁹ Dans le cadre de ce travail, ce sont essentiellement les lois des cantons romands qui ont été étudiées. Par soucis de simplification, nous nommerons chaque loi cantonale relative à la loi de 1923 en lui accolant l'adjectif du canton auquel elle se réfère, par exemple "loi vaudoise".

des jeux de lotos certains jours de l'année. Citons enfin la restriction présente dans les lois neuchâteloise, vaudoise et valaisanne, qui contiennent une disposition disant que « *l'autorisation d'organiser une loterie, tombola, loto, etc., n'est au surplus accordée que si des raisons d'intérêt public (abus du nombre des loteries, simultanéité de plusieurs loteries, absence de nécessité, etc.) ne s'y opposent pas* » (art. 4 al. 1 de la loi vaudoise). Par ailleurs, la plupart des lois cantonales contiennent des dispositions concernant les organes de répartition des bénéfices ou sur le prélèvement de taxes ou d'émoluments.

La variété des lois cantonales s'illustre aussi dans les définitions qu'on y trouve de la notion d'utilité publique. Certains cantons considèrent comme d'utilité publique les actions en faveur de l'environnement, du tourisme ou en faveur de la préservation du patrimoine (Jura), tandis que d'autres se limitent aux projets sociaux, sportifs et culturels (Fribourg) ou ne donnent aucune précision (Genève). On retrouve donc dans ces lois les spécificités cantonales telles que les avait souhaitées le législateur au moment de l'élaboration de la loi de 1923.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi de 1923, le territoire suisse comptait un grand nombre de loteries d'utilité publique autorisées. Ces loteries ont coexisté pendant quelques années, mais par la suite, avec la crise des années 1930, elles se sont livrées à une concurrence de plus en plus acharnée, multipliant la publicité agressive au détriment de la volonté du législateur de contenir l'offre de jeu et de lutter contre les effets néfastes de la dépendance aux jeux d'argent. Si la loi de 1923 avait certes permis d'harmoniser les pratiques et d'appliquer les peines d'une manière plus efficace, les problèmes causés par l'abondance de l'offre et la passion du jeu n'en demeuraient pas moins. Face à une telle situation, il est raisonnable de se poser la question de savoir pourquoi les autorités n'ont pas totalement et unilatéralement interdit les jeux d'argent. Le Conseil fédéral avait estimé que les jeux de loterie représentaient peu de risques et que leur complète disparition mettrait en péril des institutions subsistant grâce aux bénéfices des loteries mais n'ayant

pas elles-mêmes la capacité de les organiser³⁰. Les autorités fédérales ont donc clairement exprimé le souhait de maintenir ces activités pour les bénéfices qu'elles apportent à l'utilité publique et aux œuvres de bienfaisance, pour autant qu'elles représentent effectivement peu de risques pour les joueurs. La concurrence entre les opérateurs se révélant contre-productive de ce point de vue-là, les cantons ont choisi la voie du monopole.

A la suite de l'adoption de la loi de 1923, les cantons se sont rassemblés et, à travers la signature de conventions intercantionales adoptées par les gouvernements, ont accordé les autorisations d'organisation et d'exploitation des jeux de loterie à un nombre limité de sociétés créées et contrôlées par eux, les bénéfices étant reversés dans les cantons pour les œuvres d'utilité publique et de bienfaisance. C'est ainsi que les cantons romands ont autorisé en 1937 la Loterie Romande, que le canton de Berne a autorisé en 1933 la société Lotteriegenossenschaft für Seeschutz, Verkehrswerbung und Arbeitsbeschaffung (coopérative de loteries pour la protection des lacs, les transports et l'emploi, ci-après SEVA) et que les autres cantons suisses ont autorisé en 1937 l'Interkantonales Landeslotterie. La société du Sport-Toto, fondée en 1938 et dont les bénéfices sont intégralement destinés au domaine du sport, a, quant à elle, obtenu en 1943 l'autorisation d'organiser et d'exploiter les paris sportifs sur l'ensemble de la Suisse, en collaboration avec les organisations sportives représentées par la Fédération nationale suisse pour le sport. Puis, début 2003, l'Interkantonale Landeslotterie et la SEVA ont fusionné pour former une société unique prenant le nom de Swisslos Interkantonale Landeslotterie (ci-après Swisslos).

Le 1^{er} janvier 2007, le Sport-Toto a totalement cessé ses activités opérationnelles. Ces dernières ont été reprises par la Loterie Romande et par Swisslos à travers la signature d'une convention par laquelle le Sport-Toto cède ses autorisations cantonales et s'assure

³⁰ FF 1918 IV 343, p.355.

une part des bénéfices réalisés sur les paris sportifs. Cette démarche est tout à fait irrégulière, compte tenu de l'art. 6 al. 2 LLP stipulant très clairement que « *le titulaire d'une autorisation ne peut la céder à des tiers* ». Toutefois cette convention a bien été signée et elle est en cours de mise en œuvre sans que cela ne semble poser le moindre problème à quiconque. Le Sport-Toto, pour sa part, se chargera désormais de la répartition des bénéfices qui lui seront alloués, du contrôle de leur bon usage et des tâches de communication. En conséquence, la Suisse compte aujourd'hui deux grandes sociétés de loterie et de paris sportifs, toutes deux aux mains des cantons, disposant d'un réel monopole sur leur territoire d'autorisation et dominant le marché des loteries et des paris sportifs : la Loterie Romande et Swisslos.

2.6.2 Société de la Loterie de la Suisse Romande

La Loterie Romande, dûment autorisée par la première "Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande", est une association de droit privé régie par les art. 60 et suivants du Code civil suisse. Son siège est à Lausanne. Son but est « *d'organiser et exploiter, avec les autorisations prescrites par la loi, des loteries et paris comportant des lots en espèces ou en nature et d'en destiner le bénéfice net à des institutions d'utilité publique – sociale, culturelle, de recherche ou sportive – profitant aux cantons romands* » (art. 3 des statuts de la Loterie Romande, dernière révision datant du 1^{er} janvier 2006).

La première convention a depuis été révisée à de multiples reprises et, aujourd'hui, c'est la 9^{ème} convention qui est en vigueur³¹. A travers la signature de ce texte, les cantons romands, représentant un

³¹ L'entrée en vigueur de la 9^{ème} convention s'est effectuée dans des conditions pour le moins irrégulières. En effet, suite à son adoption en novembre 2005 par la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux, le canton de Vaud l'a mise en vigueur en mars 2006 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2006, tandis que tous les cantons romands ne l'avaient pas encore ratifiée (Genève est le dernier canton à l'avoir adoptée en mars 2007, soit près d'un an et demi après son adoption !).

bassin de population de 1.87 millions de personnes³², délivrent « *les autorisations d'exploiter des grandes loteries ou opérations analogues sur le territoire des cantons signataires [...] exclusivement à la Société de la Loterie de la Suisse romande [...], sous réserve des autorisations de paris sportifs octroyées à la Société du Sport-Toto* » (art. 1^{er} de la 9^{ème} convention)³³. La 9^{ème} convention institue le monopole en faveur de la Loterie Romande en des termes plus forts que ne le faisait la 8^{ème} convention, puisqu'elle lui réserve l'exclusivité. En effet, l'art. 6 de la 8^{ème} convention stipulait « *pendant la durée de la présente convention, aucune nouvelle autorisation de loterie comportant des lots payables en espèces ou en nature ne sera donnée, exception faite pour des loteries similaires comportant une seule tranche, pour le même exploitant, de CHF 100'000.- au maximum* ». Les cantons ont donc renforcé le monopole en faveur de la Loterie Romande.

La 9^{ème} convention institue la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux, qui réunit un représentant du gouvernement de chaque canton romand (ci-après Conférence Romande). La mission de la Conférence Romande « *consiste à encourager la coordination de la législation et de la pratique administrative en matière de loteries, opérations analogues, paris et autres jeux d'argent, dans le cadre des compétences reconnues aux cantons par le droit fédéral et la convention intercantonale* » (art. 2 de la 9^{ème} convention). Par ailleurs, la 9^{ème} convention ne fixe aucune limite supérieure pour l'émission de billets de loterie. A ce titre, il faut préciser que la valeur limite d'un montant maximum de CHF 150 millions pour l'émission de billets, présente dans la 8^{ème} convention, était dépassée depuis bien longtemps, en particulier avec l'introduction des Tactilo.

³² Fribourg, Genève, Jura (depuis 1979, date de la création de ce canton), Neuchâtel, Valais, Vaud. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/kantone_gemeinden.html, site Internet de l'Office fédéral de la statistique, chiffres valables pour la fin de l'année 2005.

³³ Par "grande loterie" on entend les loteries dont la valeur d'émission dépasse CHF 100'000.- (art. 1 al. 2 de la 9^{ème} convention).

Enfin, elle détermine la répartition des bénéfices dans les différents cantons signataires (art. 9 de la 9^{ème} convention).

2.6.3 Swisslos Interkantonale Landeslotterie

Les cantons de Suisse alémanique et italienne ont également conclu en 1937 une convention dénommée "Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien", ou convention intercantonale concernant la mise en oeuvre commune des loteries (ci-après convention alémanique). Lors de sa fondation, c'est en premier lieu au financement de l'exposition nationale de 1939 que les cantons ont pensé. Swisslos est une société coopérative, dont le but est « *la mise en œuvre et la participation à des loteries d'utilité publique et de bienfaisance au sens de l'art. 3 de la loi de 1923* » (traduction libre de l'art. 2 des statuts de Swisslos datant du 23 avril 2004). Son siège est établi dans la ville de Bâle.

La convention alémanique, dont la dernière révision date de 1984, accorde à Swisslos les autorisations d'organisation et d'exploitation des grandes loteries sur le territoire des 19 cantons alémaniques, du Tessin et de la Principauté du Liechtenstein, soit un bassin de population de 5.59 millions de personnes³⁴. Elle prévoit le monopole des grandes loteries en disposant que « *les cantons s'engagent à accorder l'autorisation d'organisation et d'exploitation des jeux de loterie seulement à Swisslos* » (traduction libre de l'art. 3 de la convention alémanique). Elle définit ensuite les grandes loteries comme étant celles dont l'émission dépasse CHF 1.50 par habitant du canton qui accorde l'autorisation, ce qui correspond à un montant de près de CHF 8.4 millions pour l'ensemble des cantons signataires. Elle fixe la distribution des bénéfices aux cantons. Enfin, elle réserve le droit aux cantons de s'en écarter pour des cas particuliers en

³⁴ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/kantone_gemeinden.html, site Internet de l'Office fédéral de la statistique, chiffres valables pour la fin de l'année 2005.

faveur d'entreprises d'intérêt national et elle prévoit également la possibilité qu'un canton se retire de l'association.

2.7 Convention intercantonale des loteries du 7 janvier 2005

En 2004, suite à l'abandon du projet de révision de la loi fédérale sur les loteries et paris³⁵, la Conférence spécialisée des membres des gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries, composée d'un représentant du gouvernement de chacun des cantons (ci-après Conférence spécialisée), a constitué un groupe de travail avec pour mandat d'élaborer un projet de convention intercantonale qui pallie aux principales lacunes de la législation actuelle. Les améliorations concrètes attendues étaient la centralisation, auprès d'un organe unique et compétent dans ce domaine, de la procédure d'octroi des autorisations et de la surveillance, la possibilité de voies de recours contre les décisions, une transparence accrue, une nette séparation des pouvoirs et des mesures de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu³⁶.

La Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (ci-après convention sur les loteries ou CIL) a été adoptée par la Conférence spécialisée le 7 janvier 2005, en vue de la ratification par les cantons. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Elle concerne uniquement les grandes loteries, c'est-à-dire les loteries et paris exploités sur le plan intercantonal, ou sur l'ensemble de la Suisse, soumis à la 9^{ème} convention ou à la convention alémanique. Elle ne s'applique pas aux loteries récréatives qui demeurent la compétence des cantons, conformément à la loi de 1923. De plus, les points qui ne

³⁵ Voir partie 6.1.

³⁶ Rapport de la conférence spécialisée des membres des gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (2005 : 5-6).

sont pas traités par la convention sur les loteries et qui ne sont pas de la compétence des différents organes sont soumis au droit fédéral (art. 11 CIL). Le monopole se trouve renforcé par l'adoption de ce texte, car celui-ci ne remet pas en cause les deux conventions instituant le monopole (9^{ème} convention et convention alémanique).

Par ailleurs, pour des raisons de compatibilité des trois conventions intercantionales, il est prévu que les éventuelles dispositions de la 9^{ème} convention ou de la convention alémanique, qui seraient incompatibles avec la convention sur les loteries, soient suspendues durant toute la durée de la validité de celle-ci (art. 33 CIL).

2.7.1 Organes de la convention sur les loteries

A son art. 3, la convention sur les loteries institue 3 organes : la Conférence spécialisée, la commission des loteries et paris (ci-après commission des loteries) et la commission de recours des loteries et paris. La Conférence spécialisée, sorte de 4^{ème} niveau de l'Etat entre les cantons et la Confédération, est l'organe suprême. Elle élit les membres des deux commissions et approuve leurs règlements et leurs budgets respectifs (art. 4 CIL). Jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention sur les loteries, toutes les autorisations étaient délivrées par les cantons et les loteries exploitées sur le territoire de plusieurs cantons, voire de toute la Suisse, nécessitaient l'autorisation de tous les cantons concernés. Afin d'uniformiser l'application du droit et les pratiques, la commission des loteries devient l'autorité unique d'homologation des jeux selon la convention sur les loteries (art. 7 CIL). Elle est également chargée de veiller au respect des prescriptions légales (art. 20 CIL). Elle est composée de telle sorte que les différentes régions linguistiques du pays sont représentées et que l'autonomie par rapport au milieu des jeux de hasard soit garantie (art. 5 CIL).

La convention sur les loteries prévoit que chaque "nouveau" jeu soit homologué et autorisé (art. 7 CIL)³⁷. Dans la pratique, la commission des loteries examine les demandes d'homologation, c'est-à-dire qu'elle examine les jeux de loterie qui lui sont soumis tant du point de vue de leur légalité (s'agit-il d'une loterie au sens de l'art. 1 al. 2 LLP ? Le titulaire de l'autorisation remplit-il les conditions de l'art. 6 LLP ? Ce jeu remplit-il les autres conditions légales pour être autorisé ? Sert-il bien un but d'utilité publique ou de bienfaisance ? Son taux de redistribution est-il convenable au sens de l'art. 7 al. 1^{er} LLP ? etc.) que de leur opportunité (souhaite-t-on voir un tel jeu exploité sur le territoire suisse ? Son potentiel de dépendance n'est-il pas trop important ? Les risques pour les mineurs ne sont-ils pas trop grands ?). Une fois la décision d'homologation rendue, elle la communique aux cantons qui, dans un délai de 30 jours, lui font savoir s'ils autorisent l'exploitation du jeu ainsi homologué sur leur territoire ou non (art. 14 et 15 al. 1 CIL). La décision d'homologation et les décisions des cantons sont ensuite notifiées à l'exploitant, qui est alors dûment autorisé à exploiter ce nouveau jeu de loterie sur le territoire des cantons qui ont donné leur accord (art. 16 CIL). En principe, le rôle des cantons se limite à dire "oui" ou "non".

S'agissant des loteries et paris déjà autorisés et exploités au jour de l'entrée en vigueur de la convention sur les loteries, ils ne sont pas touchés par cette dernière selon les dispositions transitoires figurant à l'art. 32 CIL, ce qui signifie que ces loteries et paris-là peuvent continuer à être exploités sur la base des autorisations existantes sans homologation supplémentaire de la commission des loteries, ni

³⁷ Nous sommes actuellement en phase de mise en place de la commission des loteries. Une divergence se trouve à l'art. 7 CIL entre la version française qui dispose « *la commission est autorité d'homologation de nouveaux jeux et de surveillance pour les loteries et paris selon la présente convention* » (art. 7 CIL) et la version allemande qui dispose « *die Kommission ist Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Lotterien und Wetten gemäss dieser Vereinbarung* ». Dans les mois à venir, le règlement de cette divergence et la définition de la notion de "nouveau" jeu devront faire l'objet d'une réflexion approfondie et de précisions de la part des organes institués par la convention sur les loteries.

autorisation d'exploitation des cantons au sens de la convention sur les loteries.

La commission de recours est également constituée de façon à garantir une certaine représentation des différentes régions linguistiques de la Suisse ainsi qu'une autonomie par rapport au milieu des jeux de hasard (art. 8 CIL). Elle est « *l'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance* » auprès de laquelle les différents acteurs pourront faire recours (art. 10 et 23 al. 1 CIL)³⁸. Elle est nommée par la Conférence spécialisée (pouvoir exécutif), ce qui constitue un exemple plutôt rare en Suisse. En effet, les anciennes commissions de recours et d'arbitrage fédérales ont été supprimées et remplacées par le Tribunal administratif fédéral, dont les membres sont nommés par le Parlement (pouvoir législatif).

2.7.2 Lutte contre la dépendance au jeu

La convention sur les loteries prévoit des mesures de prévention contre la dépendance au jeu. Ainsi, la commission des loteries est chargée, au moment de l'examen en vue de l'homologation, de prendre « *les mesures nécessaires, en particulier dans l'intérêt de la prévention contre la dépendance au jeu et dans celui de la protection de la jeunesse* » (art. 17 al. 1 CIL). De leur côté, les opérateurs de loteries peuvent être contraints, par la commission des loteries, de rendre accessibles des informations sur la dépendance au jeu, la prévention et sur les possibilités de traitement dans les lieux où les jeux de loterie et les paris sont proposés au public (art. 17 al. 2 CIL). De plus, la convention des loteries requiert que les opérateurs de loteries versent aux cantons une taxe s'élevant à 0.5% du revenu brut des jeux réalisés sur leurs territoires (art. 18 al. 1 CIL). De leur côté, les cantons s'engagent à utiliser ces montants pour la

³⁸ Les acteurs habilités à faire recours ne sont pas encore bien définis ni connus. Les organes institués par la convention sur les loteries ainsi que les loteries elles-mêmes seraient avisés de se pencher sur cette question car des acteurs inattendus, comme l'Office fédéral de la justice par exemple, pourraient être considérés comme habilités à recourir.

prévention et la lutte contre la dépendance au jeu (art. 18 al. 2 CIL). La convention des loteries exige en outre que la publicité pour les loteries et les paris soit « *mesurée* », notion laissant une large place à l'interprétation (art. 19 CIL).

2.7.3 Fonds de loterie et pari

Dans le but d'améliorer la transparence de la redistribution des bénéfices des loteries dans les cantons, la convention sur les loteries prévoit une nette séparation institutionnelle entre l'acquisition des moyens financiers et leur utilisation³⁹. Dans ce but, chaque canton institue un fonds de loterie et de pari auquel les opérateurs de loteries versent les bénéfices, selon une clef de répartition inchangée (art. 24 CIL). Les cantons désignent une instance de répartition compétente pour la répartition de ces biens aux institutions d'utilité publique et de bienfaisance qui statue selon des critères déterminés par eux (art. 25 et 26 CIL). Cette instance rend annuellement un rapport sur les bénéficiaires, leurs activités et le décompte du fonds (art. 28 CIL). Bien que ces dispositions apportent des améliorations, elles ne règlent pas le problème du contrôle démocratique sur l'allocation des bénéfices.

³⁹ C'est aussi pour répondre à cette exigence que le Sport-Toto a cessé ses activités opérationnelles et ne se consacre désormais plus qu'à la distribution des bénéfices en faveur du sport.

