



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

Jean-Patrick Villeneuve
Martial Pasquier

Le Tactilo:
Au cœur du débat sur la régulation
des jeux de hasard et d'argent

Working paper de l'IDHEAP
Unité Gouvernance Publique Internationale
Chaire Management et Marketing Publics

Le Tactilo: Au cœur du débat sur la régulation des jeux de hasard et d'argent

Jean-Patrick Villeneuve

Martial Pasquier

*Ce document peut être téléchargé :
<http://www.idheap.ch> >publications > working paper*

**Unité Gouvernance Publique Internationale
Chaire Management et Marketing Publics**

**Working Paper de l'IDHEAP
© 2011 IDHEAP, Chavannes-Lausanne**



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome
Unil – Quartier Mouline – CH-1015 Lusanne
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Table des Matières

Introduction	- 4 -
1 Cadre de régulation des jeux de hasard et d'argent en Suisse	- 5 -
2 Le Tactilo, une première mondiale	- 8 -
3 Machine à sous ou loterie ?	- 10 -
4 Procédure légales.....	- 14 -
5 Conclusion	- 21 -
Abbréviations	- 23 -
Bibliographie	- 24 -

Résumé

Dans plusieurs pays (Suisse, France, États-Unis, Royaume-Uni), le cadre de régulation des jeux de hasard et d'argent est différencié selon la nature et la forme des jeux. Ainsi, le système suisse est régulé différemment suivant qu'il s'agit de loteries et de paris ou de casinos. Dans chacun de ces deux cas, un cadre juridique et de régulation différent s'applique. Le système devient complexe lorsque certains jeux ou opérations ne peuvent pas être clairement attribués à un système de régulation ou à un autre ou lorsque des conflits de compétence interviennent entre les autorités de régulation. C'est le cas du Tactilo.

Ce *working paper* présente de manière synthétique les différents aspects de la régulation de ce nouveau mode de distribution des jeux que sont les automates de type Tactilo et discute les développements légaux et les implications financières entourant ce débat. Ces éléments permettent de comprendre le débat actuel et de mieux comprendre les enjeux de la décision attendue du Tribunal fédéral dans ce dossier. Le Tactilo, un jeu de loterie ou un jeu de casino...?

Jeux de hasard et d'argent – Administration publique – Loteries – Casinos

INTRODUCTION

Le secteur des jeux de hasard et d'argent prend diverses formes et utilise différents canaux pour offrir ses produits. Des plus classiques comme les tirages de loteries aux plus modernes comme internet. Les automates de jeux, qu'ils soient présents dans les casinos ou encore dans d'autres lieux tels les cafés et restaurants, sont loin d'être des inventions récentes. On retrouve les premiers modèles déjà dès la fin du 19^e siècle. Prenant multiples formes et utilisant toutes sortes de jeux - allant de la machine à sous à la loterie automatisée, ces machines soulèvent des questions quant aux règles d'utilisation et des critiques quant à leurs impacts.

Un type particulier de ces machines, les terminaux de loteries appelées Tactilo, fait présentement débat en Suisse. Le débat de leur régulation (qui doit les réguler et quels type d'organisation à droit de les utiliser), est devant les tribunaux depuis maintenant quelques années avec à la clé des enjeux politiques et financiers importants. Pourtant, cette discussion a des implications beaucoup plus larges dans la mesure où elle touche de nombreux pays et parce qu'elle se situe à la frontière de plusieurs éléments :

- Frontière juridique entre la Loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels de 1923 et la Loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu de 1998 ;
- Frontières technologiques entre les nouveaux canaux de distribution des jeux;
- Frontières sociales de l'acceptance de ces nouvelles formes de gambling.

La première section définit de manière brève la structure générale de la régulation du secteur des jeux de hasard et d'argent en Suisse. C'est ce cadre qui est au centre du débat. La deuxième section présente le Tactilo comme moyen de distribution des jeux et la troisième le fondement des tensions actuelles quant à sa régulation. La quatrième section passe en revue le débat juridique soulignant les positions des opposants et des défenseurs du Tactilo dans sa forme et sa distribution actuelles.

1 CADRE DE RÉGULATION DES JEUX DE HASARD ET D'ARGENT EN SUISSE

En Suisse, l'évolution de la législation dans le domaine des jeux de hasard et d'argent a donné lieu à un système dual avec d'un côté, un monopole des loteries et des paris relevant de la compétence des cantons et de l'autre, des casinos réglementés au niveau fédéral. Il s'agit donc de deux secteurs distincts avec leurs dynamiques propres (Villeneuve & Meyer, 2010).