3 Marché des loteries et paris en Suisse

Ce chapitre présente une analyse l'offre de jeux de loterie et de paris, tant sous l'angle des sociétés organisatrices que sous l'angle des jeux eux-mêmes, les revenus que rapporte cette activité ainsi que l'affectation de ses bénéfices.

3.1 Offre de jeux de loterie et de paris

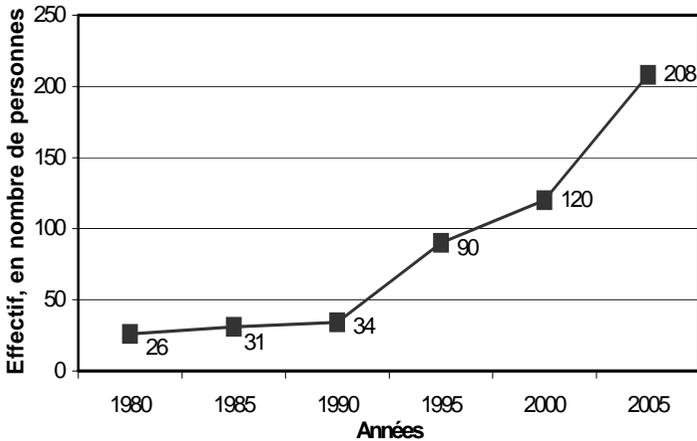
3.1.1 Opérateurs de loteries et de paris en Suisse

La Loterie Romande compte aujourd'hui 227 collaborateurs, soit 211 équivalents plein temps. Comme le montre le graphique suivant, les effectifs ont beaucoup augmenté ces quinze dernières années, en raison des nombreux projets mis en place (introduction du Tactilo en 1998, reprise du Swiss Lotto en 2003⁴⁰, introduction de l'Euro Millions en 2004, introduction du Rapido en 2006, renouvellement plus fréquent des billets à gratter depuis 2006). Swisslos, pour sa part, compte aujourd'hui 216 collaborateurs, qui représentent 182 équivalents plein temps.⁴¹

⁴⁰ Depuis 1970, la "Loterie Suisse à Numéros", aujourd'hui dénommée "Swiss Lotto", était exploité par la société simple éponyme, dont les membres étaient la Loterie Romande, Swisslos, la SEVA et le Sport-Toto. Depuis 2001, date de la dissolution de la société simple, le Swiss Lotto est organisé conjointement par les deux grands opérateurs de loterie. En 2003, les loteries ont repris la gestion informatique du jeu, précédemment confiée au Sport-Toto.

⁴¹ Données fournies par les départements des Ressources Humaines de la Loterie Romande et de Swisslos, sans les vendeurs en rue, état au 28 février 2007. Compte tenu des nombreux changements intervenus ces dernières années dans l'organisation de Swisslos, il n'a pas été possible d'obtenir l'évolution de l'effectif de ces 25 dernières années.

Figure 1
Evolution de l'effectif de la Loterie Romande, de 1980 à 2005



La Loterie Romande et Swisslos ont mis sur pied un large réseau de distribution. Kiosques, cafés-restaurants, centres commerciaux, stations service, stands présents dans la rue ou dans les manifestations populaires, ou encore certains offices de poste sont autant de lieux qui constituent leurs points de vente. De plus, certains jeux on-line sont disponibles à l'achat par Internet. En 2005, la Loterie Romande comptait 2'800 points de vente, ce qui équivaut à un point de vente pour 668 habitants, et Swisslos comptait 6'480 points de vente, soit un point de vente pour 863 habitants⁴².

⁴² Pour 1.87 millions d'habitants en Suisse romande et 5.59 millions d'habitants dans le reste de la Suisse et le Liechtenstein.

3.1.2 Jeux

Dans la suite de ce chapitre, sont présentés les jeux classés en 3 catégories définies en fonction du territoire d'autorisation sur lequel ces jeux sont proposés et donc du nombre d'opérateur(s) : les jeux régionaux (1 opérateur), nationaux (2 opérateurs dans un même Etat) et internationaux (plusieurs opérateurs dans plusieurs Etats).

Jeux régionaux

Par jeux régionaux, nous entendons les jeux proposés sur un territoire qui s'étend sur plusieurs cantons, mais pas sur toute la Suisse, et exploités par un seul opérateur. Parmi ces jeux, nous trouvons principalement les billets à gratter, qui sont tous des jeux au tableau offrant différents lots allant de petits montants de quelques francs suisses jusqu'au gain maximum. Parfois, les billets à gratter permettent de gagner des lots en nature, tels que des billets à gratter, des voyages ou encore des voitures. En 1978, la Loterie Romande, véritable précurseur, a introduit le premier billet à gratter avec résultat immédiat qui sera baptisé "Tribolo" en 1985.

Dans les tableaux en Annexe 2, sont présentées les informations relatives à l'ensemble des billets à gratter proposés par la Loterie Romande et par Swisslos (le nom du billet, son prix, le gain maximum prévu et le taux de redistribution). Les billets à gratter sont généralement disponibles dans les kiosques, les offices de poste dépositaires et les stands. Afin de maintenir une offre attractive, de nouveaux billets sont régulièrement mis en vente tandis que d'autres en sont retirés.

De plus, la Loterie Romande commercialise plusieurs jeux "on-line", c'est-à-dire des jeux auxquels le joueur prend part via un écran tactile ou via un bulletin de jeu qu'il remplit et dont l'exploitation se fait via des terminaux informatiques placés dans les points de vente et connectés à un système central chargé des tirages et de la diffusion des résultats dans les terminaux. Le tableau figurant en Annexe 3 réunit les informations essentielles sur ces jeux.

De cette présentation des jeux régionaux il ressort que la Loterie Romande se montre très active dans le développement de ses jeux et dans le souci de maintenir une offre de jeu abondante et attractive. Elle commercialise ainsi 25 jeux régionaux différents qui présentent une belle variété. Swisslos, dont le bassin de population est pourtant trois fois plus important que celui de la Loterie Romande, commercialise quant à elle 14 jeux régionaux, soit presque deux fois moins que la Loterie Romande.⁴³

Jeux nationaux

Par jeux nationaux, nous entendons les jeux proposés sur l'ensemble de la Suisse. Ce sont soit les jeux de loterie, soit les paris sportifs du Sport-Toto, tous exploités en commun par la Loterie Romande et Swisslos. Les enjeux du loto national "Swiss Lotto" récoltés par les deux opérateurs sont mis ensemble dans un "pot commun", ou "masse commune". A partir de ce pot commun, les gains sont calculés en prenant en compte l'ensemble des gagnants qui ont joués par l'un ou l'autre des deux opérateurs. Les enjeux des deux jeux complémentaires Joker et Extra-Joker sont également mis dans des pots communs distincts l'un de l'autre et distincts de celui du Swiss Lotto. Il en est de même pour le "Billet Le Million", dont le plan au tableau est commun aux deux loteries. Le tableau figurant en Annexe 3 donne un aperçu des jeux nationaux.

⁴³ Le nombre de jeux commercialisés par chaque opérateur a été obtenu en comptabilisant chaque billet à gratter et chaque jeu on-line, le Tactilo comptant pour un.

Jeux internationaux

Par jeux internationaux, nous entendons les jeux exploités sur le territoire de plusieurs Etats, dont la Suisse. Compte tenu du système de monopole dominant dans les Etats Européens, ces jeux sont nécessairement exploités en commun par plusieurs loteries.

Depuis 2003, la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne, états fondateurs du jeu Euro Millions, organisent en commun une loterie strictement identique dans tous les pays et offrant un jackpot important. En 2004, le Luxembourg, la Belgique, le Portugal, l'Autriche, l'Irlande, le Liechtenstein et la Suisse se sont joints aux trois états fondateurs. En Suisse, l'Euro Millions est exploité par la Loterie Romande sur son territoire d'autorisation et par Swisslos sur le sien, comprenant le Liechtenstein. Comme pour le Swiss Lotto, les enjeux sont mis dans un pot commun à toutes les loteries participantes et le tirage est centralisé.

En 1991, le Pari Mutuel Urbain Français (ci-après PMUF) et la Loterie Romande ont signé un contrat de collaboration pour l'organisation et l'exploitation de paris sur les courses de chevaux. Depuis cette date, les participants de Suisse romande peuvent prendre des paris sur les courses de chevaux se déroulant principalement en France. La prise de paris est uniquement possible en Suisse romande ainsi que dans le canton de Berne grâce à un accord anciennement conclu avec la SEVA, Swisslos n'ayant pas signé de contrat similaire avec le PMUF. Un système de pot commun est également mis en place de sorte que, pour un même pari, une personne ayant joué depuis la Suisse perçoit le même gain qu'une personne ayant joué depuis la France. Le tableau figurant en Annexe 3 présente les jeux internationaux.

Cette présentation des jeux, classés en fonction des territoires d'autorisation sur lequel ils s'étendent, permet de dégager une nette tendance : les jeux régionaux sont plus nombreux que les jeux internationaux. En d'autres termes : plus le territoire sur lequel se réalise la loterie est étendu, moins l'offre est abondante. Ce constat tend à corroborer le fait que les loteries sont bien des affaires

régionales et propres à être réglementées et mises en œuvre par les cantons plutôt que par la Confédération, comme l'a relevé le Conseil Fédéral dans son message du 13 août 1918 concernant le projet de loi fédérale sur les loteries et les entreprises analogues⁴⁴.

3.2 Revenus des loteries et paris

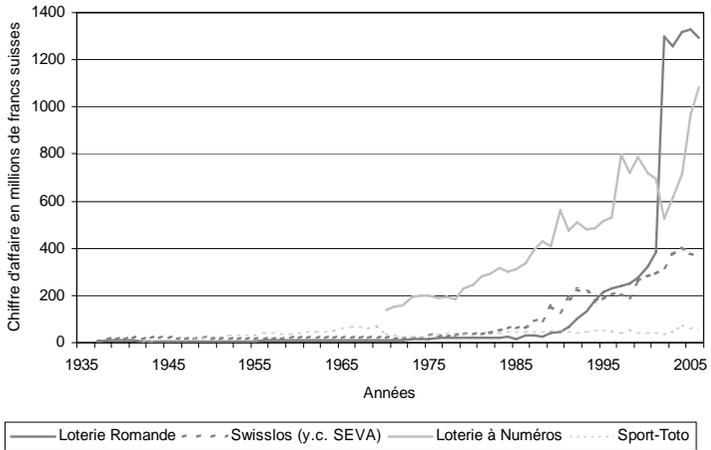
3.2.1 Chiffre d'affaire et revenu brut des jeux

Après avoir, pendant de nombreuses années, publié le chiffre d'affaire comme le montant total des enjeux recueillis, les loteries ont décidé de ne plus publier désormais que le revenu brut des jeux, ceci afin de s'aligner sur la pratique des maisons de jeu et des fournisseurs de jeu d'argent sur Internet et afin de rendre les comparaisons entre tous les fournisseurs de jeu d'argent possibles (la Loterie Romande depuis 2002 et Swisslos depuis 2005). Nous disposons toutefois des données nous permettant de tracer le graphique de l'évolution du chiffre d'affaire au cours du temps⁴⁵.

⁴⁴ FF 1918 IV 343, p.351.

⁴⁵ http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/lotterie.Par.0025.File.tmp/Lotteriestatistik_2006.pdf . Ces données sont publiées par le Département fédéral de justice et police. Les données de la Loterie Romande depuis 2002 ont été estimées à partir des données disponibles.

Figure 2
Evolution du chiffre d'affaire des loteries et paris suisses, de 1937 à 2006



La Loterie Romande et Swisslos⁴⁶ ont connu un succès assez constant depuis leur création jusque dans les années 1990. Ensuite, leur chiffre d'affaire, en particulier celui de la Loterie Romande, a crû de manière plus importante. La forte croissance de la Loterie Romande apparaissant sur le graphique en 2002 s'explique par le fait que les chiffres d'affaire entre 1998 et 2001 ont été calculés en additionnant le chiffre d'affaire des jeux sans le Tactilo au revenu brut des jeux du Tactilo, ce qui constitue une erreur. En 2002, l'erreur a été corrigée. Néanmoins, les très bons résultats de la

⁴⁶ Dans le chiffre d'affaire de Swisslos sont inclus les résultats de la SEVA.

Loterie Romande ces dernières années s'expliquent principalement par le très grand succès du Tactilo. La Loterie à Numéros, ou Swiss Lotto, a connu quant à elle un beau succès dès son introduction et a vraisemblablement contribué à faire connaître les autres jeux des deux grands opérateurs de loteries et à accroître leurs résultats. Le Sport-Toto a pour sa part connu un succès assez constant depuis sa création, avec toutefois de meilleurs résultats dans les années 1965-70. La récente augmentation du chiffre d'affaire en 2004-05 est due à l'introduction des paris Sporttip. Du côté du revenu brut des jeux, le tableau et le graphique suivants présentent l'évolution de 1996 à 2006.

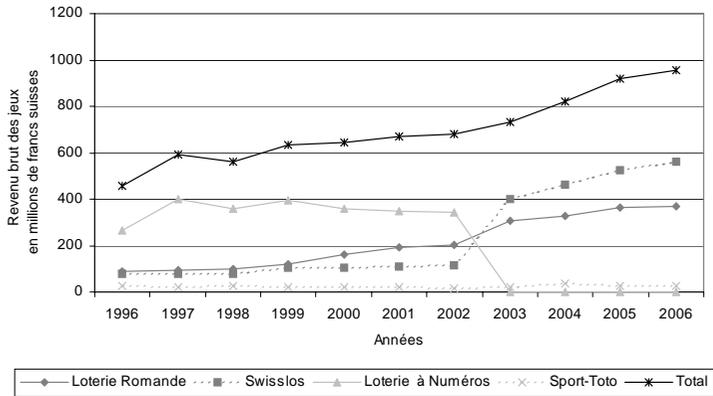
Tableau 1
Revenu brut des jeux des loteries et paris suisses, de 1996 à 2006, en millions de francs suisses⁴⁷

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Loterie Romande	86.2	93.1	99.1	119.8	158.9	191.3	204.4	307.9	325.8	363.5	370.7
Swisslos	79.2	80.4	76.9	102.1	106.0	108.7	115.0	402.3	460.3	525.7	559.9
Loterie à Numéros	265.1	399.7	359.1	392.7	359.9	348.8	341.7	-	-	-	-
Sport-Toto	24.7	19.3	26.3	19.3	19.1	20.0	17.3	22.6	34.0	28.5	27.8
Total	455.2	592.5	561.3	633.9	643.9	668.8	678.4	732.8	820.2	917.7	958.4

A la lecture de ces chiffres, il est étonnant de relever qu'entre 1997 et 2002, la Loterie Romande a dégagé un revenu brut des jeux plus élevé que Swisslos. La tendance s'est ensuite inversée en raison de la reprise du Swiss Lotto par les deux loteries nationales.

⁴⁷ Rapports d'activité de la Loterie Romande, de Swisslos et du Sport-Toto (1996-2006). Ces chiffres ne comprennent pas le revenu brut des jeux de la SEVA. Cette omission ne génère toutefois pas une grande erreur, compte tenu du faible chiffre d'affaire réalisé par la SEVA.

Figure 3
Evolution du revenu brut des jeux des loteries et paris suisses, de 1996 à 2006



Le revenu brut des jeux enregistré par la Loterie Romande en 2006 s'élève à CHF 370,7 millions, soit CHF 198.- par habitant romand. De son côté, Swisslos a enregistré un revenu brut des jeux de CHF 559.9 millions, soit CHF 100.- par habitant de Suisse alémanique et italienne.

A titre de comparaison, la Commission Fédérale des Maisons de Jeu a publié, pour l'année 2006 et pour les 19 casinos en exploitation sur tout le territoire suisse, un revenu brut des jeux de CHF 954.8 millions, chiffre en augmentation de 9.2% par rapport à 2005, soit une moyenne de CHF 128.- par habitant suisse. Le tableau suivant présente l'évolution du revenu brut des jeux des kursaals et des maisons de jeu⁴⁸.

Tableau 2
Revenu brut des jeux des kursaals et des maisons de jeux suisses, de 2000 à 2006, en millions de francs suisses⁴⁹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Revenu brut des jeux	313.6	292.6	297.3	561.0	769.0	874.4	954.8
Etablissements en activité	24 kursaals	24 kursaals	24 kursaals/ 15 maisons de jeu	21 maisons de jeu	19 maisons de jeu	19 maisons de jeu	19 maisons de jeu

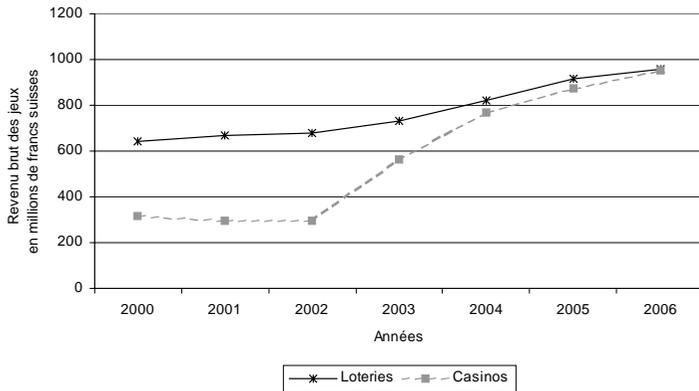
Quant au graphique ci-dessous, il montre l'évolution du montant total du revenu brut des jeux des loteries et celui des maisons de jeu.

⁴⁸ Rapports annuels de la Commission Fédérale des Maisons de Jeu (2000 à 2006).

⁴⁹ Rapports d'activité de la Loterie Romande, de Swisslos et du Sport-Toto (1996-2006). Ces chiffres ne comprennent pas le revenu brut des jeux de la SEVA. Cette omission ne génère toutefois pas une grande erreur, compte tenu du faible chiffre d'affaire réalisé par la SEVA.

Le revenu brut des jeux de 2002 a été obtenu en additionnant celui des 24 kursaals en activité entre janvier et juin et celui des 15 premières maisons de jeu selon la nouvelle loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu entre juillet et décembre.

Figure 4
Evolution du revenu brut des jeux des loteries et des casinos suisses, de 2000 à 2006



Les fortes augmentations du revenu brut des jeux réalisées par les casinos entre 2002 et 2004 s'expliquent par le fait que l'exercice 2004 correspond à la première année de pleine exploitation de toutes les maisons de jeu en Suisse, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu. Il ressort de cette comparaison que le revenu brut des jeux des loteries et paris est comparable à celui des casinos. Les loteries et les casinos disposent ainsi de fonds comparables pour le paiement des frais de fonctionnement et les bénéfices. En revanche, les casinos ne sont pas contraints d'affecter leurs bénéfices à l'utilité publique, de sorte que,

une fois les impôts et taxes payés, ils disposent de plus de liberté dans la gestion de leur budget.

En 2005, le chiffre d'affaire réalisé par les loteries et paris s'élève à CHF 2'810 millions et celui des maisons de jeu d'élève à CHF 9'975 millions⁵⁰. En conséquence, si les revenus bruts des jeux des loteries et des casinos pour toute la Suisse sont comparables, du côté des chiffres d'affaire, la somme d'argent brassée par les casinos est bien plus importante que celle brassée par les loteries. Ce fait s'illustre par le calcul de la part de marché des loteries par rapport aux casinos qui s'élève à 22%⁵¹.

3.2.2 Affectation des bénéfices

A partir du revenu brut des jeux, les loteries prélèvent les montants nécessaires pour leurs frais de fonctionnement, le paiement des commissions aux dépositaires et des taxes. Le solde constitue le bénéfice qui est versé aux organes cantonaux de répartition chargés de leur distribution pour l'utilité publique, la bienfaisance et pour le sport, selon une clef de répartition déterminée. Pour la Suisse Romande, 50% du bénéfice est réparti au prorata de la population sur la base du recensement fédéral en vigueur et 50% est réparti au prorata du revenu brut des jeux réalisé dans chaque canton (art. 9 de la 9^{ème} convention). Le bénéfice de Swisslos, dont une partie est également versée en faveur du sport, est quant à lui réparti au prorata de la population sur la base du recensement fédéral en vigueur (art. 5 de la convention alémanique). Le schéma figurant en page suivante présente la répartition des bénéfices de la Loterie Romande par secteur d'activités.

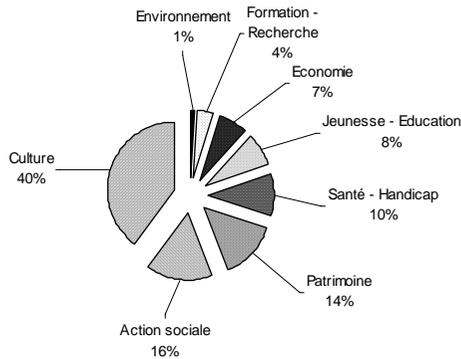
En 2006, la Loterie Romande a ainsi reversé CHF 191 millions aux institutions d'utilité publique, de bienfaisance et pour le sport en Suisse romande, chiffre en hausse de 5.1% par rapport à 2005. Pour

⁵⁰ Annexe 4.

⁵¹ Part de marché des loteries = CA des loteries / (CA des loteries + CA des casinos).

la même année, Swisslos a reversé CHF 347 millions, en hausse de 12.2% par rapport à 2005.

Figure 5
Distribution des bénéfices de la Loterie Romande par secteur d'activités, en 2006



Les bénéfices du Sport-Toto sont à nouveau en hausse en 2006, suite à une baisse rencontrée en 2005. Ils se sont élevés à CHF 28 millions⁵², soit une augmentation de 9% par rapport à 2005. Ils sont intégralement destinés au domaine du sport ; dans ce sens, le Sport-Toto entretient des liens étroits, notamment, avec l'Association Olympique Suisse, l'Association Suisse de Football ou la Ligue Suisse de Hockey sur glace⁵³.

⁵² Ce montant comprend les contributions de la Loterie Romande et de Swisslos.

⁵³ Sans ces liens étroits, le droit privé ferait obstacle à l'organisation des paris sur la base d'un monopole (Rouiller, 2004, p.465).

A l'issue de la présentation de l'offre des jeux et des revenus, nous constatons que la Loterie Romande est une société dynamique et très présente en Suisse Romande à travers son réseau de points de vente ou dans les médias⁵⁴. En la comparant avec Swisslos, la Loterie Romande propose plus de jeux, compte sur une plus grande densité de points de vente et dégage un plus grand revenu brut des jeux par habitant, supérieur même à celui des maisons de jeu. Ceci se mesure aussi à la taille de l'entreprise de la Loterie Romande qui compte plus de postes de travail que Swisslos pour un bassin de population trois fois plus petit. En comparaison internationale, la Loterie Romande figure au 1^{er} rang européen, et au 17^{ème} rang mondial, de vente des billets à gratter par habitant et elle occupe le 7^{ème} rang européen, et le 15^{ème} rang mondial, pour tous les jeux confondus. Ceci est tout à fait remarquable pour une société dont les activités sont limitées au territoire de la Suisse romande⁵⁵.

⁵⁴ La presse romande publie chaque semaine des articles sur la Loterie Romande, sur les institutions qui bénéficient de dons ou encore sur la procédure administrative face à la Commission fédérale des maisons de jeu concernant le Tactilo.

⁵⁵ *La Fleur's World Lottery Almanac* (2006), TLF Publications.

4 Facteurs de remise en cause du monopole

4.1 Evolution technologique dans le domaine des jeux d'argent

L'ère technologique dans laquelle la société s'est engagée touche tous les domaines d'activités et a très largement contribué au développement de la "société de l'information". Téléphonie mobile, Internet, courrier électronique, appareils photos numériques, consoles de jeux vidéo rencontrent un vif succès auprès de la population et constituent des supports de vie désormais totalement intégrés à notre quotidien. En 2005, 94% des ménages suisses interrogés ont affirmé posséder un récepteur de télévision, 77% un ordinateur personnel et 65% un accès à Internet⁵⁶.

Face à cette évolution, les opérateurs de loteries se doivent, pour conserver leur place, d'adapter leur offre et de proposer des jeux faisant appel à ces technologies, faute de quoi d'autres opérateurs occuperont le marché. Bien que le recours aux nouvelles technologies permette d'élaborer des jeux qui ne ressemblent plus tellement aux loteries traditionnelles, il n'est pas incompatible avec la loi de 1923, pour autant que les principes de la loi de 1923 soient respectés⁵⁷. Comme exemples de cette adaptation, citons les jeux on-line reposant sur l'installation de terminaux informatiques dans tous les points de vente reliés par un réseau au système central de jeu, les distributeurs de loterie électronique Tactilo, le billet à gratter dénommé "Texto", développé en 2004 et qui proposait un jeu via les téléphones mobiles, ou encore le billet à gratter dénommé "Fou de

⁵⁶ Site Internet de l'Office fédéral de la statistique : http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/approche_globale.Document.98628.xls

⁵⁷ Rouiller (2004 : 436 ss.).

Mini" qui propose un jeu via Internet. En 2002, le revenu brut des jeux de la Loterie à numéros représentait 50% du revenu brut total des jeux pour toute la Suisse, ce qui illustre le succès des jeux on-line⁵⁸. Cette exigence d'adaptation aux nouvelles technologies s'avère d'autant plus nécessaire que des concurrents de taille prennent une place de plus en plus importante, faisant trembler le système de monopole des loteries et paris : il s'agit des sites de jeux de hasard et d'argent sur Internet. En effet, entre 1998 et 2002, nous sommes passés de 150 à 1'400 sites de jeux de hasard et d'argent recensés sur Internet, ce qui donne une mesure de ce succès⁵⁹.

Internet présente la particularité d'abolir les frontières et les territoires. Tandis que les loteries et maisons de jeu suisses sont soumises à des contraintes juridiques (autorisations, homologation, surveillance, contrôle, exigence de fiabilité et de sécurité, taxes, lutte contre le blanchiment d'argent et contre la dépendance au jeu, etc.), les opérateurs de jeu par Internet établissent leur siège dans des Etats peu scrupuleux et échappent à toutes contraintes juridiques et à tout contrôle des Etats, hormis à celui qui a accordé son autorisation. L'opérateur Bwin a ainsi établi son siège à Gibraltar, où la société a obtenu une licence. L'île de Malte a également accordé des licences à des opérateurs de jeu, comme à Zeturf, un site de paris sur les courses de chevaux. De plus, et c'est un point important, l'exploitation des jeux d'argent via Internet pose de sérieux problèmes concernant la protection des consommateurs, en particulier des mineurs.

L'exploitation des jeux d'argent par un opérateur dûment autorisé dans un Etat est licite dans cet Etat, mais reste interdite dans les

⁵⁸ Voir données du tableau 1, partie 3.2.1. La part du revenu brut des jeux imputable aux jeux on-line est en réalité supérieure puisqu'il faudrait ajouter la part des autres jeux on-line (Banco, Banco Jass, ancien Loto Express transformé en Rapido).

⁵⁹ http://esens.unige.ch:8080/savoir/analyses/blanchissement_casinos_virtuels/document_view, consulté le 27 juin 2007.

autres États⁶⁰. Pendant que les loteries nationales sont limitées à leur territoire d'autorisation, les opérateurs par Internet inondent le monde entier de leur offre de jeu. Toute personne disposant d'un accès à Internet et d'une carte de crédit peut s'inscrire sur ces sites et y participer à tous moments du jour et de la nuit, quel que soit le lieu géographique où elle se trouve. Comme le reconnaît lui-même l'opérateur Bwin sur son site, « *le cadre légal relatif aux jeux de hasard est marqué, à l'échelle internationale, par une certaine insécurité juridique* », dont ces opérateurs profitent d'ailleurs pleinement⁶¹. Il ressort de cette insécurité juridique qu'il semble bien difficile de poursuivre pénalement les différents acteurs de ce commerce, que ce soient les exploitants eux-mêmes ou les fournisseurs d'Internet, les organismes financiers ou encore les joueurs⁶².

Les deux géants du jeu en ligne en Europe Bwin et Sportingbet, tous deux cotés en bourse, offrent un éventail de jeux d'argent comprenant les paris, les jeux de casinos, de poker et encore d'autres jeux de hasard incluant des jeux de loterie. L'offre est si attrayante et l'accès si aisé qu'en 2005, Bwin a dégagé un chiffre d'affaire de 1.13 milliards d'euros, tandis que le chiffre d'affaire de Sportingbet s'est élevé à 2.25 milliards d'euros et son bénéfice à 60 millions d'euros⁶³. Les bénéfices n'étant pas destinés à l'utilité publique, comme c'est le cas des loteries suisses, ces opérateurs disposent par conséquent de moyens financiers importants pour développer leurs activités et proposer des espérances de gains affolantes. Ainsi, ceux-ci offrent des cotes pour les paris bien plus intéressantes que les loteries nationales. Un exemple de pari pris au hasard le 29 avril

⁶⁰ A ce propos, l'art.5 de la Loi fédérale sur les maisons de jeu stipule que « *l'utilisation d'un réseau de communication électronique tel qu'Internet pour l'exploitation de jeux de hasard est interdite* ».

⁶¹ <https://www.bwin.com/page.aspx?view=aboutus&path=/BAW/Sportsbook/About%20us/company/Lizenzen>, consulté le 29 avril 2007.

⁶² Verbiest (1998).

⁶³ Romain Gubert, *La guerre des jeux a commencé*, Le Point, édition du 28 septembre 2006.

2007 illustre ce fait : le match nul de la rencontre de hockey sur glace entre la Suisse et l'Italie comptant pour le championnat du monde 2007, qui s'est tenue le 30 avril 2007, était coté à 4.50 par le Sporttip Set et à 8.50 par Bwin et Sportingbet. Nul doute qu'il est bien plus avantageux d'engager des paris sur Internet plutôt que de jouer au Sport-Toto !

Les loteries suisses doivent en outre faire face à un désavantage majeur : la soumission des gains de loterie dépassant CHF 50.- à un impôt anticipé s'élevant à 35% du gain, que les loteries doivent retenir et payer directement à l'Administration fédérale des contributions⁶⁴. Bien que les joueurs puissent en demander le remboursement ultérieurement, cet impôt constitue un prélèvement sur le gain et une faiblesse vis-à-vis des paris sur Internet, puisque ces derniers sont payés nets de toute taxe sur les comptes des cartes de crédit des joueurs. Ainsi, non seulement les gains des paris sur Internet échappent à l'impôt anticipé, mais en plus l'argent des mises perdues par les joueurs sort de la Suisse et échappe également à toute taxation en Suisse.

Si un joueur peut éviter l'impôt anticipé en choisissant un opérateur par Internet, il est très probable que son choix se portera sur Internet. Toutefois, il lui faudra prendre le risque d'utiliser sa carte de crédit sur Internet et d'engager des montants, parfois importants, dans une entreprise qui ne présente peut-être pas toutes les garanties de sécurité, de fiabilité et de probité. En conséquence, en cas de litige par exemple entre un joueur vivant au nord de la Norvège et un opérateur dont le siège est à Gibraltar, il peut devenir très compliqué de défendre ses droits.

Ces développements pourraient-ils être évités ? Un certain nombre de mesures répressives peuvent être prises pour gêner les activités de ces opérateurs. On peut, par exemple et tel que cela a déjà été fait, bloquer le paiement par cartes de crédit à l'aide du concours des

⁶⁴ Art. 1, 6, 13 et 21 de la Loi fédérale sur l'impôt anticipé, du 13 octobre 1965. Les paris sportifs sont également soumis à l'impôt anticipé.

banques, bloquer les sites Internet de jeux ou l'accès à ces sites selon l'adresse IP permettant de localiser les ordinateurs, procéder à l'arrestation des directeurs de ces sociétés ou encore poursuivre pénalement les joueurs. Cependant, est-il concevable d'aller à contre courant des tendances de la société de l'information, pour, au final, préserver le monopole détenu par des opérateurs qui de leur côté réclament le droit de faire également appel à ces technologies ?

En fin de compte, en détenant des moyens financiers importants pour développer leurs activités, en proposant des cotes intéressantes, en offrant des espérances de gains élevés et une facilité d'accès, ainsi qu'en permettant d'échapper à la fiscalité, les opérateurs sur Internet disposent d'arguments très convaincants pour détourner les parieurs traditionnels ou conquérir de nouveaux parieurs et, par conséquent, pour concurrencer les loteries nationales et menacer leur monopole.

4.2 Libéralisation du commerce des services

L'Organisation Mondiale du Commerce (ci-après OMC), créée en 1995 pour succéder à l'Accord général sur les tarifs douaniers ou GATT, établit un cadre multilatéral de négociations entre Etats dont l'objectif est de faciliter les échanges commerciaux et libéraliser le commerce. Plusieurs cycles de négociations se sont succédés se concentrant essentiellement sur le commerce des marchandises. Toutefois, le domaine des services a pris une place de plus en plus grande au niveau mondial. En effet, en 2005, la part mondiale du commerce des services par rapport au commerce total s'est élevée à près de 20% et la part européenne des exportations des services par rapport au reste du monde s'est élevée à près de 52%⁶⁵. C'est pourquoi, face à l'importante croissance des services ces trente dernières années et face aux nouvelles possibilités offertes par le

⁶⁵ Statistiques de la "Part des biens et des services commerciaux dans le commerce total, pour diverses régions et économies, 2005", http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2006_e/section1_e/i09.xls.

développement des technologies de l'information, le cycle d'Uruguay (1986-1994) a été entrepris afin de mettre en place des règles de libres échanges sur le commerce des services. Ce cycle a abouti à la conclusion de l'"Accord Général sur le Commerce des Services" (ci-après Accord sur les services ou AGCS).

A travers cet accord chaque Etat membre s'engage à offrir l'accès au marché à des prestataires de services étrangers en déclarant, d'après son libre choix, quels secteurs d'activité il entend ouvrir à la concurrence étrangère et comment il entend l'ouvrir (ouverture totale, nombre limité de licences ou limitation à une succursale étrangère sans limitation aux sociétés nationales). Un deuxième principe dit "traitement de la nation la plus favorisée" (art. II AGCS) stipule que, si un Etat ouvre un secteur de son marché à la concurrence étrangère, il doit l'ouvrir de manière égale à l'ensemble des Etats membre, sans traitement préférentiel et sans discrimination. De plus, l'accord sur les services comporte une réserve quant aux « *mesures nécessaires à la protection de la moralité publique ou au maintien de l'ordre public* » (art. XIV AGCS).

Bien que l'Accord sur les services exclue les services publics et ne proscrive pas les monopoles, publics ou privés, la ligne de mire des négociations de l'OMC est bien d'étendre la libéralisation à un nombre toujours plus grand de secteurs, y compris le service public. Ainsi, une première vague de libéralisation du commerce des services traditionnellement fournis par l'Etat s'est opérée depuis la fin du XX^{ème} siècle dans les secteurs des télécommunications, de la poste, de la gestion de l'eau, de l'électricité, des transports. Une seconde vague se prépare concernant les écoles, les hôpitaux, la police, le système pénitentiaire et peut-être les loteries et paris.

Enfin, l'OMC a établi une classification des produits et des services dénommée "Central Product Classification" ou CPC, dans laquelle les loteries et paris portent le numéro 96492 "Gambling and betting

services"⁶⁶. La Suisse, membre de l'OMC depuis 1995, a ouvert différents secteurs à la concurrence étrangère. Ces derniers sont inventoriés dans la liste d'engagement de la Suisse, à la lecture de laquelle nous constatons qu'aucun engagement n'a été pris pour les loteries et paris⁶⁷. Il en est de même des autres pays de l'Union Européenne. Outre Atlantique, les Etats-Unis sont impliqués dans une procédure de règlement des différends contre des opérateurs sur Internet dûment autorisés par les Etats de Barbuda et Antigua. Si, à terme, les Etats-Unis étaient amenés à ouvrir totalement le secteur des jeux d'argent, les pressions qui s'en suivraient sur les Etats européens pourraient bien conduire à l'ouverture de ce secteur en Europe et à la disparition du monopole détenu par les loteries nationales.

4.3 Internationalisation

Les opérateurs de loteries et de paris sont constamment à la recherche de nouveaux produits afin de conserver leur place sur le marché des jeux de hasard et d'argent et faire face, notamment, à la concurrence des sites de jeux par Internet. Depuis quelques années, les opérateurs de loteries s'allient pour organiser des jeux communs. De plus, les législations autorisent ces alliances et les progrès technologiques les rendent possibles. Ces derniers permettent désormais de mettre en réseau les systèmes informatiques des différents pays. En conséquence, toutes les conditions sont réunies pour que les opérateurs coopèrent.

Le jeu Euro Millions, dont la réalisation constitue une première mondiale dans le secteur des jeux de loterie, est un exemple significatif d'ouverture au marché international. L'important succès

⁶⁶ Classification CPC disponible sur <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/index.html?lang=fr>

⁶⁷ Liste disponible sur <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/00587/02106/index.html?lang=fr>

qu'il rencontre indique qu'il y a là un marché à prendre et ouvre la voie à d'autres collaborations du même type, en particulier pour l'organisation de paris sportifs à l'échelle européenne. Pour parvenir à organiser un jeu strictement identique dans tous les pays, les loteries doivent se mettre d'accord en conciliant les contraintes légales, économiques et sociales propres à chaque pays et les idées de développement des autres pays pour ce jeu. Malgré ces difficultés, les loteries nationales parviennent à s'entendre et travaillent actuellement sur l'intégration d'autres loteries nationales au jeu Euro Millions ainsi que sur l'organisation de paris sportifs.

Un autre exemple de collaboration entre opérateurs suisse et étranger se trouve dans l'organisation des paris sur les courses de chevaux. On le sait, pratiquement plus aucune course de chevaux n'est organisée en Suisse, hormis une dizaine de courses par année. Pourtant la demande de ce type de paris est présente en Suisse et des courses ont quotidiennement lieu en France ou en Grande-Bretagne. La Loterie Romande, souhaitant proposer de tels paris, s'est alliée au PMUF, opérateur étranger. Ce dernier dispose des autorisations requises en France et, grâce à une convention, donne accès à ses paris et à son réseau informatique à l'opérateur suisse. A l'inverse, cette convention donne aussi au PMUF l'accès à la clientèle de Suisse romande.

Les alliances mentionnées ci-dessus représentent de réelles opportunités pour les opérateurs suisses. En effet, d'une part, la participation au jeu Euro Millions permet des jackpots importants qui ne pourraient pas être atteints uniquement par les enjeux récoltés en Suisse et, d'autre part, l'accord avec le PMUF permet une offre de jeu sans cela quasiment inexistante en Suisse. En revanche, pour chacun de ces cas, les opérateurs suisses n'ont que peu de poids à l'égard des décisions, qu'ils subissent plus qu'ils initient, et s'ils s'opposent à telle décision ou à tel projet, leurs partenaires risquent de leur répondre en les invitant à se retirer. En effet, d'une part, le jeu Euro Millions rassemble dix loteries, dont trois disposent d'un droit de veto (les trois loteries fondatrices), et, d'autre part, le PMUF

étant l'organisateur des paris, la Loterie Romande dispose de peu de marge de manœuvre et est contrainte de suivre.