Actuellement, les loteries sont organisées et exploitées par deux organismes en Suisse, tous deux fondés en 1937 : la Société de la Loterie de la Suisse romande (Loterie Romande) pour la partie francophone du pays et *Interkantonale Landeslotterie (Swisslos)* pour les cantons alémaniques, le Tessin (italophone) et la Principauté du Liechtenstein. Quant aux maisons de jeu, 19 concessions ont été octroyées depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1998. Elles possèdent une association faîtière, la « Fédération suisse des casinos » (FSC) chargée de défendre les intérêts et l'image des casinos.

Les loteries et paris professionnels sont régis encore aujourd'hui par la Loi fédérale sur les loteries et paris professionnels de 1923 (LLP). Suite à l'interdiction décrétée en 1915, celle-ci prévoit une dérogation pour les loteries servant à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance (LLP, Art. 3). Quant aux maisons de jeu, leur prohibition est inscrite dans la Constitution de 1874 (Art. 35). Un arrêté fédéral de 1898 autorise néanmoins certains jeux, sous de strictes conditions, dont notamment, une mise maximale de cinq francs (Kopp 2007). En 1998, la Loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ) libéralise partiellement le marché au nom du tourisme, de la concurrence internationale et du renflouement des caisses de l'Etat. La loi précise qu'elle ne s'applique pas aux loteries et paris professionnels, les dispositions pour ces derniers étant prévues dans la LLP (LMJ Art. 1, al. 2). La LMJ régit donc l'ensemble des jeux de hasard à l'exception des paris professionnels et des loteries. En ce sens, la LLP constitue une *lex specialis* par rapport à la première dans la mesure où elle concerne uniquement les sous-catégories des jeux de hasard que sont les loteries et les paris professionnels.

Le caractère dual du système s'observe également aux niveaux politique, économique, fiscal et social. Les casinos sont du ressort de la Confédération alors que les loteries relèvent des compétences cantonales. Il existe deux commissions de surveillance distinctes : la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) et la Commission des loteries et paris (ComLot). Les impôts prélevés sur les revenus bruts des maisons de jeux, selon un taux variant entre 40% et 80%, servent à financer l'AVS¹ (405,9 millions de francs suisses en 2009) et pour les casinos de type B le canton d'établissement (73,1 million de francs en 2009) (CFMJ, Rapport annuel 2009, 24). Quant aux sociétés de loterie, elles reversent leurs bénéfices à des associations culturelles, sportives et sociales d'utilité publique (544,6 millions en 2009) (Loterie Romande, Rapport annuel 2009, 2 ; Swisslos, Rapport annuel 2009, 7)

Les programmes de mesures sociales sont également différents. Les mesures des casinos sont limitées dans l'espace et dans le temps (Villeneuve & Meyer 2010, 10). Elles s'arrêtent « à la porte » du casino, c'est-à-dire que le joueur n'est pris en charge que le temps de son séjour dans l'établissement de jeu. Ces mesures consistent en l'information et la prévention, la détection précoce des personnes potentiellement dépendantes, la formation du personnel chargé d'appliquer le programme, ainsi que l'interdiction de jeu et l'exclusion des joueurs à risque (LMJ, Art. 14, al. 2 ; Ordonnance sur les maisons de jeu, Sect. 3). En comparaison, le programme social des loteries a une portée plus générale. Outre des mesures de prévention, il comprend une taxe de 0.5% prélevée sur le revenu brut des jeux (RBJ)² affectée à la prévention et à la lutte contre la dépendance au jeu, ainsi qu'un usage modéré concernant la publicité pour des loteries (Convention intercantonale des loteries et paris, CILP, Sect. 2 ; Villeneuve & Meyer 2010, 9-10).

Le caractère fragmenté du système suisse n'est cependant pas une exception. La France et l'Allemagne, par exemple, connaissent une plus grande fragmentation des compétences en matière de contrôle des jeux de hasard, dans les deux cas en raison des nombreux organes de contrôle. Pour l'Allemagne vient s'ajouter le modèle fédéraliste, chaque *Land* disposant de son propre système de contrôle (*Les instances de contrôle du secteur des jeux*, 2007, 5-11). Dans d'autres pays européens, on observe une logique binaire qui se rapproche, à divers degrés et selon des variantes différentes, de celle de la Suisse. Ainsi, « il existe une instance

¹ AVS = Assurance vieillesse et survivants.