Selon le système de monopole territorial mis en place dans les pays européens, seul l'opérateur national dispose des autorisations sur son territoire. Ainsi, pour le jeu Euro Millions, chaque loterie nationale exploite le jeu sur son territoire, bien qu'elle soit rattachée à la "société mère" Euro Millions. D'une certaine façon, et bien que ce type de collaboration soit parfaitement légal, les loteries nationales apparaissent comme des "intermédiaires" entre le joueur et la "société mère" organisatrice. Le même constat peut être fait au sujet de l'alliance entre la Loterie Romande et le PMUF. Ces collaborations mènent à une ouverture du secteur et tendent à rendre le monopole fictif et par là à l'affaiblir. Sur le plan de la réalisation technique, des liens de dépendance naissent entre les partenaires fournisseurs des technologies, tel que, par exemple, l'entreprise Gtech leader mondial du marché des systèmes informatiques de jeux de loterie, et les loteries nationales qui doivent nécessairement faire appel au même fournisseur. Ceux-ci, de fait, profitent d'un monopole dans ce marché, ou du moins d'un oligopole.

5 Examen de la jurisprudence européenne

5.1 Cadre législatif de l'Union européenne

Le Traité instituant la Communauté européenne (ci-après le Traité), également dénommé "Traité de Rome", détermine la mission de la Communauté européenne (art. 2) et les principes essentiels. Il constitue la base des quatre libertés fondamentales reconnues au sein de la Communauté européenne, soit la libre circulation des marchandises (art. 23), des personnes, y compris le droit d'établissement (art. 39 et 43), des services (art. 49) et des capitaux (art. 56). Des restrictions aux libertés d'établissement peuvent être admises si les mesures prévues par les législations nationales sont « *justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique* » (art. 46). De plus, les Etats doivent appliquer la libre circulation des services à tous les prestataires, sans discrimination liée à la nationalité (art. 54).

Afin de régler l'application des principes découlant du Traité, l'Union européenne édicte des directives destinées aux Etats. Lors de ses débats en novembre 2006, le Parlement européen a renoncé à inclure les jeux de hasard et d'argent dans la Directive relative aux services dans le marché intérieur, aussi dénommée "Directive Bolkestein", « *compte tenu de la spécificité de ces activités qui entraînent de la part des Etats membres la mise en oeuvre de politiques touchant à l'ordre public et visant à protéger les consommateurs* » (point n°25 et art. 2 al. 2 let. h de la Directive des services). Cette directive n'a pas pour objet de remettre en cause ou d'abolir les monopoles existants (art. 1 al. 3 de la Directive des services). Par ailleurs, l'Union européenne a renoncé à édicter des directives pour la réglementation des jeux de hasard, estimant que ce

domaine est du ressort des Etats⁶⁸. Cette situation place ce secteur dans un climat de relative sécurité, du moins pour le moment.

5.2 Résumé de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes

Les quatre libertés et les activités transfrontalières qu'elles rendent possibles mettent en concurrence les législations nationales des Etats. Pour résoudre les problèmes causés par l'application des principes découlant du Traité, les Cours de justice des Etats font appel à la Cour de justice des communautés européennes (ci-après la Cour), qui se détermine en interprétant le droit communautaire et sa conformité avec les législations nationales.

Afin d'effectuer une analyse de la jurisprudence en matière de loteries et de paris, nous avons effectué un choix parmi les arrêts rendus par la Cour traitant du monopole détenu par les opérateurs nationaux de loteries et paris. Pour chaque arrêt exposé chronologiquement, nous présentons un aperçu de la législation nationale en cause et en vigueur au moment des faits, un bref résumé des faits et les principales conclusions rendues en réponse aux questions préjudicielles posées.

L'affaire Schindler concerne la vente d'une loterie. Les affaires suivantes concernent quant à elles, soit l'exploitation de machines à sous, soit la collecte de paris sur des événements sportifs. Pour chaque affaire, la Cour a reconnu que les activités visées étaient semblables aux activités de l'affaire Schindler et qu'en conséquence les dispositions du Traité devaient être interprétées de la même façon que pour l'affaire Schindler.

⁶⁸ FF 1997 III 137, p.188.

5.2.1 Affaire Schindler ⁶⁹

Législation nationale du Royaume Uni : cette législation comprend une interdiction générale d'organiser des loteries. La seule exception réside dans l'organisation de loteries locales, d'ampleur limitée et à but d'utilité publique, d'où une interdiction des loteries à l'échelle nationale et des loteries étrangères.

Résumé des faits : les frères Schindler, agents opérant pour le compte d'une loterie allemande, ont envoyé 20'000 courriers à des particuliers au Royaume Uni, comprenant une offre pour participer à une loterie organisée par la loterie allemande.

Conclusions de l'arrêt :

- les faits perpétrés par les frères Schindler constituent des activités économiques relatives à des services et non à des marchandises ; (1)
- la législation britannique entrave la libre prestation des services, quand bien même ses restrictions s'appliquent sans discrimination fondée sur la nationalité ; (2)
- les objectifs de protection sociale poursuivis par la législation britannique sont de nature à justifier des restrictions à la libre prestation des services, allant jusqu'à l'interdiction totale des loteries sur le territoire ; (3)
- le Royaume Uni dispose du pouvoir discrétionnaire d'appréciation pour déterminer les mesures d'interdiction ou de limitation des jeux d'argent qu'il entend prendre dans le but de protéger les consommateurs et l'ordre social, compte tenu des particularités de ce secteur. De plus, tout en relevant l'intérêt de cette activité pour l'utilité publique, la Cour a souligné que ce dernier argument ne devait pas constituer une justification en soi des restrictions. (4)

⁶⁹ Arrêt dans l'affaire C-275/92, du 24 mars 1994.

5.2.2 Affaire Läärä ⁷⁰

Législation nationale de la Finlande : seuls les jeux de hasard et d'argent organisés dans un but d'utilité publique peuvent être autorisés. En particulier, l'exploitation des machines à sous est confiée à un unique organisme de droit public qui, ainsi, dispose d'une autorisation exclusive, autrement dit, du monopole.

Résumé des faits : une société anglaise a confié à une société finlandaise, présidée par M. Läärä, l'installation et l'exploitation de machines à sous comportant une part d'adresse sur le sol finlandais, et cela sans autorisation.

Conclusions de l'arrêt :

- l'arrêt souligne l'exigence que les mesures de restrictions prises par la Finlande soient propres à garantir la réalisation des objectifs visés (nécessité) et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (proportionnalité), ceci indépendamment des systèmes de protection différents adoptés par les autres Etats. A ce titre, la législation finlandaise conférant le monopole à un organisme exploitant les machines à sous n'apparaît pas disproportionnée par rapport aux objectifs qu'elle poursuit ; (5)

- malgré les différences entre les affaires Schindler et Läärä, les mêmes conclusions que l'arrêt Schindler (1), (2), (3) et (4) ont été retenues.

5.2.3 Affaire Zenatti ⁷¹

Législation nationale de l'Italie : cette législation interdit, sauf exception, la collecte de paris. La dite exception consiste à réserver à deux organismes, à savoir le Comité olympique et l'Organisation équestre, le droit d'organiser les paris autorisés. Ces organismes détiennent ainsi un monopole, chacun dans son secteur

⁷⁰ Arrêt dans l'affaire C-124/97, du 21 septembre 1999.

⁷¹ Arrêt dans l'affaire C-67/98, du 21 octobre 1999.

d'événements sportifs. Les fonds récoltés sont destinés à l'aide sportive.

Résumé des faits : M. Zenatti a opéré, sans autorisation en tant qu'intermédiaire en Italie, pour le compte d'une société établie au Royaume Uni, spécialisée dans l'organisation de paris sur des événements sportifs.

Conclusions de l'arrêt :

- pour l'essentiel, la Cour a retenu les mêmes conclusions que l'arrêt Schindler (1), (2), (3) et (4), ainsi que la conclusion (5) de l'arrêt Läära ;

- de plus, dans sa conclusion finale et pour la première fois, la Cour a posé comme condition que les dispositions du Traité ne s'opposent pas à la législation italienne « *si celle-ci est effectivement justifiée par des objectifs de politique sociale visant à limiter les effets nocifs de telles activités et si les restrictions qu'elle impose ne sont pas disproportionnées au regard de ces objectifs* »⁷².

5.2.4 Affaire Anomar ⁷³

Législation nationale du Portugal : la législation portugaise institue également un monopole. Elle réserve à l'Etat, ou à tout organisme autorisé, le droit d'exploiter les jeux de hasard et réglemente ceux-ci en limitant leur exploitation dans des lieux dûment autorisés.

Résumé des faits : l'association Anomar, regroupant des opérateurs portugais du secteur des appareils de jeu, a saisi la justice contre l'Etat pour que leur soit reconnu le droit d'exploiter des jeux de hasard en dehors des zones strictement délimitées et contrôlées par l'Etat. La particularité de cette affaire, par rapport aux affaires précédentes, réside dans le fait que le litige se déroule à l'intérieur d'un seul Etat.

⁷² Conclusion finale de l'arrêt dans l'affaire C-67/98, du 21 octobre 1999.

⁷³ Arrêt dans l'affaire C-6/01, du 11 septembre 2003.

Conclusions de l'arrêt :

- la Cour a retenu les mêmes conclusions que l'arrêt Schindler (1), (2), (3) et (4) ainsi que la conclusion (5) de l'arrêt Läärä.

5.2.5 Affaire Gambelli ⁷⁴

Législation nationale de l'Italie : depuis l'arrêt Zenatti, la loi a été modifiée. Elle prévoit aujourd'hui un système de monopole basé sur des concessions d'exploitation des paris accordées directement et exclusivement par l'Etat, dont les bénéficiaires sont, notamment, le Comité olympique et l'Organisation équestre. Depuis ces modifications, l'Etat a augmenté significativement l'offre de jeu sur son territoire. De plus, la loi prévoit des sanctions pénales pour les opérateurs et les joueurs contrevenant à la loi.

Résumé des faits : M. Gambelli et ses agents se sont chargés, en tant qu'intermédiaires et sans autorisation, de la prise de paris en Italie pour le compte d'un bookmaker établi au Royaume Uni et disposant d'une licence dans cet Etat.

Conclusions de l'arrêt :

- après avoir reconnu que les activités dont il est question relèvent de prestations de services, la Cour a retenu que les restrictions imposées par la législation nationale constituent des entraves à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services ;

- outre le fait que lesdites restrictions doivent être justifiées par des motifs d'intérêt général pour être admises, la Cour a relevé deux points qu'elle a mis en relation avec la forte politique d'expansion des jeux adoptée par l'Etat italien et les nombreuses incitations de jeux auxquelles le public est soumis. D'une part, sur le plan de la nécessité, elle a souligné que les « *autorités ne sauraient invoquer l'ordre public social tenant à la nécessité de réduire les occasions de jeu pour justifier les mesures telles que celles en cause au principal* »⁷⁵. D'autre part, sur le plan de la proportionnalité, elle a

⁷⁴ Arrêt dans l'affaire C-243/01, du 6 novembre 2003.

⁷⁵ Arrêt dans l'affaire C-243/01, point 69, du 6 novembre 2003.

émis le doute que les restrictions en question « *peuvent apparaître comme une mesure allant au-delà de ce qui est nécessaire* »⁷⁶. La Cour a décidé qu'il revient à la juridiction de renvoi d'examiner ces deux points.

5.2.6 Affaires Placanica ⁷⁷

Législation nationale de l'Italie : voir l'arrêt Gambelli. De plus, la législation nationale prévoit que l'attribution des concessions s'effectue via un appel d'offre excluant, pour des motifs de transparence, certains types d'opérateurs, en particulier les sociétés de capitaux dont les actionnaires individuels ne sont pas identifiables à tout moment.

Résumé des faits : M. Placanica et deux autres personnes ont géré sans autorisation des centres de collecte de paris en Italie pour le compte d'un bookmaker constitué en une société de capitaux, en l'occurrence le même que dans l'affaire Gambelli.

Conclusions de l'arrêt :

- les restrictions imposées par la législation nationale constituent des entraves à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services ;
- le but poursuivi par la législation italienne visant à réduire les occasions de jeu ne saurait servir de justification aux restrictions, compte tenu de la politique expansive de l'Etat italien dans ce secteur ;
- le système reposant sur l'octroi d'un nombre limité de concessions et canalisant l'offre dans des circuits contrôlables peut constituer une politique cohérente et efficace pour lutter contre la criminalité. En ce sens, la Cour a laissé à la juridiction de renvoi le soin de vérifier si la législation permet d'atteindre ce but et si les restrictions constituent des mesures proportionnées ;

⁷⁶ Arrêt dans l'affaire C-243/01, point 74, du 6 novembre 2003.

⁷⁷ Arrêt dans les affaires jointes C-338/04, C-359/04 et C-360/04, du 6 mars 2007.

- les dispositions du Traité relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à la réglementation nationale, qui exclut les opérateurs constitués sous la forme de société de capitaux ;
- ces mêmes dispositions s'opposent également à la réglementation nationale qui applique une sanction pénale aux opérateurs pour avoir exercé des activités de prise de paris sans concession ni autorisation de police, tandis que ladite réglementation ne leur donne pas la possibilité de les obtenir.

5.3 Synthèse de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes

A l'issue de la présentation de la jurisprudence de la Cour, nous observons une évolution nette et rapide vers une remise en question des monopoles établis par les Etats. En effet, tandis que dans le cadre des affaires Schindler, Läära, Zenatti et Anomar, la Cour a clairement reconnu que les restrictions sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général et qu'elles n'apparaissent pas disproportionnées, l'arrêt Gambelli, suivi par l'arrêt Placanica, marque un tournant.

L'arrêt Gambelli remet en question la justification des restrictions, ce qui est une première, et requiert que les Etats mènent une politique "cohérente et systématique" en matière de jeu⁷⁸. A ce sujet, l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer s'exprime en des termes plus fermes pour définir la position qu'aurait dû, selon lui, adopter la Cour. Ainsi, il estime qu'en s'en remettant aux tribunaux italiens

⁷⁸ La Cour ne précise pas ce qu'elle entend concrètement par une politique "cohérente et systématique", cependant elle précise que « *les restrictions doivent en tout état de cause répondre au souci de réduire véritablement les occasions de jeu* » et que « *le financement d'activités sociales au moyen d'un prélèvement sur les recettes provenant des jeux autorisés ne doit constituer qu'une conséquence bénéfique accessoire, et non la justification réelle, de la politique restrictive mise en place* » (Arrêt dans l'affaire C-243/01, point 62, du 6 novembre 2003).

pour déterminer si la législation nationale en matière de jeux est justifiée ou non au lieu de statuer elle-même, la Cour « *a péché par excès de prudence, puisqu'elle disposait des éléments suffisants pour une analyse plus approfondie* »⁷⁹.

Dans l'arrêt *Placanica*, la Cour marque un pas de plus. Si elle admet que la lutte contre la criminalité peut constituer une justification aux restrictions, elle poursuit en revanche la réflexion sur la justification du monopole par des motifs de santé publique et de limitation de l'offre de jeu. De plus, elle a jugé elle-même de la proportionnalité des mesures restrictives (exclusion des sociétés de capitaux et sanctions pénales), alors que jusque-là elle avait renvoyé aux juridictions nationales le soin de se déterminer sur les mesures de régulation de l'Etat.

5.4 Autres affaires en Europe

Outre les arrêts de la Cour, un certain nombre d'affaires se sont déroulées au sein de l'Union européenne, de l'Association européenne de libre-échange (ci-après AELE) ou en Suisse et ont fait l'objet de jugements par les Cours des Etats ou de l'AELE, de telle manière que nous assistons actuellement à un mouvement marqué en Europe dans le sens d'une remise en question des monopoles. Mentionnons en particulier deux arrêts rendus cette année par la Cour de l'AELE, dont le premier a conclu que la législation norvégienne est susceptible d'atteindre ses objectifs plus efficacement que des mesures moins restrictives⁸⁰. Dans le second arrêt, la Cour de l'AELE a conclu à la légalité des mesures de restrictions pour autant que celles-ci ne soient pas excessives par

⁷⁹ Conclusions de l'avocat général M. Damaso Ruiz-Jarabo Colomer présentées le 16 mai 2006 aux affaires jointes C-338/04, C-359/04 et C-360/04 (*Placanica*).

⁸⁰ Arrêt de la Cour de l'AELE dans l'affaire E-1/06, autorité de surveillance de l'AELE contre le Royaume de Norvège, du 14 mars 2007.

rapport aux objectifs poursuivis et qu'elles soient non-discriminatoires⁸¹.

Mentionnons également l'arrêt de la Cour de cassation de France qui a repris l'argumentation des arrêts Zenatti, Gambelli et Placanica en s'appuyant sur la politique expansive menée par l'Etat français, dans le secteur des jeux, visant l'augmentation des recettes du trésor public⁸². La Cour de cassation a ainsi cassé le jugement de la Cour d'appel de Paris et renvoyé à cette dernière d'examiner si les restrictions à la libre prestation de services sont conformes à l'art. 49 du Traité et si la protection de l'intérêt général n'est pas déjà sauvegardée par des règles auxquelles l'opérateur est soumis dans l'Etat membre où il est établi.

A cela s'ajoutent les procédures d'infraction engagées par la Commission des communautés européennes à l'encontre de onze Etats membres⁸³. Ces procédures visent l'examen de la conformité du droit communautaire avec les législations nationales sur les paris sportifs, pour dix d'entre elles, et sur les casinos pour la dernière. Dans cinq cas, la Commission des communautés européennes a estimé que les restrictions n'étaient pas compatibles avec le principe de libre prestation de services et que les Etats n'ont pas démontré qu'elles sont nécessaires, adéquates et non-discriminatoires. De plus, la Commission des communautés européennes a considéré que les opérateurs nationaux n'agissent pas dans un but non lucratif, compte tenu des objectifs financiers auxquels ils sont soumis et compte tenu du réseau de points de vente privés auxquels ils font appel pour la commercialisation des paris. En conséquence, la Commission des communautés européennes a demandé à ces cinq Etats d'apporter

⁸¹ Arrêt de la Cour de l'AELE dans l'affaire E-3/06, Ladbrokes Ltd. (opérateur de jeux par Internet titulaire d'une licence au Royaume Uni) contre le Royaume de Norvège, du 30 mai 2007.

⁸² Arrêt de la Cour de cassation de France n°1023, Zeturf (opérateur de paris sur les courses de chevaux par Internet titulaire d'une licence à Malte) contre le PMUF, du 10 juillet 2007.

⁸³ Procédures d'infraction IP/06/436 du 4 avril 2006, IP/06/1362 du 12 octobre 2006, IP/07/360 du 21 mars 2007 et IP/07/909 du 27 juin 2007.

des modifications à leur législation afin de supprimer les entraves à la libre prestation de services de paris sportifs.

Le jugement rendu il y a un peu plus d'un an par la Cour constitutionnelle fédérale allemande mérite en outre notre attention. Dans cette affaire, un bookmaker s'est opposé à l'Etat qui a refusé de lui accorder les autorisations d'organisation et d'exploitation de paris sportifs. Dans son jugement, la Cour allemande a jugé que les monopoles d'Etat peuvent être maintenus, à condition qu'une nouvelle réglementation du secteur des paris sportifs s'alignant sur l'objectif de lutte contre la dépendance au jeu et la limitation de l'offre de jeu soit adoptée⁸⁴. En conséquence, le législateur est tenu de réviser la loi d'ici au 31 décembre 2007.

Une affaire similaire s'est produite en Suisse il y a une dizaine d'années. Une association a requis l'autorisation d'organiser et d'exploiter une grande loterie destinée à financer des projets pour la protection de l'environnement et le développement. Ni ses fins d'utilité publique, ni le fait que cette loterie remplisse les conditions imposées par la loi de 1923 n'ont été contestés. Dans son jugement, le Tribunal fédéral a estimé que le monopole, en supprimant toute concurrence, constitue une grave restriction à la liberté du commerce et de l'industrie garantie par l'art. 31 de la Constitution fédérale en vigueur à ce moment-là⁸⁵. Il a estimé que, bien que la liberté du commerce et de l'industrie ne soit pas un droit absolu, une telle restriction doit reposer sur une base légale suffisante, être justifiée par un intérêt public prépondérant et se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis. Il a alors soutenu le monopole en jugeant les restrictions proportionnées et motivées par un intérêt public prépondérant⁸⁶. En revanche, il a estimé que le monopole institué par les cantons à travers la 8^{ème} convention

⁸⁴ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, du 28 mars 2006.

⁸⁵ « *La liberté du commerce et de l'industrie est garantie sur tout le territoire de la Confédération, sous réserve des dispositions restrictives de la constitution et de la législation qui en découle* » (art. 31 al. 1 de la Constitution fédérale de 1998).

⁸⁶ Voir aussi Aubert (1999), p.16, n°45.

reposait sur une base légale insuffisante. En conséquence, les cantons romands ont tous révisé leur législation cantonale. Ces révisions ont eu pour effet de rendre le monopole constitutionnellement admissible.⁸⁷

5.5 Conséquences pour les monopoles en Europe

Ainsi, le processus en cours semble s'acheminer soit vers la chute du monopole et des législations restrictives, soit vers une redéfinition plus cohérente et systématique des politiques mises en œuvre par les Etats. Dans un cas comme dans l'autre, ce secteur risque de connaître bien des changements ces prochaines années déjà, compte tenu de la vitesse à laquelle les idées et la jurisprudence évoluent. Il ne s'est écoulé en effet que 13 ans entre les arrêts Schindler et Placanica.

Cette jurisprudence a permis de mettre en évidence qu'il n'est pas certain que le monopole permette de réduire les occasions de jeu et la stimulation de la demande. A l'exemple de la France, que le Sénateur F. Trucy n'hésite pas à qualifier d'"Etat croupier", le régime prohibition – exception – monopole assorti d'une politique de développement de l'offre de jeux à travers ses propres monopoles (la Française des Jeux et le PMUF) révèle une attitude ambivalente des pouvoirs publics qui pourrait se retourner contre le régime du monopole⁸⁸. Une procédure contre l'Etat français, similaire aux affaires Gambelli et Placanica, devrait conduire aux mêmes conclusions, malgré les nouvelles dispositions législatives adoptées récemment, en lien avec les transferts de fonds et la publicité dans ce secteur⁸⁹. Dans son dernier rapport adopté par le Parlement, F. Trucy

⁸⁷ Arrêt du Tribunal fédéral ATF IP.488/1998, du 30 mars 1999. Moor (2004). Rouiller (2004 : 453 ss.).

⁸⁸ Trucy (2001-02 : 336). Verbiest (2004).

⁸⁹ Verbiest (2007). Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, Journal officiel n°56 du 7 mars 2007.

met encore l'accent sur la nécessité pour la France de se doter d'une politique nouvelle, plus moderne et plus adaptée, qui se préoccupe des personnes malades du jeu⁹⁰.

La Suisse, qui a adopté un régime similaire à la France, ne se trouve pas plus à l'abri de tels changements que ses voisins, malgré ses objectifs de protection sociale et de lutte contre la criminalité et les abus⁹¹. G. Müller relève que le monopole des loteries est équivoque sur deux aspects⁹². D'une part, sur la question de la liberté du commerce, puisque les cantons la restreignent gravement, tout en profitant pleinement des bénéfices des loteries qu'ils perçoivent directement via le prélèvement de taxes et indirectement via la redistribution des bénéfices aux organismes à but d'utilité public, dont l'action se situe dans le canton. D'autre part, sur la question de l'interdiction des loteries fiscales qui, de fait, se réalisent puisque les actions d'utilité publique soutenues par les loteries font désormais largement partie des obligations légales de l'Etat. De plus, concernant la prévention à la dépendance au jeu, soulignons que la Loterie Romande mène une politique de "Jeu responsable" active sur le terrain en intervenant tant sur les jeux eux-mêmes qu'auprès des dépositaires, qui sont tenus d'appliquer un certain nombre de prescriptions et de suivre des cours de sensibilisation à cette question⁹³. Cette politique demeure toutefois ambiguë, puisque qu'elle tente la difficile conciliation des objectifs de croissance des bénéfices avec des mesures de limitations de la participation au

⁹⁰ Trucy François (2006-07 : 325).

⁹¹ FF 1918 IV 343. Ces objectifs ont été repris dans les directives données à la commission d'expert chargée de préparer un projet de révision de la loi de 1923, puis dans la convention sur les loteries.

⁹² Müller (1988 : 158).

⁹³ Informations fournies par le Département de la communication de la Loterie Romande.

jeu⁹⁴. Relevons à ce propos que les objectifs sont fixés par le conseil d'administration constitué de membres issus des cantons et qu'entre 1997 et 2006, la Loterie Romande a plus que doublé son bénéfice net⁹⁵.

En conséquence, bien que le monopole en Suisse soit légal et qu'il défende des intérêts dignes de protection, une procédure similaire à celles traitées par la Cour pourrait également mener à des conclusions retenant que les mesures de restrictions sont disproportionnées en regard du but poursuivi et de la politique menée par l'Etat. Dans une perspective plus large, la Suisse a tout intérêt à suivre de près les affaires européennes car elle fait partie de l'Europe, ses législateurs sont tenus d'élaborer des lois compatibles avec le droit européen et en vue de futurs accords avec l'Union européenne.

⁹⁴ Pour illustrer cette ambiguïté, il suffit d'observer les vendeurs dans les centres commerciaux, les samedis après-midi, qui laissent les enfants, accompagnés de leurs parents, gratter des billets de loterie, alors que pour un enfant qui joue aux jeux d'argent le risque est plus grand de développer une pathologie au jeu une fois devenu adulte que pour celui tenu loin de cette activité (Künzi, 2004, p.VI).

⁹⁵ Rapport d'activité de la Loterie Romande (2006).

6 Quel avenir pour le monopole des loteries et paris en Suisse ?

Nous avons vu dans ce travail que le régime du monopole a été adopté pour des motifs de protection sociale et de lutte contre la criminalité et la fraude. Le cadre juridique et économique ayant été posé, nous avons par la suite constaté qu'il y a de sérieuses raisons de croire que le monopole est compromis et qu'il va laisser la place à un système plus ouvert et plus concurrentiel. Sous la pression des différents facteurs développés précédemment, nous nous orientons vers une nouvelle politique et un nouveau régime juridique en matière de jeux d'argent, qu'il convient dès lors d'appréhender et d'anticiper. Cependant, avant de discuter de l'avenir, intéressons-nous au passé avec le projet de révision de la loi de 1923 qui a déjà alimenté bien des débats en Suisse.

6.1 Projet de révision de la loi de 1923

6.1.1 Contexte

Suite à la révision de la loi sur les maisons de jeu en 1998, il était cohérent de poursuivre le processus et de réviser la loi de 1923, qui, nous l'avons vu, n'est plus adaptée sur bien des points. En 2001, le Conseil fédéral a ainsi pris la décision de principe de soumettre la loi de 1923 à une révision totale. Il a chargé une commission d'experts de préparer un projet de loi avec pour directive de « *tenir compte de l'évolution des valeurs dans le domaine des jeux de hasard, du développement technique, ainsi que de l'ouverture et de l'internationalisation du marché ; assurer la protection des joueurs contre les dangers et les incidences néfastes que peuvent occasionner les jeux de hasard tout en prenant en compte les intérêts publics en la matière ; prendre en compte les impératifs financiers des collectivités publiques intéressées sans toutefois*

provoquer des transferts unilatéraux dans un sens ou dans l'autre »⁹⁶.

6.1.2 Discussion du projet

Le projet de loi fédérale sur les loteries et paris tel qu'il a été envoyé en consultation (ci-après le projet) comportait 10 chapitres abordant les points suivants : dispositions générales, principes, régimes d'autorisation, exploitation, comptes, redevances et émoluments, fonds cantonaux, surveillance, dispositions pénales et finales. Ce texte présentait l'avantage d'apporter une uniformité dans les textes et dans la pratique, tout en respectant les principaux éléments de la loi de 1923. Il a été rédigé selon la même logique que la loi sur les maisons de jeu, donnant aux jeux de loterie un cadre similaire aux jeux de hasard et d'argent des maisons de jeu, l'idéal étant d'arriver un jour à un texte de loi fédérale unique traitant de tous les jeux de hasard et d'argent⁹⁷.

Sur le plan pratique, le projet reprenait le principe que seules les loteries d'utilité publique peuvent être autorisées. Il prévoyait de soumettre les exploitants à un organe unique chargé à la fois de délivrer les autorisations et de surveiller. Le projet maintenait néanmoins le rôle prépondérant des cantons dans le domaine des loteries et des paris, en particulier par les variantes proposées, tout en apportant plus de précisions sur la répartition des compétences entre Confédération et cantons. Le principe de monopole, résultant de la mise en œuvre de la loi de 1923, demeurait ainsi compatible avec le projet, tout comme la 8^{ème} convention et la convention alémanique. De plus, le projet exigeait une plus grande transparence dans la gestion des exploitants, la tenue des comptes, ainsi que dans la gestion et la répartition des sommes générées par cette activité. En effet, compte tenu des montants en jeu, la pratique qui prévaut actuellement ne peut être qualifiée de satisfaisante et une meilleure

⁹⁶ Rapport explicatif du Département fédéral de justice et police (2002), p.4.

⁹⁷ Rouiller (2004 : 467).

transparence ainsi qu'un meilleur contrôle des montants alloués ne peuvent par conséquent être qu'une bonne chose.

6.1.3 Motifs de l'abandon de la révision de la loi de 1923

Pourtant, le projet n'a pas été retenu. Lorsque la commission d'experts l'a présenté, il a été mis en consultation auprès de 116 acteurs concernés⁹⁸. La consultation a donné lieu à des avis très partagés, voire à un véritable tollé, révélant que le projet ne faisait pas l'unanimité. Il est à relever que le Département fédéral de justice et police a reçu 1099 prises de position, dont 79 de la part des acteurs consultés. Les 1020 autres prises de position ont été, pour la plupart, envoyées "spontanément" de la part de personnes, institutions ou associations culturelles et sociales de Suisse romande faisant essentiellement partie des bénéficiaires, qui ont ainsi apporté un large soutien à la Loterie Romande. Cette opération, orchestrée par les cantons romands et la Loterie Romande, a permis de soulever le débat, de mobiliser les bénéficiaires et a probablement eu un impact, ne serait-ce que symbolique, sur les décisions prises.

Dans ce processus, deux groupes principaux se sont profilés. Le premier groupe, constitué essentiellement des cantons, des deux grands opérateurs de loteries et des bénéficiaires, s'est exprimé contre le projet et en faveur du statu quo. Il a estimé que le projet mettait en danger le monopole des loteries. Les cantons, voyant dans le projet la perte de leurs compétences, ont de leur côté mis en avant 4 points non négociables : pas d'ouverture du marché des loteries, la compétence des cantons dans le domaine des loteries et dans le domaine de la répartition des bénéfices doit être maintenue intégralement et sans restriction, aucun cadre étroit ne doit être imposé à l'aménagement des jeux. Du côté des grands opérateurs de loteries, la Loterie Romande a estimé que sa propre existence était menacée, qu'une refonte complète de la loi n'était pas nécessaire et qu'une mise à jour pouvait être effectuée de façon satisfaisante sur la

⁹⁸ Synthèse des résultats de la procédure de consultation (2003 : 2).

base de la législation en vigueur. Elle a également argumenté qu'une diminution des bénéfices était prévisible, mettant en péril les institutions qui œuvrent en faveur de l'utilité publique ainsi que les emplois liés à ces activités. Soulignons que ce dernier argument est très porteur et trouve toujours un soutien populaire. Si, et bien que le projet ne remît pas en cause le monopole, la crainte de voir des concurrents apparaître sur le marché des loteries et des paris est légitime, l'argument selon lequel les bénéfices à redistribuer aux institutions d'utilité publique et de bienfaisance allaient diminuer est par contre infondé. En effet, le projet prévoyait que les bénéfices soient de toute façon reversés à l'utilité publique, quel que soit l'opérateur et quel que soit leur nombre sur le marché.

Le second groupe, rassemblant principalement les organisations économiques faitières (Union patronale suisse, economiesuisse, Union syndicale suisse), les organismes de protection de l'environnement et d'entraide, l'association Comp-LEX⁹⁹ et les maisons de jeu, a estimé que le projet apportait une consolidation au monopole des loteries, qu'il n'allait pas assez loin dans la libéralisation et ce groupe a plaidé pour une réforme du système dans le sens d'une ouverture du marché des loteries et paris. Il est étonnant de constater que ces deux groupes ont fait deux lectures antagonistes du même texte (crainte de perdre le monopole d'une part et crainte de le voir se renforcer d'autre part) !

A l'issue de la consultation, la Conférence spécialisée a proposé au Conseil fédéral de combler volontairement les lacunes de la législation en adoptant une convention intercantonale. Le Conseil fédéral a accepté cette proposition et la convention sur les loteries a été adoptée¹⁰⁰. Le Conseil fédéral a, en contrepartie, décidé de suspendre provisoirement la révision de la loi et chargé le Département fédéral de justice et police d'examiner, d'ici le début de

⁹⁹ L'association Comp-LEX a vu le jour lors du projet de révision de la loi de 1923. Elle réunit différents acteurs en faveur d'une libéralisation du marché des jeux de hasard et susceptibles de profiter de cette libéralisation.

¹⁰⁰ Voir partie 2.7.

l'année 2007, si les mesures prises seront suffisantes¹⁰¹. Il a de plus décidé de laisser aux tribunaux le soin de fixer la délimitation entre la loi de 1923 et la loi sur les maisons de jeu, en cas de contestation. C'est d'ailleurs ce qui se produit actuellement dans le cadre de la procédure administrative devant la Commission fédérale des maisons de jeu concernant la qualification juridique des Tactilo.

6.2 Développements envisageables

Dans une perspective de politique législative, intéressons-nous maintenant à l'avenir juridique du secteur des loteries et paris en Suisse, en proposant cinq développements envisageables, pour lesquels nous analyserons les conséquences juridiques, économiques et sociales. Pour chacun des développements retenus, précisons au préalable les points suivants :

- Suite à la révision des lois cantonales (sous l'impulsion de la procédure rejetant la demande d'autorisation requise par la loterie en faveur de la protection de l'environnement et du développement) et après l'adoption de la convention sur les loteries (ne remettant pas en cause la 9^{ème} convention et la convention alémanique), le monopole est dorénavant bien ancré dans la législation suisse ;
- La sécurité des jeux doit être impérativement garantie. La surveillance et le contrôle des jeux, des opérateurs et des comptes doivent incomber à un organe, fédéral ou intercantonal, afin d'assurer des jeux fiables et sains ;
- Les mesures de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu, tels le prélèvement de 0.5% du revenu brut des jeux et l'application d'une politique de jeu responsable par les opérateurs eux-mêmes, peuvent facilement être mises en œuvre ;

¹⁰¹ En raison de la mise en vigueur tardive de la convention sur les loteries, cet examen a été repoussé à 2008.

- Certains développements ont pour conséquence une révision de la loi de 1923. A ce propos, relevons que, conformément à l'art. 106 de la Constitution fédérale, la Confédération dispose de la "compétence exclusive" de légiférer dans le domaine des loteries¹⁰² ;
- Pour les propositions 1 à 4, nous partons de l'idée que la distinction entre les loteries et paris et les jeux de casino est maintenue. S'il résulte d'un scénario qu'une révision de la loi de 1923 s'impose, alors la nouvelle loi devra contenir de solides critères de délimitation, dont l'élaboration constitue un enjeu important.

6.2.1 Statu quo

Le premier scénario envisageable consiste à ne rien faire, ce qui revient à accepter le fossé entre la réalité et les exigences légales. Force est de constater que dans la situation actuelle, les choses sont un peu bloquées. En effet, nous l'avons vu, les dispositions de droit matériel contenues dans la loi de 1923 ne sont plus adaptées à la réalité. Le problème est particulièrement aigu s'agissant de la définition des loteries. On compte aujourd'hui deux procédures administratives ouvertes contre les opérateurs de loteries. La première concerne la qualification juridique des Tactilo. La seconde a trait au nouveau jeu de keno que Swisslos souhaite organiser et contre lequel l'Office fédéral de la justice a fait recours au printemps 2007¹⁰³. Dans les deux cas, les tribunaux décideront au final de quelle loi fédérale l'objet du litige relève, alors que cette question devrait être réglée par la loi elle-même. Cet état de fait est très insatisfaisant. D'une part, en raison du principe de séparation des trois pouvoirs – législatif, exécutif, judiciaire – qui se trouve compromis et, d'autre part, en raison du coût important de ces procédures, de leur durée et du fait que tant que la décision

¹⁰² Knapp (2001 : 460).

¹⁰³ Informations transmises par le Département des affaires juridiques de la Loterie Romande.

exécutoire n'est pas tombée, les loteries continuent l'exploitation du jeu, comme c'est le cas pour les Tactilo.

S'agissant des dispositions de droit formel, les cantons se trouvent éprouvés par la mise en œuvre de la convention sur les loteries, puisque, suite à l'abandon du projet de révision de la loi de 1923, l'Office fédéral de la justice est chargé d'évaluer cette mise en œuvre. En conséquence, il y a fort à parier que si cette évaluation révèle que les objectifs fixés ne sont pas atteints, la Confédération reprendra les rennes et conduira cette fois son projet de révision jusqu'au bout. Il y a là un enjeu majeur à court terme pour les cantons et les organes de la convention sur les loteries, qui doivent prouver leur capacité à collaborer et à mener une politique uniforme et transparente, en application des principes de la convention sur les loteries. Les cantons doivent y être particulièrement attentifs, car leurs compétences en matière de loteries et paris ne découlent pas de la Constitution fédérale, mais de la loi de 1923, si bien qu'une révision de cette loi pourrait leur ôter toute compétence. Toutefois, si le Conseil fédéral choisit cette option, il n'est pas certain qu'elle soit acceptée par l'Assemblée fédérale, compte tenu du fédéralisme d'exécution, de la continuité du régime en place et de la sensibilité des parlementaires aux œuvres d'utilité publique¹⁰⁴.

Sur le plan économique, la Loterie Romande et Swisslos maintiennent leurs positions et leur évolution sur le marché se poursuit, ce qui leur permet de continuer à dégager des bénéfices importants et à soutenir les associations bénéficiaires.

Enfin, en application de la convention sur les loteries, les cantons bénéficient désormais de 0.5% du revenu brut des jeux destiné à la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu. Compte tenu de la nouveauté de cette mesure et du fait que les cantons n'ont pas encore

¹⁰⁴ Aubert (1999), p.3 et 4, n°5 à 12.

perçu cette somme, il est difficile d'évaluer ses effets sur le terrain¹⁰⁵.