² Le revenu brut des jeux (RBJ) est la différence entre les mises des joueurs et leurs gains.

principale de contrôle des jeux, mais qui n'est pas compétente pour la totalité du secteur » (*Les instances...*, 2007, 7). L'organe secondaire surveille soit les loteries et paris (Belgique), soit les seules loteries (Grande-Bretagne), soit les casinos à l'exception des machines à sous (Danemark, Italie), soit les seules machines à sous (Pays-Bas), soit les casinos, les salles de bingo et les courses hippiques (Portugal) (*Les instances...*, 2007, 13-35). Malgré ces similitudes, la Suisse voit son système dual mis à l'épreuve avec l'apparition, à la fin des années 1990, d'un nouveau jeu de loterie.

2 LE TACTILO, UNE PREMIÈRE MONDIALE

La loterie de l'Etat du Massachusetts est la première à émettre des billets à gratter en 1974. En Europe, c'est la Loterie Romande qui lance le premier jeu de grattage en 1978 avec le *Tribolo*. En août 1996, la Loterie Romande fait à nouveau office de pionnière en introduisant des distributeurs électroniques de loterie d'un nouveau genre. La *loterie vidéo* se présente sous la forme d'un écran vidéo tactile donnant accès à huit jeux. Le joueur choisit un jeu et « gratte » la version électronique du billet sur l'écran tactile ou au moyen d'un bouton. Le montant du gain est imprimé sur un ticket et peut être réclamé auprès du tenancier du café ou restaurant qui héberge l'appareil ou auprès de la société de loterie selon l'importance du gain. Avec l'autorisation des cantons, 30 terminaux sont installés dans 15 cafés, restaurants et hôtels de Suisse romande pour un essai d'une durée de six mois. Cet appareil déclenche la polémique : les exploitants de machines à sous et de jeux dénoncent une concurrence déloyale. De son côté, l'Office fédéral de la police commande une étude afin de déterminer si la *loterie vidéo* est bien une loterie ou alors une machine à sous de plus. En 1999, la Loterie Romande inaugure le Tactilo, un nouveau distributeur électronique de loterie fonctionnant selon le même principe que son prédécesseur. Ce sont 200 appareils qui sont installés cette fois dans une centaine de cafés-restaurants dans les cantons romands. Rapidement, le Tactilo augmente les recettes de la Loterie Romande. En 2000, il contribue pour 30% au revenu brut des jeux de la société (55,2 millions de francs suisses sur un total de 159 millions) (Tableau des loteries, 2001, 1). En 2009, cette proportion demeure inchangé (105,7 millions de francs suisses sur 371 millions) (Statistique des loteries, 2010, 4). A cette date, 700 terminaux sont exploités dans 350 points de vente.

Les jeux de grattage, qu'ils soient sur papier ou électroniques, obéissent au principe de la loterie à pré tirage (le montant des gains est déjà déterminé pour chaque billet) ainsi qu'à celui de la loterie instantanée (les gains ou les pertes sont connus immédiatement à la fin du jeu). Si les billets de grattage sur papier se trouvent partout dans le monde aujourd'hui, le Tactilo demeure une spécificité suisse. Ce système se distingue des distributeurs de billets à gratter en papier dans la mesure où, ici, le support du jeu est virtuel. Il se différencie également des jeux de grattage « en ligne » (*online scratch card*), le joueur n'opérant pas sur un ordinateur privé

mais sur une console placée dans un lieu public. De par sa programmation, il se rapproche des terminaux vidéo de loterie (*Video Lottery Terminal, VLT*) comme on en trouve aux Etats-Unis et au Canada. Dans les deux cas, le montant total des gains et le nombre de lots sont déterminés à l'avance. En cela même, le Tactilo se démarque des machines à sous classiques (les « bandits manchots » mécaniques ou électroniques). En effet, ces derniers fonctionnent à l'aide d'un générateur aléatoire qui fait défiler des nombres. C'est le moment exact où le bouton est appuyé qui détermine le nombre choisi et le résultat du jeu. Ainsi, contrairement au Tactilo, le montant du gain n'est pas programmé à l'avance. Ce point est central dans le débat actuel.

Ce débat quant aux droits d'utilisation des VLT et leur lieu d'établissement n'est pas une spécificité helvétique. Les revenus générés expliquent en grande partie cette situation. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 2009 les VLT ont généré des revenus nets de 17.9 milliards USD aux Etats-Unis (Video Lottery..., 2010, 38). Les discussions tournent d'ailleurs généralement sur une argumentation légale plus que technique et sur un fond de compétition accrus entre les différents types d'opérateurs de jeu.

Au Québec par exemple, la question des VLT est au centre d'une 'class-action' de plusieurs milliards de dollars. En République Tchèque et en Slovaquie, cette distinction est aussi au centre de débats légaux et politiques. Aux Etats-Unis, il n'y a actuellement pas de définition universelle de ce qu'est un VLT. Le fait de définir un terminal comme étant un VLT dépend avant tout des autorités compétentes en la matière dans chaque juridiction. Une machine peut ainsi être considérée comme étant un VLT dans certains Etats et comme étant une machine réservée aux casinos dans d'autres États. D'ailleurs, sur le cas du VLT, I. Nelson Rose précise : « What is a VLT ? It is any gaming device that the decision-maker with the final power to decide declares is a lottery » (Rose, 2010, 2).

3 MACHINE À SOUS OU LOTERIE ?

Au début des années 2000, le secteur des jeux de hasard passe par un processus de libéralisation en même temps que de réorganisation. La nouvelle Loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu consacre la professionnalisation des casinos. Elle ouvre le marché de manière sélective, au moyen de concessions octroyées par le Conseil en nombre limité (LMJ, Chap. 3). La mise maximale de CHF 5 aux jeux de table est supprimée, du moins pour les « grands » casinos (Ordonnance sur les jeux de hasard et les maisons de jeux, OLMJ, Chap. 4). Les jeux d'adresse sont distingués des jeux de hasard (LMJ, Art. 3, al. 2 et 3), ces derniers étant désormais interdits en dehors des maisons de jeu (LMJ, Art. 4, al. 1). En conséquence, les machines à sous servant à des jeux de hasard ne peuvent plus être exploitées en dehors des casinos. Des dispositions transitoires permettent cependant l'exploitation d'un nombre limité de machines à sous pendant cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi (LMJ, Art. 60, al. 2).

Le Tactilo se trouve alors au cœur d'un conflit entre les sociétés de loterie et les casinos. Les sociétés de loterie affirment qu'il s'agit d'un distributeur électronique de loterie qui remplit les conditions stipulées dans la LLP³ et que par conséquent, il n'est pas soumis à la Loi sur les maisons de jeu. De leur côté, les autorités fédérales estiment que le Tactilo ne se différencie pas suffisamment d'une machine à sous et que sa place est uniquement dans les casinos selon la LMJ. Le Conseil fédéral préfère cependant attendre la révision de la Loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels (LLP) pour trancher le problème.

En 2001, un projet de révision de la loi est soumis à consultation (PLLP). Il vise notamment à une ouverture contrôlée du marché des loteries et paris sous réserve de conditions déterminées (PLLP, Chap. 3), à l'exploitation correcte et transparente des loteries et paris (PLLP, Art. 2, al. a ; Art. 12 ; Art. 15 ; Art. 16) ainsi qu'à la protection des joueurs contre les conséquences socialement dommageables liées à ces jeux (PLLP, Art. 2, al. c ; Art. 28 ; Art. 31, al. d ; Art.

³ Selon la LLP 4 éléments définissent un loterie: "Est réputée loterie toute opération qui offre, en échange d'un versement ou lors de la conclusion d'un contrat, la chance de réaliser un avantage matériel consistant en un lot, l'acquisition, l'importance ou la nature de ce lot étant subordonnées, d'après un plan, au hasard d'un tirage de titres ou de numéros ou de quelque procédé analogue."(LLP, Art. 1 al.2)

35). En particulier, il est envisagé de fixer un taux maximum de redistribution de 75% pour tous les jeux de loterie et les paris (PLLP, Art. 16, al. c) afin de garantir une plus grande transparence. En effet, les taux sont très variables et les joueurs ne sont pas informés de ces variations (SECO, 2004, 3)⁴.