Il faut encore préciser qu'un nombre limité d'opérateurs permet une meilleure surveillance des jeux, des opérateurs et des comptes, ainsi qu'une meilleure garantie de jeux sains.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, le statu quo n'est peut-être pas le meilleur scénario et « *ne saurait en effet conduire à une solution durable et raisonnée des problèmes que posent ces jeux* »¹⁰⁶.

6.2.2 Mise à jour de la législation

Une autre option consiste à effectuer une mise à jour qui laisse intactes les compétences des cantons et donc le monopole. Il s'agit de mettre à jour la législation, de façon à admettre notamment les paris à la cote, les loteries fiscales, les courses de chevaux à l'étranger et les nouveaux supports de jeu. La mise à jour dont il est question concerne essentiellement les dispositions de droit matériel contenues dans la loi de 1923, qui peuvent être révisées sur ces points-là uniquement, sans toucher à la législation cantonale. Cette révision peut en outre représenter l'opportunité d'adopter de nouveaux critères de définition des loteries et paris. Ce scénario a l'avantage de gommer les illégalités et les problèmes de délimitation connus actuellement, sans toucher au système de monopole, ni à la redistribution. Pour le reste, il ressemble au statu quo et ses autres conséquences sont les mêmes. Ce scénario représente une solution à moindre coût aux problèmes posés par l'inadéquation de la loi de 1923 avec la réalité.

¹⁰⁵ Information transmise par M. Rageth, président de l'organe genevois de répartition, le 27 juillet 2007. En application de l'art. 18 de la convention sur les loteries, le canton de Genève devrait percevoir environ CHF 200'000.- pour la période de juillet à décembre 2006 (Rapport d'activité de la Loterie Romande, 2006).

¹⁰⁶ Rouiller (2004 : 468).

6.2.3 Consolidation du monopole

Aujourd'hui, le monopole résulte de la mise en œuvre par les cantons du droit fédéral. Dans l'idée de poursuivre et de consolider cette politique, nous pouvons envisager d'inscrire ce principe dans le droit fédéral, qui en conséquence devrait être révisé. Deux variantes sont retenues : soit les compétences d'autorisation sont laissées aux mains des cantons, soit elles passent aux mains de la Confédération. Dans le premier cas, il suffit d'insérer dans la loi fédérale le principe formulé, par exemple, en ces termes : « *chaque canton s'organise de manière à accorder les autorisations à un unique opérateur* ». Une telle disposition n'impose pas aux cantons d'autoriser un unique opérateur pour toute la Suisse, mais qu'ils prévoient le monopole dans leur propre canton. A cette fin, ils sont libres de se coordonner et d'autoriser le même opérateur ou pas. Le deuxième cas risque de générer bien des oppositions de la part des cantons, soutenus par les loteries et les bénéficiaires, qui verraient dans cette variante une perte de leurs compétences. De plus, pour respecter le principe du fédéralisme d'exécution, il serait préférable d'opter pour le premier cas.

La nouvelle loi fédérale doit comporter également les mises à jour qui font l'objet du scénario précédent. Elle doit saisir l'opportunité de fixer des objectifs clairs de politique "cohérente et systématique" de ce secteur au sens de la jurisprudence de la Cour, afin que si la Suisse se trouvait confrontée à une procédure similaire à celles rencontrées par l'Union européenne, alors les justifications du monopole pourraient être retenues. La loi doit en particulier reprendre le principe, déjà présent à l'esprit du législateur en 1918, selon lequel les loteries sont des jeux modérés, condition qui a engendré la distinction entre les loteries et les jeux de maisons de jeu et la différence de régime juridique¹⁰⁷. Or, un jeu modéré génère forcément une participation modérée et donc une stabilisation, voire

¹⁰⁷ FF 1918 IV 343, p.355. Rouiller (2004 : 434).

une diminution des bénéfices des loteries, avec les conséquences prévisibles sur la redistribution aux œuvres d'utilité publique.

Une autre option pour rendre ce secteur plus fort serait de constituer une loterie unique pour toute la Suisse, ce qui permettrait de réaliser des économies d'échelles importantes. A la fin des années 1990, le projet d'une société anonyme de loterie centralisée pour toute la Suisse a été élaboré, société dans laquelle la Loterie Romande aurait détenu 24% des parts. Il n'a pas abouti, car la Loterie Romande a craint de perdre son autonomie, son savoir-faire et ses spécificités culturelles et sociales, préférant la voie « *d'une collaboration efficace [...] entre Suisses des deux cultures, fondée sur la confiance et la complémentarité* ». ¹⁰⁸

6.2.4 Ouverture du secteur des loteries et paris

Afin d'ouvrir ce secteur à la concurrence, ce qui est contraire à la volonté des cantons, la révision de la loi de 1923 s'impose. Une telle révision doit porter sur le droit formel, de façon à ce que la Confédération retire leurs compétences d'autorisation aux cantons. Les mesures et éventuelles restrictions qui en découlent doivent, premièrement, être justifiées par des motifs d'intérêt public dignes de protection, deuxièmement, reposer sur une base légale suffisante, troisièmement, être non-discriminatoires, et, quatrièmement, permettre d'atteindre les objectifs fixés de manière proportionnée. Ces conditions constituent également un enjeu pour la Suisse. La nouvelle loi doit également comporter une mise à jour des dispositions de droit matérielles, telle que décrite dans le deuxième scénario.

L'ouverture peut s'envisager par la reconnaissance de ces activités comme des activités économiques ordinaires et l'admission d'opérateurs privés. Un tel scénario d'ouverture ne peut toutefois pas se concevoir avec l'abandon du regard de l'Etat, en raison de ses responsabilités de garant de l'ordre public, de sorte qu'une

¹⁰⁸ Beuret (2006 : 73-78).

libéralisation totale laissant à n'importe quelle association ou société la possibilité d'organiser des jeux n'est pas souhaitable¹⁰⁹. Cependant, il est envisageable d'admettre un nombre déterminé d'opérateurs auxquels on accorde une licence, limitée dans le temps ou non, à l'exemple de ce qui se fait en Suisse avec les casinos.

D'une certaine façon, le régime de concessions accordées aux casinos revient à ce que chaque casino détient un monopole territorial dans sa région puisque, les casinos autorisés étant éparpillés sur tout le territoire de la Suisse, il n'existe pas vraiment de concurrence entre eux. S'agissant des loteries et paris, deux variantes sont imaginables. Une première variante, similaire aux casinos, propose d'accorder une licence attachée à une région, de manière à ce que dans une région, la population ne puisse jouer qu'auprès d'un seul opérateur. Ce système revient à maintenir le principe du monopole territorial en effectuant une fragmentation du territoire. Cette variante est difficilement soutenable. En effet, après un certain temps, les opérateurs auraient tendance à s'allier et l'on se retrouverait dans la situation actuelle.

Une deuxième variante consiste à accorder un nombre déterminé de licences valables pour toute la Suisse, avec le risque de conduire à une concurrence croissante entre opérateurs et une agressivité indésirable, allant à l'encontre des préoccupations de protection de la population contre les risques sociaux liés aux jeux d'argent. En conséquence, un certain nombre de mesures restrictives pourraient être prévues, de façon à éviter le retour à une situation similaire à celle qui, dans les années 1930, amena les cantons à adopter le monopole¹¹⁰. Par exemple, le principe selon lequel les jeux de loterie sont des jeux modérés pourrait être maintenu.

Pour respecter la volonté du législateur - que ce secteur serve l'utilité publique plutôt que les intérêts privés -, les licences pourraient être accordées à des sociétés à but d'utilité publique, qui conserveraient

¹⁰⁹ Interview de François Trucy du 19 juin 2007, www.avenirdesjeux.net.

¹¹⁰ Moor (2004 : 899).

leurs bénéfiques pour la réalisation de leurs propres objectifs¹¹¹. On peut ainsi imaginer une loterie pour la culture, une autre pour le sport, une autre encore pour le développement des régions de montagnes, etc. Ce scénario présente l'avantage notable de laisser aux joueurs le choix de participer à telle ou telle loterie en fonction des objectifs poursuivis, plutôt que le système actuel de caisses cantonales qui distribuent comme bon leur semble.

Un problème technique en rapport avec les jeux on-line risque de se présenter, alors qu'il n'y a aucune raison d'abandonner ce support de jeu. Si plusieurs opérateurs sont admis, chacun va souhaiter développer son propre réseau de terminaux informatiques dans les points de vente, ce qui provoquerait la situation grotesque où dans un point de vente, le dépositaire disposerait d'un terminal pour chaque opérateur. Ce n'est pas satisfaisant, ni pour le dépositaire, ni du point de vue des économies d'échelle. Le législateur peut adopter une disposition en ces termes : « *les opérateurs collaborent à la construction et l'entretien d'un réseau informatique commun en vue d'exploiter des jeux on-line* ». C'est ce qui se fait actuellement avec le réseau de télécommunication appartenant à Swisscom, que les autres opérateurs agréés louent à Swisscom pour leurs propres clients.

S'agissant des opérateurs de jeux sur Internet, l'octroi d'autorisations à ces sociétés n'est pas à l'ordre du jour¹¹². A ce propos, le Sénateur F. Trucy mentionne les difficultés pour les Etats à entrer en discussion avec ces opérateurs, en raison de leur nombre et du fait que la grande majorité d'entre eux ne présentent vraisemblablement pas toutes les garanties de sérieux et de probité.

Economiquement et socialement, il n'est pas certain qu'un régime de licence produise une augmentation des bénéfiques globaux, ni une augmentation des problèmes liés à la dépendance au jeu, en particulier si le régime juridique s'avère contraignant. En revanche,

¹¹¹ Müller (1988 : 150).

¹¹² Interview de François Trucy du 19 juin 2007, www.avenirdesjeux.net .

il est certain que les loteries nationales perdraient une part importante de leur revenu. Un tel système risque de provoquer des changements auprès des associations actuellement subventionnées par les loteries nationales et, sans doute, une redistribution des cartes parmi l'ensemble des œuvres admises comme relevant de l'utilité publique.

6.2.5 Régime unique pour tous les jeux de hasard et d'argent

Le dernier scénario présenté ici propose d'établir un régime unique pour tous les jeux d'argent. A ce titre, Cl. Rouiller écrit qu'« *on a manqué de courage, au moment de la levée de la prohibition des maisons de jeu, pour légiférer de manière globale et cohérente sur tout le domaine des jeux d'argent dont l'interconnexion flagrante eût commandé de les appréhender ensemble et d'en coordonner la réglementation* »¹¹³. L'adoption d'un régime commun, plus ou moins restrictif, s'oriente vers l'objectif principal d'une plus grande cohérence par une prise en compte globale du secteur. Il en résulte une révision des deux lois fédérales sur les jeux d'argent.

Une telle unification ne signifie pas que tout est autorisé et que les limites et les restrictions disparaissent, mais que chaque opérateur est autorisé à exploiter les jeux d'argent qu'il souhaite. Pour des motifs de protection de la population, par exemple, il est souhaitable que les jeux présentant des risques de dépendance, en particulier les machines à sous, soient maintenus confinés dans des maisons de jeu, dont le nombre devrait rester limité. Les jeux jugés modérés quant à eux peuvent être accessibles en tout lieu, comme c'est le cas aujourd'hui des loteries et paris. En conséquence, le seul critère de délimitation entre jeux de maison de jeu et jeux libres d'accès est celui du potentiel de dépendance du jeu, ce qui a pour effet de simplifier notablement les critères de délimitation.

¹¹³ Rouiller (2004 : 467).

Le régime du monopole ou l'admission de plusieurs opérateurs, privés ou pas, en nombre fini et déterminé est imaginable (se référer aux développements précédents). L'option d'un opérateur unique disposant d'un monopole pour tous les jeux et pour toute la Suisse n'est probablement pas la meilleure.

Sur le plan de la répartition des compétences Confédération et cantons, un régime unique implique une autorité unique, fédérale ou intercantonale, destinée à réguler le régime (nombre de licence, délimitation jeux modérés et jeux à risques, surveillance et contrôle des jeux) et garantir une politique "cohérente et systématique" afin de se prémunir de toute éventuelle action en justice.

Dans cette optique, il est tout à fait envisageable d'admettre comme opérateur exclusivement des associations à but d'utilité publique. Cette option va dans le sens du projet d'initiative que le milieu des loteries envisage de lancer, qui consiste à destiner la totalité des bénéfices de l'ensemble des jeux de hasard et d'argent de Suisse à l'utilité publique¹¹⁴. Afin de maintenir les recettes destinées à l'AVS, nous pouvons imaginer que les opérateurs versent un certain pourcentage de leur revenu brut des jeux à l'AVS, le solde étant destiné à la réalisation de leurs propres œuvres d'utilité publique, ce qui nécessiterait une modification de la Constitution fédérale.

¹¹⁴ *Jeux de hasard – projet d'initiative*, article publié par la Loterie Romande, paru le 10 mai 2007, <http://www2.loterie.ch/loro/medias/revue.php>.

7 Conclusion

Le régime juridique des loteries et paris, adopté dans le contexte des difficultés sociales et économiques de l'entre-deux guerres, établit un système reposant sur une interdiction de principe, à l'exception des loteries servant l'utilité publique, ceci pour des motifs de protection d'intérêts publics. Le législateur a estimé que ces jeux présentent peu de risques de dépendance au jeu et a accordé aux cantons la compétence d'autorisation, ce qui les a conduit à se coordonner et à constituer un système de monopole territorial. Par la révision des lois cantonales et l'adoption de la convention sur les loteries, les cantons ont renforcé le monopole.

En outre, ce secteur d'activité est en pleine expansion. Le marché des loteries et paris en Suisse connaît une croissance continue ces dix dernières années, dont les bénéficiaires permettent d'apporter un soutien financier à un grand nombre d'associations d'utilité publique. La concurrence avec les maisons de jeu, dont l'ouverture remonte à 2002, ou avec les opérateurs de jeux sur Internet ne semble pas freiner cette tendance et indique plutôt que ce marché a encore de beaux jours devant lui.

Depuis l'adoption de la loi fédérale sur les loteries et paris professionnels, les différentes évolutions intervenues ont provoqué bien des écarts à la loi et cette dernière n'est désormais plus adaptée à la réalité. Les progrès dans le domaine des technologies de l'information ont permis de développer des jeux sur des supports électroniques et l'entrée sur le marché d'opérateurs sur Internet qui disposent de moyens de pressions importants sur les loteries nationales. De plus, ces progrès rendent possible, d'une part, la libéralisation de ce secteur et, d'autre part, l'internationalisation. Ces trois facteurs se renforcent les uns les autres et constituent des remises en question sérieuses du monopole. En conséquence, dans les faits, le monopole n'existe plus, alors que juridiquement parlant ce système est toujours parfaitement légal.

Bien que le régime du monopole constitue une grave entrave à la liberté du commerce, il est admissible constitutionnellement car il est motivé par la protection d'intérêts publics prépondérants. Cependant, dans le contexte actuel d'ouverture des marchés à la concurrence, la jurisprudence récente de la Cour de justice des communautés européennes remet en question la justification du monopole, en pointant du doigt les politiques de forte expansion des jeux d'argent menées par certains Etats. En effet, les restrictions à la libre prestation de services et d'établissement sont admises pour autant que celles-ci soient non seulement motivées et non discriminatoires, mais qu'elles remplissent les conditions de nécessité et de proportionnalité pour atteindre le but visé. Dès lors, la Cour ne retient plus la justification si d'un côté l'Etat impose de graves restrictions alors que de l'autre il en profite pleinement et copieusement. A ce propos, la Cour invite les Etats à se doter d'une politique "cohérente et systématique" en matière de jeu.

Relevons à ce propos la position ambiguë des loteries nationales suisses, qui tout en appliquant une politique de jeu responsable, poursuivent par ailleurs des objectifs de croissance, s'attachent aux dispositions de la loi relatives à la définition des loteries sans tenir compte des dispositions interdisant les paris à la cote, ou encore réclament le droit de développer des jeux faisant appel aux nouvelles technologies tout en dénonçant les pratiques des opérateurs sur Internet. A vouloir manger à tous les râteliers, les loteries nationales, si elles n'en perdent pas leur latin, risquent bien de perdre leur monopole.

L'avenir reste à construire, en relevant les défis présents et futurs. Ainsi, l'enjeu à court terme pour les cantons est de réussir leur collaboration par la mise en œuvre de la convention sur les loteries. L'élaboration de critères de délimitation des jeux d'argent en Suisse constitue un enjeu à moyen terme. Enfin, l'enjeu le plus important est bien de remettre l'individu au cœur du problème des jeux d'argent et d'élaborer un système cohérent et raisonnable permettant d'offrir un divertissement sain à la population, de prévenir la dépendance au jeu et, subsidiairement, de servir l'utilité publique.

Annexes

Annexe 1 : Définitions

Afin de se familiariser avec le domaine des jeux de loterie et des paris, voici quelques définitions plus précises des termes couramment utilisés :

Différents jeux : tombola, loto, keno, paris

Pour prendre part à une tombola, jeu souvent organisé par les associations à but non-lucratifs et divers, le participant achète un coupon sur lequel figure un numéro. Chacun de ces coupons sont doubles et les doubles sont rassemblés dans une urne. Ensuite, on procède à un tirage aléatoire dans l'urne d'autant de coupons qu'il y a de lots à distribuer, en définissant à l'avance que le titulaire du coupon portant le premier numéro tiré gagne tel lot, le second tel autre lot, etc.

Pour participer à un loto, le joueur se munit d'un carton sur lequel figurent généralement 3 lignes de 5 numéros compris entre 01 et 90 et se rend avec tous les autres participants dans une salle commune. Le tirage consiste à extraire aléatoirement les numéros d'une urne les uns après les autres. Le joueur relève sur son carton les numéros qui sont sortis et qui concordent avec ses propres numéros. Il gagne un lot déterminé à l'avance s'il est le premier de tous les joueurs à avoir tous les numéros d'une même ligne de son carton. C'est la "quine". Ensuite, on joue pour la "double quine", soit deux lignes complètes de numéros correspondant aux numéros tirés, puis pour le "carton", soit tous les numéros du carton. Les jeux de loto consistent ainsi à tirer des numéros parmi un ensemble. Le nombre de numéros tirés peut être fixé à l'avance (tirage de X numéros parmi Y) ou non. Dans ce deuxième cas, on tire les numéros jusqu'à ce que tous les lots soient tombés.

Pour les jeux de keno, le tirage consiste également à extraire aléatoirement X numéros parmi Y . Toutefois, le participant joue un nombre x de numéros qui est inférieur au nombre de numéros tirés X . Il gagne lorsque un ou plusieurs de ses x numéros joués font partie des X numéros tirés.

Les paris sont des jeux de pronostics. Le participant parie sur le résultat d'une rencontre sportive entre deux équipes ou sur le résultat des courses de chevaux ou de chiens. Certains paris proposent de parier sur l'issue de la rencontre (quelle équipe a gagné ? Y a-t-il eu match nul ?), d'autres sur le score de la rencontre (0-0, 1-0, 4-0, etc.). Concernant les courses de chevaux, il s'agit de parier sur les chevaux vainqueurs.