Pendant les travaux préparatoires, le Département fédéral de justice et police, chargé de la surveillance des jeux de hasard, et les cantons commandent deux expertises, l'une juridique (expertise de Claude Rouiller du 13 juin 2000) et l'autre, technique (expertise *Netherland Meetinstitute NMI*, du 21 mars 2001), en vue de préciser la qualification juridique du Tactilo (CFMJ, 2004, 31). Les loteries et les autorités fédérales ne parviendront cependant pas à s'entendre quant à l'interprétation des résultats. De son côté, la Commission d'experts œuvrant à la révision de la loi livre des conclusions qui semblent résumer la position officielle des autorités fédérales : « La délimitation entre la LMJ de 1998 et la Loi sur les loteries actuellement en vigueur, de même que la coordination de l'exécution de ces lois posent de plus en plus fréquemment des problèmes. Là où la LMJ et ses ordonnances d'exécution règlent exhaustivement et de manière adéquate les développements récents intervenus dans le domaine des maisons de jeu, la LLP ne contient qu'une réglementation sommaire, conçue pour des états de fait aujourd'hui dépassés. Les exploitants de loteries et de paris essaient par conséquent de plus en plus de s'affranchir du cadre légal [...] Des jeux de loterie sont proposés qui ne sont, du point de vue du joueur et sur le plan de leur fonctionnement pratique, pas très différents des automates de jeux autorisés dans les maisons de jeu. A titre d'exemple, on peut mentionner les appareils Tactilo » (Commission d'experts, 2002, 22).

Durant la procédure de consultation, deux types d'opposants se sont profilés contre la révision de la loi⁵. Premièrement, les cantons, qui campent sur les positions suivantes :

« Pas d'ouverture du marché des loteries » ; « la compétence des cantons dans le domaine des loteries doit être maintenue intégralement » ; « la compétence cantonale en matière de répartition des bénéfices engrangés par les grands exploitants de loteries en faveur des œuvres d'utilité publique et de bienfaisance doit également être

⁴ Le taux de redistribution d'un automate de jeux est le rapport entre les gains redistribués et les mises des joueurs. Les jeux de loteries ont un taux de redistribution peu élevé (de 45% à 65%) à l'exception du Tactilo (90%). Dans les casinos, les taux sont plus intéressants pour les joueurs (de 80% à 99%). On estime généralement qu'il y a risque de dépendance à partir d'un taux de 70% (SECO, 2004, 3, 5).

⁵ La procédure de consultation est une procédure pré-parlementaire propre au système de concordance suisse pendant laquelle les différents acteurs concernés sont entendus.

maintenue sans aucune restriction » ; « pas de cadre étroit imposé à l'aménagement des jeux (par ex. un taux de redistribution maximum) » (OFJ, 2003, 5-6).

Si ces exigences ne sont pas satisfaites, les cantons menacent de lancer le référendum contre la loi. Ils sont par ailleurs disposés à mettre sur pied une commission cantonale des loteries et des paris, conformément à l'une des variantes du projet de loi (OFJ, 2003, 6). Pour la Loterie Romande, le projet de loi constitue une menace pour le fédéralisme ainsi qu'un accès facilité au marché suisse pour les grands opérateurs étrangers (OFJ, 2003, 8). Enfin, les bénéficiaires des loteries (les associations culturelles, sociales et sportives) reprennent les mêmes arguments que la Loterie Romande auxquels s'ajoutent la crainte d'une forte baisse des contributions pour les œuvres d'utilité publique (OFJ, 2003, 8).

Dans le camp des adversaires au projet de loi, on trouve aussi ceux qui souhaitent au contraire une libéralisation plus poussée des jeux de loterie (organisations faîtières, casinos, organisations environnementales, œuvres d'entraide). Selon l'Union syndicale suisse (USS), « le projet cimenter le monopole des cantons sur les loteries, ce qui rend impossible toute initiative privée, par exemple afin de rassembler des fonds à l'aide d'une loterie pour des œuvres d'utilité publique » (OFJ, 2003, 7). L'Union suisse des arts et métiers (USAM) souligne que le projet de loi ne distingue pas de manière plus nette les jeux de hasard proposés par les loteries de ceux des maisons de jeu. Par ailleurs, l'USAM et Economiesuisse estiment que le projet induit une inégalité de traitement pour les casinos (OFJ, 2003, 7).