Rang de gain

Tous les jeux d'argent offrent des possibilités de gains qui sont déterminées à l'avance selon une règle. Dans le cas des jeux de loterie, l'opérateur ne prévoit généralement pas d'attribuer un seul lot à un seul gagnant, mais il prévoit plutôt de distribuer plusieurs lots de valeurs différentes à plusieurs gagnants, selon un certain ordre de tirage ou selon la concordance entre les numéros du joueur et les numéros du tirage : ce sont les rangs de gain. Dans les lotos, tels que décrits ci-dessus, on compte trois rangs de gain : la "quine", la "double quine" et le "carton". Dans les lotos qui consistent à extraire X numéros parmi Y , les rangs de gain sont définis en fonction du nombre de numéros joués qui concordent avec les numéros tirés. Naturellement, plus le nombre de numéros joués concordant avec les numéros tirés est grand, plus le joueur peut espérer gagner des lots de montants importants. Il en est de même pour les jeux de keno. De plus, les opérateurs de loteries appliquent la règle d'interdiction du cumul des gains qui prévoit que le gagnant ne reçoit que le lot du plus haut rang atteint, à l'exclusion des rangs inférieurs.

Plan des lots

Le plan des lots détermine les conditions à réunir pour gagner un lot. Dans la classification la plus courante des jeux en fonction de leur plan, on distingue trois types de jeux : les jeux au tableau, les jeux de répartition et les jeux de contrepartie. Chaque plan des lots de ces jeux fonctionne selon un mécanisme différent.

Les gains des jeux au tableau forment un ensemble fini et sont répertoriés dans un tableau. Le nombre de lots, leur montant ainsi que le montant total des lots sont donc fixes et déterminés à l'avance. Tous les enjeux unitaires forment également un ensemble fini¹¹⁵. L'émission de l'ensemble des billets du tableau représente un tirage. Les billets à gratter sont typiquement des jeux au tableau. On les appelle aussi "loterie à pré tirage" car le tirage s'effectue au moment de l'impression des billets, c'est-à-dire avant la vente, ou "loterie instantanée" car le joueur sait à l'instant où il gratte s'il a gagné ou non. Le tableau ci-après donne l'exemple d'un plan des lots au tableau.

¹¹⁵ L'enjeu unitaire représente le plus petit enjeu qu'un participant peut engager pour prendre part au jeu.

Tableau 3
Plan du Tribolo¹¹⁶

Pour 1'000'000 de billets à CHF 2.-, soit une valeur d'émission de CHF 2'000'000.-			
Lots CHF	Nombre de billets gagnants	Valeur totale	Chances de gain (1/...)
10'000.-	4	40'000.-	250'000
5'000.-	4	20'000.-	250'000
1'000.-	4	4'000.-	250'000
500.-	10	5'000.-	100'000
50.-	5'000	250'000.-	200
20.-	5'000	100'000.-	200
10.-	5'000	50'000.-	200
6.-	12'500	75'000.-	80
4.-	75'000	300'000.-	13.33
2.-	150'000	300'000.-	6.67
Totaux :	252'522	1'144'000.-	3.96

Les gains des jeux de répartition sont calculés à partir du montant total des enjeux récoltés. Dans ce cas-là, les enjeux unitaires ne sont pas en nombre fini et les participants peuvent engager des enjeux tant que la participation est ouverte. Le nombre de gagnants et de lots ne sont pas non plus finis ni déterminés à l'avance puisqu'ils dépendent des résultats du tirage. En revanche, le montant total des lots est limité et réparti entre les joueurs selon leurs résultats. Une catégorie particulière de jeux de répartition est constituée par les jeux au totalisateur (voir exemple ci-dessous), dont le montant total des lots constitue une part, fixe et déterminée à l'avance, de la totalité des enjeux récoltés. Dans ce cas-là, le total de la part réservée pour les gains est répartie entre les différents rangs gagnants selon une clef de répartition propre à chaque jeu. Le montant total des lots d'un même rang est appelé la dotation du rang. Cette dotation est

¹¹⁶ www.loterie.ch, au 28 février 2007.

répartie proportionnellement entre les gagnants du rang concerné. Les paris mutuels, dénommés ainsi car les participants se partagent "mutuellement" la dotation de leur rang de gain, sont des jeux de répartition au totalisateur.

Tableau 4
Plan du Swiss Lotto¹¹⁷

50% des enjeux	→	Part retenue par les loteries
50% des enjeux	}	Dotations 1 ^{er} rang = 80% x (Dotations Totales - Dotations 2 ^{ème} rang - Dotations 4 ^{ème} rang - Dotations 5 ^{ème} rang)
=		Gain 1 ^{er} rang = Jackpot = Dotations 1 ^{er} rang du tirage en cours + Dotations 1 ^{er} rang du tirage précédent (si il n'y a pas eu de gagnant)
Dotations Totales		Dotations 2 ^{ème} rang = 8% x Dotations Totales
=		Dotations 3 ^{ème} rang = 20% x (Dotations Totales - Dotations 2 ^{ème} rang - Dotations 4 ^{ème} rang - Dotations 5 ^{ème} rang)
Part revenant aux joueurs		Dotations 4 ^{ème} rang = CHF 50.- x nombre de grilles gagnantes
		Dotations 5 ^{ème} rang = CHF 6.- x nombre de grilles gagnantes

Les gains des jeux de contrepartie sont calculés en multipliant le montant de l'enjeu engagé par le participant par une valeur qu'on appelle la "cote". Ni les enjeux unitaires, ni les lots ne sont limités. Les paris de bookmakers ainsi que la plupart des jeux de casino sont des jeux de contrepartie.

Taux de redistribution

Le taux de redistribution d'un jeu se calcule comme le montant des gains distribués aux joueurs pour un jeu et un tirage divisé par le total des enjeux récoltés pour ce même jeu et ce même tirage. Il représente la part des enjeux redistribuée aux joueurs sous la forme de gains (50% dans l'exemple ci-dessus). La plupart du temps, le

¹¹⁷ Plan valable avant l'introduction du Replay le 10 mars 2007.

taux de redistribution diffère d'un jeu à l'autre, mais il reste généralement le même d'un tirage à l'autre pour des raisons de respect de l'égalité des chances des joueurs.

Revenu brut des jeux

Le revenu brut des jeux est défini comme « *la différence entre les mises des joueurs et les gains qui leur sont versés* » (art. 40 al. 2 LMJ). Ce montant représente donc ce qui reste à l'opérateur pour payer ses frais de fonctionnement et dégager des bénéficiaires autrement dit la masse d'argent que perdent les joueurs.

Système de jackpot

Ce système permet de proposer des montants de lots importants et donc de rendre le jeu plus attractif. En principe, son fonctionnement est le suivant : si, pour un tirage, le lot du 1^{er} rang d'un jeu n'est pas gagné, il est mis de côté et ajouté au montant du lot du 1^{er} rang du tirage suivant. Ainsi, tant qu'il n'y a pas de gagnant au 1^{er} rang, le lot alors dénommé "jackpot" augmente de tirage en tirage jusqu'à ce que finalement le 1^{er} rang soit gagné. Une fois le jackpot gagné, le système recommence au point de départ, c'est-à-dire que le lot du 1^{er} rang du tirage suivant sera uniquement constitué du montant prévu par le plan des lots pour le 1^{er} rang. En général, le jackpot n'est constitué que pour le 1^{er} rang de gain, puisque c'est le rang pour lequel il arrive fréquemment qu'il n'y ait pas de gagnant et c'est le rang pour lequel les montants de gain sont les plus importants. Le record du plus gros jackpot d'Europe est tenu par une dame irlandaise qui a gagné 180 millions de francs suisses le 29 juillet 2005 en participant au jeu Euro Millions.

Annexe 2 : Billets à gratter de la Loterie Romande et de Swisslos

Tableau 5
Billets à gratter commercialisés par la Loterie Romande¹¹⁸

Jeu	Prix du billet CHF	Gain maximum CHF	Taux de redistribution
Tribolo	2.-	10'000.-	57.20 %
Astro	2.50	20'000.-	56.00 %
Bingo	3.-	25'000.-	53.33 %
Calculo	4.-	40'000.-	56.00 %
JackPo	4.-	40'000.-	56.00 %
Le Magot	4.-	40'000.-	56.00 %
Le Ticket ¹¹⁹	5.-	50'000.-	56.00 %
Solo	5.-	50'000.-	56.00 %
Solo 10 ans	5.-	50'000.-	66.00%
Sudoku	5.-	50'000.-	56.00 %
Billet Tapis Rouge ¹²⁰	5.-	100'000.-	70.00%
Podium	6.-	60'000.-	56.00 %
Poker Royal	6.-	60'000.-	56.00 %
Dico	7.-	77'777.-	55.99 %
Rento ¹²¹	8.-	650'000.-	61.78 %
Eldorado	9.-	150'000.-	56.74 %
Mégalo	10.-	200'000.-	58.00 %
Mégalo 10 ans	10.-	200'000.-	68.00 %

¹¹⁸ Etat au 28 février 2007, données collectées sur le site Internet www.loterie.ch.

¹¹⁹ "Le Ticket" n'est pas un billet à gratter, mais un billet à déchirer dont le résultat figure à l'intérieur du billet plié.

¹²⁰ "Billet Tapis Rouge" comporte comme gain l'accès à une émission télévisée lors de laquelle le gain maximum de CHF 100'000.- peut être gagné, par émission. Le participant à l'émission qui gagne lors du premier jeu, l'émission en comptant deux, peut participer à l'émission suivante. Ainsi ses gains se cumulent et peuvent dépasser les CHF 100'000.-. Le gain instantané maximum s'élève quant à lui à CHF 5'000.-.

¹²¹ Le gain maximum du billet "Rento" consiste en un capital de CHF 650'000.- ou une rente de CHF 4'000.- par mois à vie, selon le choix du gagnant.

Jeu	Prix du billet CHF	Gain maximum CHF	Taux de redistribution
Collection d'Hiver	20.-	50'000.-	60.00 %
Super Dico	20.-	500'000.-	71.84 %
Carton	20.-	500'000.-	71.85 %

Tableau 6
Billets à gratter commercialisés par Swisslos¹²²

Jeu	Prix du billet CHF	Gain maximum CHF	Taux de redistribution
Hot Money	1.-	5'000.-	51.97 %
Tribolo	2.-	10'000.-	51.69 %
Mini Safe	2.-	10'000.-	52.44 %
Pink Cash	3.-	30'000.-	53.91 %
Black Jack	4.-	40'000.-	54.38 %
Cross Word	5.-	55'555.-	55.07 %
Deal or No Deal ¹²³	5.-	250'000.-	55.50 %
Win for Life ¹²⁴	5.-	960'000.-	55.93 %
Bingo Lotto	6.-	60'000.-	55.12 %
Podium	6.-	60'000.-	56.00 %
Safeknaker	7.-	77'777.-	55.99 %
Gold Mine	8.-	80'000.-	56.26 %
Benissimo ¹²⁵	10.-	1'000'000.-	51.00 %
Monopoly Millionär	20.-	1'000'000.-	56.76 %

¹²² Etat au 28 février 2007, données collectées sur le site Internet www.swisslos.ch.

¹²³ Le billet "Deal or No Deal" comporte comme gain l'accès à une émission télévisée lors de laquelle le gain maximum de CHF 250'000.- peut être gagné. Le gain instantané maximum s'élève quant à lui à CHF 100'000.-.

¹²⁴ Le gain maximum du billet "Win for Life" consiste, à choix, en un capital de CHF 300'000.- ou une rente de CHF 4'000.- par mois durant 20 ans, ce qui revient à un total de CHF 960'000.-.

¹²⁵ Le billet "Benissimo" comporte comme gain l'accès à une émission télévisée lors de laquelle le gain maximum de CHF 1'000'000.- peut être gagné. Le gain instantané maximum s'élève quant à lui à CHF 250'000.-.

Annexe 3 : Jeux de la Loterie Romande et de Swisslos

Jeux régionaux on-line de la Loterie Romande¹²⁶

Tableau 7

Banco

Type de loterie	Keno
Fréquence	Tirage quotidien
Enjeu unitaire CHF	2.-
Mécanique du jeu	Extraction de 20 numéros parmi 70. Le participant joue 2 à 10 numéros parmi les 70.
Plan	Jeu de répartition à rangs fixes (31 rangs)
Gros lot CHF	200'000.-
Taux de redistribution	Non communiqué
Risque de l'opérateur	Plafond à CHF 2'000'000.- ¹²⁷
Points de vente	Kiosques, offices de poste

Tableau 8

Banco Jass

Type de loterie	Keno
Fréquence	Tirage quotidien
Enjeu unitaire CHF	2.-
Mécanique du jeu	Extraction de 12 cartes parmi 36 (jeu de jass). Le participant joue 1 à 9 cartes.
Plan	Jeu de répartition à rangs fixes (29 rangs)
Gros lot CHF	50'000.-
Taux de redistribution	Non communiqué
Risque de l'opérateur	Plafond à CHF 1'000'000.-
Points de vente	Kiosques, offices de poste

¹²⁶ Pour plus d'informations sur les jeux, consulter les règlements des jeux disponibles sur le site Internet www.loterie.ch.

¹²⁷ Si la masse des lots dépasse le montant du plafond, les gros gains sont réduits proportionnellement de sorte que le total des gains égale le montant du plafond.

Tableau 9
Rapido

	Rapido	Extra jeu additionnel
Type de loterie	Loto	Loto Participation possible uniquement si participation au Rapido
Fréquence	Tirage toutes les 5 minutes diffusé sur un écran de télévision	Idem Rapido
Enjeu unitaire CHF	2.-	2.- Doublement de l'enjeu Rapido
Mécanique du jeu	Extraction de 8 numéros parmi 20 dans une grille A et de 1 numéro parmi 4 dans une grille B	Extraction de 1 numéro parmi les 8 numéros de la grille A tirés au Rapido et de 1 numéro dans la grille B
Plan	Jeu de répartition à rangs fixes (9 rangs)	Jeu de répartition à rangs fixes (16 rangs)
Gros lot CHF	20'000.-	200'000.-
Taux de redistribution	65.15% ¹²⁸	Idem Rapido
Risque de l'opérateur	Plafond à CHF 1'000'000.-	Idem Rapido
Points de vente	Cafés-restaurants	Idem Rapido

¹²⁸ <http://www2.loterie.ch/games/tirage/gains.php?game=39>. Taux théorique, difficile à jauger et impossible à vérifier sans avoir accès aux données réelles.

Tableau 10
Tactilo

Type de loterie	Appareil distributeur de loterie électronique. Choix de 9 billets à gratter sur support électronique qu'on gratte en touchant l'écran tactile ¹²⁹
Fréquence	Achat de billets possible en tout temps, pendant les heures d'exploitation des appareils
Enjeu unitaire CHF	De 0.50 à 1.50 selon les billets
Mécanique du jeu	Idem billets à gratter
Plan	Jeu au tableau
Gros lot CHF	5'000.-, 10'000.- ou rente de 1'000.- par mois à vie, selon les billets
Taux de redistribution	89 à 92% ¹³⁰ Taux largement supérieurs à ceux des autres jeux de loterie
Risque de l'opérateur	Idem billets à gratter
Points de vente	Cafés-restaurants

¹²⁹ Les billets proposés (Astro, Bingo, Le Magot, Mégalo, Rento, Solo, Tribolo, Vertigo et Yapafoto) connaissent tous, ou ont connu, un équivalent papier.

¹³⁰ Taux déterminés par calcul à partir des plans des lots publiés par la Loterie Romande sur son site Internet www.loterie.ch. Taux = montant total des gains / (nombre de billets d'une émission x prix d'un billet).

Jeux nationaux exploités en commun par la Loterie Romande et Swisslos¹³¹

Tableau 11
Swiss Lotto

	Swiss Lotto	Replay numéro additionnel	Joker jeu complé- mentaire	Extra-Joker jeu complé- mentaire
Type de loterie	Loto, jeu on-line	Loto, jeu on-line, participation automatique si participation au Swiss Lotto	Loto de chiffres terminaux, jeu on-line, participation possible uniquement si participation au Swiss Lotto, au Toto-R ou au Toto-X	Idem Joker
Fréquence	Tirage bihebdoma- daire	Idem Swiss Lotto	Idem Swiss Lotto	Idem Swiss Lotto
Enjeu unitaire CHF	1.50 par grille. Obligation de jouer un nombre pair de grilles	Inclus dans l'enjeu du Swiss Lotto	2.-	2.-
Mécanique du jeu	Extraction de 6 numéros et d'un numéro complémentaire parmi 45	Extraction de 1 numéro parmi 11	Extraction répétée 6 fois de 1 numéro parmi 10	Idem Joker

¹³¹ Pour plus d'informations sur les jeux, consulter les règlements des jeux disponibles sur les sites Internet www.loterie.ch, www.swisslos.ch et www.sport-toto.ch.

Plan	Jeu de répartition au totalisateur à rangs fixes (pour les deux plus petits rangs) et à rangs variables (pour les trois autres rangs)	Intégré au Swiss Lotto	Jeu de répartition au totalisateur à rangs fixes et variables (pour le 1 ^{er} rang seulement)	Idem Joker
Gros lot CHF	Système de jackpot. Le jackpot atteint régulièrement quelques millions de francs suisses	Pas de gros lot ¹³²	Système de Jackpot. Le jackpot peut s'élever jusqu'à 1'000'000.-	Idem Joker
Taux de redistribution	55% ¹³³	Intégré au Swiss Lotto	50%	50%
Risque de l'opérateur	Exclu	Exclu	Exclu	Exclu
Points de vente	Kiosques, Internet, offices de poste	Idem Swiss Lotto	Idem Swiss Lotto	Idem Swiss Lotto

¹³² Les gains constituent en des grilles de jeu participant au Swiss Lotto sous la forme de "Quick-Tip". Le participant gagne autant de grilles Quick-Tip qu'il en a jouées sur le bulletin portant le numéro Replay sorti au tirage, avec toutefois une limite maximale de 33 grilles, ce qui correspond à un montant de CHF 49.50. Un "Quick-Tip" est une sélection de numéros générée aléatoirement par le terminal.

¹³³ L'intégration du Replay dans le jeu Swiss Lotto sans modification de l'enjeu unitaire a eu pour conséquence l'augmentation du taux de redistribution de 50% à 55% afin de financer les lots supplémentaires.