Finalement, le Conseil fédéral a accepté la proposition des cantons d'instaurer une Commission des loteries afin de pallier les lacunes et de corriger les irrégularités découlant de l'application de la loi sur les loteries et paris. Il a en même temps suspendu la révision de la loi à titre provisoire en mai 2004, moyennant un contrôle et un suivi des objectifs et des mesures prévues par les loteries, dont le DFJP est responsable.

Les cantons ont ratifié 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 » (CILP) qui a permis de centraliser la procédure d'autorisation et de surveillance

des grandes loteries, d'améliorer la transparence et la séparation des pouvoirs et le renforcement de la prévention et du traitement de la dépendance au jeu, ces derniers étant financés par une taxe de 0.5% sur le revenu brut (Cilp, Art. 18). Cette convention est entrée en vigueur le 1er juillet 2006 et institue la Commission des loteries et paris (Comlot), organe d'autorisation et de surveillance (CILP, Art. 7), qui constitue en quelque sorte le pendant de la Commission fédérale des maisons de jeu. Par contre, pour ce qui est de la question des appareils Tactilo, le Conseil fédéral a laissé aux tribunaux le soin de trancher le conflit.

4 PROCÉDURE LÉGALES

En juin 2004, la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) entame une procédure visant à déterminer si le Tactilo tombe sous le coup de la Loi sur les maisons de jeu. Elle reconnaît à la Fédération suisse des casinos (FSC) la qualité de partie dans la procédure. A titre superprovisionnel, elle interdit la mise en service d'appareils Tactilo supplémentaires en Suisse romande et l'introduction des nouveaux appareils *Touchlot* en Suisse alémanique et en Suisse italienne, calqués sur le même principe, le temps que dure la procédure⁶. La Loterie Romande est cependant autorisée à exploiter les appareils déjà en place. Par ailleurs, la CFMJ exclut tout effet suspensif de sa décision en cas de recours.

La FSC salue la décision, tout en regrettant que l'interdiction d'exploitation ne s'applique pas aussi aux appareils Tactilo déjà en place (FSC, 2004). De son côté, la Loterie Romande dénonce « le rôle de juge et de partie joué par la CFMJ, dont l'existence dépend directement du financement des casinos » ainsi que la pression politique qu'elle exerce sur les loteries et les cantons et qui « est indigne d'une commission fédérale dont on est en droit d'attendre qu'elle respecte le droit et fasse preuve de neutralité, sinon d'objectivité » (Loterie Romande, 2004). Plus loin, la Loterie Romande estime que « la CFMJ n'est pas compétente en matière de loterie, comme le stipule la Loi fédérale sur les maisons de jeu (LMJ) dont elle relève. La CFMJ n'a en particulier aucune compétence envers les sociétés de loterie autorisées. Ce sont les cantons qui les autorisent » (Loterie Romande, 2004). De plus, elle argumente que « les cantons romands – compétents en matière de loterie – ont dûment autorisé l'exploitation des distributeurs de Tactilo en tant que jeux de loterie » (Loterie Romande, 2004) et ceci, sur la base des deux expertises mentionnées plus haut (Rouiller 2000, NMI 2001). Enfin, la Loterie Romande rappelle la décision du Conseil fédéral de laisser les cantons élaborer un concordat en matière de loteries et de s'en remettre aux tribunaux en cas de litiges. Or, la CFMJ va à l'encontre de cette décision (Loterie Romande, 2004). De ce fait, les sociétés de loteries demandent à la Commission de recours en matière de maisons de jeu l'annulation de cette mesure ainsi que l'interdiction pour la CFMJ de procéder à des vérifications complémentaires.

⁶ Le terme « superprovisionnel » provient de l'allemand « superprovisorisch » et s'applique à des mesures urgentes et provisoires, en cas de préjudice supposé et imminent de l'une des parties. Ces mesures sont prises par précaution, sans audition de la partie averse et ne présument en rien du jugement final.

Le recours est rejeté. Les loteries font appel devant le Tribunal fédéral, instance supérieure, sans plus de succès⁷.