Tableau 12
Billet Le Million

Type de loterie	Billet à gratter
Fréquence	Annuel
Enjeu unitaire CHF	100.-
Mécanique du jeu	31 cases désignent les jours du mois de décembre sous lesquelles se trouve un symbole à comparer avec le symbole gagnant du jour
Plan	Jeu au tableau
Gros lot CHF	5'000'000.-
Taux de redistribution	53.14%
Risque de l'opérateur	Idem billets à gratter
Points de vente	Kiosques, offices de poste

Tableau 13
Toto-R

Type de loterie	Paris sportifs du Sport-Toto (jeu de pronostics), jeu on-line
Fréquence	Hebdomadaire
Enjeu unitaire CHF	2.- pour un minimum de 2 grilles
Mécanique du jeu	Paris sur l'issue (qui gagne ou match nul ?) d'une sélection de 13 matchs de football se déroulant sur une semaine
Plan	Jeu de répartition au totalisateur à rangs variables (4 rangs)
Gros lot CHF	Système de jackpot
Taux de redistribution	50%
Risque de l'opérateur	Exclu
Points de vente	Kiosques, Internet, offices de poste

Tableau 14
Toto-X

Type de loterie	Paris sportifs du Sport-Toto (jeu de pronostics), jeu on-line
Fréquence	Hebdomadaire
Enjeu unitaire CHF	2.- pour un minimum de 2 grilles
Mécanique du jeu	Paris sur les 6 matchs nuls parmi une sélection de 38 matchs de football se déroulant sur une semaine. Des dispositions complémentaires règlent les différentes situations possibles.
Plan	Jeu de répartition au totalisateur à rang fixe (pour le plus petit rang) et à rangs variables (pour les trois autres rangs)
Gros lot CHF	Système de jackpot
Taux de redistribution	53%
Risque de l'opérateur	Exclu
Points de vente	Kiosques, Internet, offices de poste

Tableau 15
Sporttip Set

Type de loterie	Paris sportifs du Sport-Toto (jeu de pronostics), jeu on-line
Fréquence	Aussi souvent que les rencontres sportives sélectionnées dans le programme hebdomadaire de paris
Enjeu unitaire CHF	3.- . Choix de l'enjeu avec un maximum fixé à 500.- ¹³⁴
Mécanique du jeu	Paris sur l'issue (qui gagne ou match nul ?) d'un choix de 3 à 10 matchs parmi une sélection de 90 matchs de football ou de hockey sur glace se déroulant sur une semaine
Plan	Jeu de contrepartie à la cote, gain si et seulement si tous les pronostics sont corrects
Gros lot CHF	Gain maximum autorisé limité à 100'000.- par bulletin. Au-delà, la prise d'enjeu est refusée
Taux de redistribution	Non communiqué
Risque de l'opérateur	Aucun plafonnement mais suspension de la prise d'enjeu si la masse des lots potentiels dépasse un seuil
Points de vente	Kiosques, Internet, offices de poste

¹³⁴ En général, les jeux coûtent un prix fixe par grille ou par combinaison de jeu. Ce n'est pas le cas des paris Sporttip qui laissent la possibilité au joueur de choisir son enjeu, les gains étant attribués à la cote.

Tableau 16
Sporttip One

Type de loterie	Paris sportifs du Sport-Toto (jeu de pronostics), jeu on-line
Fréquence	Aussi souvent que les rencontres sportives sélectionnées dans le programme hebdomadaire de paris
Enjeu unitaire CHF	3.- . Choix de l'enjeu avec un maximum fixé à 500.-
Mécanique du jeu	De 1 à 36 paris sur des rencontres sportives diverses, telles que football, hockey sur glace, ski, formule 1, tennis, cyclisme, etc. Le participant ne parie pas seulement sur l'issue d'une rencontre, mais aussi sur d'autres résultats (total des buts, premier but, score à la mi-temps, etc.).
Plan	Jeu de contrepartie à la cote
Gros lot CHF	Gain maximum autorisé limité à 100'000.- par bulletin. Au-delà, la prise d'enjeu est refusée
Taux de redistribution	Non communiqué
Risque de l'opérateur	Aucun plafonnement mais suspension de la prise d'enjeu si la masse des lots potentiels dépasse un seuil
Points de vente	Kiosques, Internet, offices de poste

Jeux internationaux exploités en commun avec les loteries des Etats Européens¹³⁵

Tableau 17
Euro Millions

Type de loterie	Loto, jeu on-line
Fréquence	Tirage hebdomadaire
Enjeu unitaire CHF	3.20 (ou 2.- euros)
Mécanique du jeu	Extraction de 5 numéros parmi 50 et de 2 étoiles parmi 9
Plan	Jeu de répartition au totalisateur à rangs variables (12 rangs)
Gros lot CHF	Système de jackpot. Le jackpot atteint régulièrement une centaine de millions de francs suisses.
Taux de redistribution	50%
Risque de l'opérateur	Exclu
Points de vente	Kiosques, Internet, offices de poste

¹³⁵ Pour plus d'informations sur les jeux, consulter les règlements des jeux disponibles sur les sites Internet www.loterie.ch et www.pmu.ch.

Tableau 18
Paris Mutuels Urbains

Type de loterie	Différents paris (Simple, Couplé, Trio, Quinté+, Quarté+, Tiercé, Quadrio, 2sur4, Multi) sur les courses de chevaux organisés et exploités par le Pari Mutuel Urbain Français
Fréquence	Tous les jours, aussi souvent que les courses de chevaux
Enjeu unitaire CHF	De 1.- à 5.- selon les paris. Possibilité de jouer plusieurs fois l'enjeu unitaire (avec limite maximale de 20 à 100 fois selon les paris).
Mécanique du jeu	Paris sur les résultats des courses de chevaux
Plan	Jeu de répartition au totalisateur à rangs variables
Gros lot CHF	Pas de système de jackpot. Système de tirelire pour le Quinté+ ¹³⁶
Taux de redistribution	70% ¹³⁷
Risque de l'opérateur	Exclu
Points de vente	Kiosques, cafés-restaurants

¹³⁶ Voir art. 95.1 à 95.10 du règlement romand du PMU pour plus d'informations sur le fonctionnement de la tirelire.

¹³⁷ Taux pour les courses suisses. Pour les courses françaises, le taux de redistribution est variable. Voir art. 18 et 18.1 du règlement romand du PMU disponible sur le site Internet www.pmu.ch et les mêmes art. du règlement du PMUF disponible sur le site Internet www.pmu.fr.

Annexe 4 : Chiffre d'affaire des loteries et paris et des casinos

Le chiffre d'affaire se calcule à partir de la formule suivante :

$$\text{Chiffre d'affaire (CA)} = \text{revenu brut des jeux} / (1 - \text{taux de redistribution})$$

Pour les loteries tout d'abord, un taux de redistribution moyen de 55% peut raisonnablement être pris en compte. Afin de rendre le calcul plus correct, il faut toutefois calculer séparément le chiffre d'affaire du Tactilo, dont le taux de redistribution est notablement plus élevé (environ 90%). Ainsi, pour 2005, avec CHF 918 millions de revenu brut des jeux pour toute la Suisse et CHF 99 millions de revenu brut des jeux du Tactilo¹³⁸, le chiffre d'affaire vaut :

$$\begin{aligned} \text{CA des loteries} &= \text{CA sans le Tactilo} + \text{CA du Tactilo} \\ &= (918 \text{ mio} - 99 \text{ mio}) / (1 - 0.55) + 99 \text{ mio} / (1 - 0.90) \\ &= \text{CHF 2'810 millions} \end{aligned}$$

Concernant ensuite le chiffre d'affaire des maisons de jeu, il peut être établi à partir de la même formule. Pour plus de précision, le chiffre d'affaire des jeux de table, dont le taux de redistribution s'élève à 87%, et celui des machines à sous, dont le taux de redistribution s'élève à 92%, peut être calculé séparément¹³⁹. Pour

¹³⁸ Rapport financier de la Loterie Romande (2005).

¹³⁹ www.lucienbarriere.com/localized/fr/casinos/initiation/redistribution_enjeux.htm

2005 et compte tenu de la part du revenu brut des jeux des jeux de table s'élevant à 22.6%, on obtient¹⁴⁰ :

$$\begin{aligned}\text{CA des casinos} &= \text{CA des jeux de table} + \text{CA des machines à sous} \\ &= (874 \text{ mio} \times 22.6\%) / (1-0.87) + (874 \text{ mio} \times 77.4\%) / (1-0.92) \\ &= \text{CHF 9'975 millions}\end{aligned}$$

¹⁴⁰ Rapport annuel de la Commission fédérale des maisons de jeu (2005).

Bibliographie

Publications officielles

8^{ème} convention relative à la Loterie de la Suisse romande du 6 février 1985 et ses avenants 1 à 8, Lausanne.

9^{ème} convention relative à la Loterie de la Suisse romande du 18 novembre 2005, Lausanne.

Accord général sur le commerce des services, Organisation mondiale du commerce.

Arrêts de la Cour de l'Association européenne de libre-échange : arrêt dans l'affaire E-1/06, autorité de surveillance de l'AELE contre le Royaume de Norvège, du 14 mars 2007, et arrêt dans l'affaire E-3/06, Ladbrokes Ltd. contre le Royaume de Norvège, du 30 mai 2007.

Arrêt de la Cour de cassation de France n°1023 dans l'affaire opposant l'opérateur Zeturf au Pari Mutuel Urbain Français, du 10 juillet 2007.

Arrêts de la Cour de justice des communautés européennes : arrêt Schindler C-275/92 du 24 mars 1994, arrêt Läära C-124/97 du 21 septembre 1999, arrêt Zenatti C-67/98 du 21 octobre 1999, arrêt Anomar C6/01 du 11 septembre 2003, arrêt Gambelli C-243/01 du 6 novembre 2003 et arrêt Placanica C-338/04, C-359/04 et C-360/04 du 6 mars 2007.

Arrêt de la première chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande dans l'affaire -1 BvR 1054/01-, du 28 mars 2006.

Arrêts topiques du Tribunal fédéral suisse sur la définition des loteries : ATF 52 I 66 Wirth du 25 mars 1926, ATF 85 I 168 Padorex S.A. du 12 juin 1959, ATF 99 IV 25 Minet du 9 mars 1973, ATF 123 IV 175 D. du 10 septembre 1997.

Convention intercantonale concernant la mise en œuvre commune des loteries du 3 février 1985, Bâle.

Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse du 7 janvier 2005.

Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union Européenne du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, Journal officiel de l'Union européenne n°L376/36 du 27 décembre 2006, Bruxelles.

Loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels du 8 juin 1923 (RS 935.51).

Loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu du 18 décembre 1998 (RS 935.52).

Lois cantonales relatives à la loi fédérale sur les loteries et paris professionnels de 1923.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi fédérale sur les loteries et les entreprises analogues du 13 août 1918 (FF 1918 IV 343).

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu du 26 février 1997 (FF 1997 III 137).

Ordonnance relative à la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels du 27 mai 1924 (RS 935.511).

Ordonnance sur les jeux de hasard et les maisons de jeu du 24 septembre 2004 (RS 935.521).

Ordonnance du Département fédéral de justice et police sur les systèmes de surveillance et les jeux de hasard du 24 septembre 2004 (RS 935.521.21).

Projet de loi fédérale sur les loteries et les paris, rédigé par la commission d'expert (2002), Berne.

Rapports annuels de la Commission fédérale des maisons de jeu (2000 à 2006), Berne.

- Rapports annuels de la Société de la Loterie de la Suisse Romande (1980 à 2006), Lausanne.
- Rapports annuels de la Société du Sport-Toto (1980 à 2006), Bâle.
- Rapports annuels de Swisslos Interkantonale Landeslotterie (1980 à 2006), Bâle.
- Rapport de la Conférence spécialisée des membres des gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries sur la Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (2005), Berne.
- Rapport explicatif relatif au projet de loi fédérale sur les loteries et paris, Département fédéral de justice et police, Commission d'experts (2002), Berne.
- Règlements des jeux en vigueur de la Société de la Loterie de la Suisse Romande, de Swisslos Interkantonale Landeslotterie et de la Société du Sport-Toto, Lausanne et Bâle.
- Synthèse des résultats de la procédure de consultation relative au projet de loi fédérale sur les loteries et les paris, Département fédéral de justice et police, Section loteries et paris (2003), Berne.
- Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne, Journal officiel de l'Union européenne n°C321E du 29 décembre 2006, Bruxelles.

Ouvrages de référence et doctrine

- Aubert Jean-François (1999), *Avis de droit relatif à la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels du 8 juin 1923*, Peseux.
- Beuret Jean-Pierre (2006), *Le premier mécène romand en péril*, Le Savoir Suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Cohen-Tannoudji Claude, Diu Bernard, Laloë Franck (1992), *Mécanique quantique*, Hermann Editeur des sciences et des arts, Paris.
- Dayan Armand (2004), *Les études de marché*, Presse Universitaire de France, Paris.
- Delley Jean-Daniel (1999), « Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique », in Morand Charles-Albert, *Légistique formelle et matérielle*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence.
- Descotils Gérard, Guilbert Jean-Claude (1993), *Le grand livre des loteries : histoire des jeux de hasard en France*, L'Archipel, Paris.
- Knapp Blaise (2001), « La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons », in Thürler Daniel et al., *Droit constitutionnel suisse*, Schulthess, Zürich.
- Künzi Kilian, Fritschi Tobias, Egger Theres (2004), *Les jeux de hasard et la pathologie du jeu en Suisse*, résumé de l'étude empirique de la pratique et du développement des jeux de hasard, de la dépendance au jeu et de ses conséquences, Berne.
- Mader Luzius (2006), « Législation et jurisprudence », in Chappelet Jean-Loup, *Contributions à l'action publique*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Moor Pierre et al. (2004), « 113. ZBl 2003, 593 (4.8.2003/a) - Autorisation d'un projet de loterie organisée par des associations de protection de l'environnement et d'aide au

- développement », in *Revue de droit administratif et fiscal*, Revue genevoise de droit public, 60^{ème} année, N°6, Genève.
- Mouquin Gérald (1994), *Loteries, lotos, paris : questions de terminologie*, Lausanne.
- Mouquin Gérald (1994), *Principes législatifs en matière de jeu*, Lausanne.
- Mouquin Gérald (1997), *Réflexions sur les caractéristiques intuitives des jeux de loterie*, Lausanne.
- Müller Georg (1988), « Aktuelle Rechtsfragen des Lotteriewesens », in *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, Zürich.
- Richli Paul (1995), « Art. 35 », in Aubert Jean-François et al., *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle.
- Rouiller Claude (2000), *Avis de droit rendu dans le cadre d'une consultation sur la qualification juridique des appareils de loterie Tactilo mis en service par la Loterie Romande*, Genève.
- Rouiller Claude (2004), « Jeux de loterie et paris sportifs professionnels », in *Revue de droit administratif et fiscal*, Revue genevoise de droit public, 60^{ème} année, N°5, Genève.
- Hawking Stephen W. (1988), *Une brève histoire du temps*, Flammarion, Paris.
- Trucy François (2001-02), *Les jeux de hasard et d'argent en France*, Commission des finances, Rapport d'information du Sénat n°223, Paris.
- Trucy François (2006-07), *L'évolution des jeux de hasard et d'argent : le modèle français à l'épreuve*, Commission des finances, Rapport d'information du Sénat n°58, Paris.
- Verbiest Thibault (1998), *Les casinos virtuels : une nouvelle cybercriminalité ?*, disponible sur https://www.legalis.net/legalnet/articles/casinos_virtuels.htm, consulté le 27 juin 2007.

Verbiest Thibault (2004), *Jeux et paris virtuels : évolution ou révolution du droit européen ?*, Revue mensuelle du JurisClasseur - Communication – Commerce électronique, novembre 2004, page 19.

Verbiest Thibault (2007), *Affaire Placanica : les conséquences pour les jeux en France*, disponible sur <http://www.journaldunet.com/expert/le-net/10333/affaire-placanica-les-conséquences-pour-les-jeux-en-france.shtml>, consulté le 27 juin 2007.

Sites Internet

www.admin.ch	:	Administration fédérale
www.bwin.com	:	Opérateur de jeu Bwin
www.courdecassation.fr	:	Cour de cassation de France
www.eftacourt.lu	:	Cour de l'Association européenne de libre-échange
www.europa.eu/index_fr.htm	:	Union européenne
www.fr.ch	:	Canton de Fribourg
www.geneve.ch	:	Canton de Genève
www.jura.ch	:	Canton du Jura
www.loterie.ch	:	Loterie Romande
www.ne.ch	:	Canton de Neuchâtel
www.pmu.ch	:	Pari Mutuel Urbain Romand
www.pmu.fr	:	Pari Mutuel Urbain Français
www.sportingbet.com	:	Opérateur de jeu Sportingbet
www.sport-toto.ch	:	Sport-Toto
www.swisslos.ch	:	Swisslos
www.vs.ch	:	Canton du Valais
www.vd.ch	:	Canton de Vaud
www.wto.org	:	Organisation Mondiale du Commerce

Remerciements

La réalisation d'un mémoire de recherche est un parcours stimulant et parfois mouvementé. Le travail accompli, il me revient de remercier chaleureusement les personnes qui m'ont accompagnée, à savoir :

- le professeur Luzius Mader pour ses précieux conseils, la qualité de nos échanges et son professionnalisme ;
- le professeur Dieter Freiburghaus et Monsieur Alain Jeanmonod pour leur encadrement et leur disponibilité ;
- la direction de la Loterie Romande pour m'avoir laissé réaliser cette recherche en toute liberté et en toute confiance et pour avoir mis à ma disposition toute la documentation nécessaire ;
- Madame Catherine Benani pour nos fructueuses discussions sur les subtilités du droit des loteries ainsi que la saveur particulière des moments partagés.

Enfin, ce travail n'aurait pas abouti sans l'appui de ma famille et de mes proches. Qu'ils en soient ici très sincèrement remerciés : Alain pour son soutien inconditionnel et sa patience, Anne et Ginette pour la relecture attentive du texte et leurs observations, Valérie pour son coaching redoutable, Claude, Nuno, Sandra, Andrea, Laurence, Minh, Elise, Nicole, Magali, Caroline, Piret et Daniel pour leurs encouragements, leur présence et leur amitié.

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
225	SOGUEL Nils, BEUTLER Toni, IOGNA-PRAT Simon Comparatif 2004 des finances cantonales et communales, septembre 2005
226	KNOEPFEL Peter, NARATH Stéphane. The sustainable management of natural resources: from traditional environmental protection policies towards institutional natural resource regimes (INRR), décembre 2005
227	NEET Cornelis Le service forestier vaudois: vers un nouveau modèle de relations entre canton, communes et propriétaires de forêts, mai 2006
228	SOGUEL Nils, BEUTLER Toni, CHATAGNY Florian Vergleich 2005 der Kantons- und Gemeindefinanzen / Comparatif 2005 des finances cantonales et communales, septembre 2006
229	REITZE Matthias Regulierung des grenzüberschreitenden Stromtransports im liberalisierten Elektrizitätsmarkt der Europäischen Union, novembre 2006
230	ZOSSO Barbara Gleichwertig und gleichartig? Eine vergleichende Untersuchung der Entstehung der Fachhochschulen in der Schweiz in den Bereichen Technik/ Wirtschaft/Gestaltung vs. Gesundheit/Soziales, novembre 2006
231	DE BUREN Guillaume Vers des politiques régionales transfrontalières? Etude de la réorientation de la politique cantonale genevoise de l'aménagement du territoire, juillet 2007
232	SOGUEL Nils, BIZZOZERO Giordano, CHATAGNY Florian Vergleich 2006 der Kantons- und Gemeindefinanzen / Comparatif 2006 des finances cantonales et communales, septembre 2007
233	EMERY Yves, LAUNAZ Marie OCB, une analyse du comportement citoyen dans les organisations publiques suisses
234	PRALONG Frédéric Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches: incidences du transfert du domaine des institutions pour personnes handicapées aux cantons
235	AFFOLTER Simon La participation des conférences intercantionales au processus de décision sur le plan fédéral. L'exemple de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)
236	PERRÉARD Léonor Monopole des loteries et paris en Suisse: état des lieux et perspectives. Remise en question du monopole détenu par les opérateurs de loteries et paris
237	LADNER Andreas Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

- 1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public**
 - Doctorat en administration publique
 - MPA (Master of Public Administration)
 - Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
 - DEAP (Diplôme exécutif en action publique)
 - Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
 - SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

- 2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique**
 - Projets de recherche fondamentale ou appliquée
 - Directions de thèses de doctorat
 - Publications scientifiques (ouvrages et articles)
 - Colloques et conférences scientifiques
 - Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

- 3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives**
 - Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

- 4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public**
 - Bibliothèque spécialisée en administration publique
 - Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
 - Renseignements aux collectivités publiques
 - Interventions médiatiques
 - Articles et conférences de vulgarisation