Quelques mois plus tard, les cantons à majorité francophone (Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura) demandent à intervenir dans la procédure. La requête est refusée par la CFMJ et le recours des cantons devant la Commission fédérale de recours en matière de maisons de jeu subit le même sort. La CFMJ a refusé, expliquant qu'en suivant cette logique, elle devrait les admettre toutes, ce qui s'apparenterait à une « action populaire » contraire au droit administratif suisse (Guerre du Tactilo, 2006). La Loterie Romande a d'ailleurs dénoncé ce qu'elle considère comme une entente entre la CFMJ et la Commission de recours en matière de maisons de jeu : « Tout se passe comme si les deux Commissions fédérales impliquées [...] se donnaient le mot pour prendre de vitesse les bénéficiaires et les empêcher d'exposer leur point de vue dans cette procédure ». (Loterie Romande, 2006). Il faudra attendre la décision du Tribunal fédéral pour que les cantons romands soient reconnus en tant que parties. Par la suite, la CFMJ décidera d'admettre aussi les autres cantons.

Pendant la procédure administrative, la CFMJ et l'OFJ commandent une étude sur la pathologie du jeu en Suisse (Les jeux de hasard et la pathologie du jeu en Suisse, 2004) afin, pour la première de « se faire une idée plus précise de la situation en matière de pathologie de jeu, sur une période durant laquelle les casinos titulaires d'une concession selon la nouvelle loi sur les maisons de jeu n'avaient pas encore pu exercer un effet mesurable » (OFJ, 2004) et pour la deuxième, de « mieux cerner le potentiel d'accoutumance que présentent les différentes loteries et paris proposés en Suisse » (OFJ, 2004). La FSC relève la conclusion de l'étude selon laquelle « les automates à sous exploités hors des casinos doivent être considérés comme un vrai problème » (FSC, 2004a). En effet, « les automates à sous causent la majorité des problèmes de jeu », « 64% des appareils sont implantés hors des casinos, là où aucune protection de la jeunesse et aucune protection sociale ne peut être garantie » et « chez les personnes qui utilisent souvent l'offre des automates à sous, la plus grande partie (70%) joue

⁷ Dans sa réponse à une interpellation parlementaire questionnant l'impartialité de la CFMJ, le Conseil fédéral donne sa propre version des faits : « Le Conseil fédéral a [...] décidé de laisser en premier lieu les tribunaux clarifier la délimitation entre la loi sur les loteries et la loi sur les maisons de jeu, importante en particulier pour les appareils de jeu de loterie (Tactilo et Touchlot). La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) s'est chargée de la problématique sous cet angle avec comme objectif de provoquer une décision judiciaire. Réponse du Conseil fédéral du 16.02.2005, *Fonctionnement de la Commission fédérale des maisons de jeux et respect des cantons*, interpellation déposée par Jean STUDER au Conseil des Etats le 16 décembre 2004 (Objet parlementaire 04.3725)

en dehors des casinos » (FSC, 2004a). De son côté, la Loterie Romande mandate une contre-expertise qui critique la méthodologie employée dans l'étude et son manque de rigueur scientifique (calcul du taux de prévalence, déductions arbitraires, échantillonnage peu représentatif, interprétations partiales) (Osiek, 2005).

En décembre 2006, la CFMJ rend sa décision : elle conclut que le Tactilo « n'a plus rien de commun avec les loteries traditionnelles, dans lesquelles un certain temps s'écoule entre l'achat d'un billet et la communication du gain. Le fait qu'au Tactilo, l'acquisition du billet et le tirage ne se déroulent pas dans des endroits différents n'est pas non plus caractéristique d'une loterie [...] Sur le plan de leur apparence globale et de la manière dont ils s'utilisent, les appareils à sous ressemblent beaucoup aux machines à sous installées dans les casinos » (CFMJ, 2006, 16). Par ailleurs, le législateur ne pouvait prévoir dans la Loi sur les loteries de 1923 les conditions d'exploitation de machines à sous. Du fait de cette lacune, la CFMJ estime que c'est la Loi sur les maisons de jeu qui prime (CFMJ, 2006, 16). Par conséquent, elle ordonne l'interdiction définitive des distributeurs automatiques de billets de loterie en dehors des casinos. Elle précise aussi que les appareils encore en service devront être retirés dans un délai de 6 mois à partir de la décision (CFMJ, 2006, 16).

La Loterie Romande qualifie la décision « d'arbitraire, partielle et inique ». Cette dernière « bafoue l'autorité des cantons compétents en matière de loterie et paris », « remet en cause tout le développement des supports modernes de communication » et ses conséquences sont « catastrophiques pour l'avenir socio-culturel et le soutien au sport dans les cantons ». D'après la Loterie Romande, les expertises réalisées dans le passé montrent que le Tactilo « constitue la forme moderne de distribution d'un jeu de loterie » (Loterie Romande, 2007).

Début 2007, les sociétés de loteries et les cantons ont fait recours de cette décision devant le Tribunal administratif fédéral. Ils contestent le fait que la Fédération suisse des casinos ait été admise en qualité de partie dans la procédure administrative ouverte par la CFMJ. Ils demandent également l'annulation de l'interdiction décrétée par la CFMJ. Selon l'argumentaire des recourants, le Tactilo correspond à la définition d'un jeu de loterie (LLP, Art. 1 al. 2) dans la mesure où son fonctionnement obéit à un plan préétabli d'attribution des lots, c'est-à-dire que les gains sont déterminés à l'avance pour chaque billet, fût-il

électronique. C'est le principe des loteries à pré-tirage. En revanche, les machines à sous autres que Tactilo fonctionnent selon des principes plus aléatoires. Seule la probabilité d'un gain est programmée à l'avance mais pas le montant du gain en lui-même. Les distributeurs Tactilo doivent donc être soumis à la Loi sur les loteries et, de ce fait, relever de la compétence des cantons (TAF, 2010).

De son côté, la CFMJ argumente que l'existence d'un plan de redistribution n'est pas une condition suffisante pour qualifier le Tactilo de loterie. Ce dernier s'en démarque sous plusieurs aspects : impossibilité pour le joueur de choisir le billet qu'il désire, résultat unique en cas d'achat de plusieurs billets simultanément (ils sont tous soit gagnants soit perdants), retrait du marché des billets en vente avant leur épuisement, ceci afin de garantir suffisamment de billets pour chaque rang de gains dans les points de vente. Par contre, le Tactilo se rapproche d'une machine à sous de par l'existence d'un générateur de hasard, le taux élevé de redistribution, la vitesse rapide de jeu, le risque de dépendance. En outre, la CFMJ constate que la LPP ne contient pas de dispositions spécifiques aux loteries électroniques et que dans ce cas, la *lex generalis* (la LMJ) prévaut (TAF, 2010).

Entretemps, les loteries et les cantons ont entrepris une action politique. En septembre 2009, l'initiative populaire intitulée « Pour des jeux d'argent au service du bien commun » et munie de plus de 193'000 signatures est déposée auprès de la Chancellerie fédérale. Le projet réaffirme les compétences cantonales en matière de loteries (Initiative, 2009, Art. 106b, al. 1 et 2) et l'affectation exclusive des bénéfices des loteries et paris professionnels à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif (Initiative, 2009, Art. 106b, al. 3). Cette dernière disposition permet aux loteries existantes de se prémunir de la concurrence des loteries privées. En effet, les particuliers n'ont aucun intérêt à investir le marché suisse s'ils doivent reverser l'intégralité de leurs bénéfices à des associations d'utilité publique. Par ailleurs, les loteries touchent les casinos en demandant dans leur initiative que le taux d'imposition de ces derniers, « fixé par la loi », soit « conforme à l'exigence d'utilité publique » (Initiative, 2009, Art. 106a, al.3). En d'autres termes, elles réclament un ajustement du taux effectif d'imposition - prévu à 40% au minimum et 80% au maximum dans la LMJ (Art. 41, al. 3), il serait en réalité de 51,16% en moyenne (CFMJ, Rapport annuel 2009, 25).

Dans le jugement qui oppose les loteries et les cantons à la FSC et à la CFMJ, le Tribunal administratif rend son verdict en janvier 2010. L'instance judiciaire donne raison aux recourants et annule l'interdiction de la CFMJ. D'après l'arrêt, la lacune contenue dans la LLP concernant les loteries électroniques n'est pas une lacune proprement dite, c'est-à-dire involontaire mais un « silence qualifié », c'est-à-dire délibéré. Le TAF souligne que le législateur, pourtant pleinement conscient du problème, n'a pas souhaité légiférer dans ce sens au moment de l'élaboration de la LMJ et n'a pas donné suite à la révision annoncée de la LLP en 2001. En conséquence, l'argument de la Commission fédérale des maisons de jeu selon lequel la Loi sur les maisons de jeu régit tous les cas qui ne sont pas expressément prévus par la Loi sur les loteries et paris professionnels n'est pas recevable (TAF, 2010, 25-31). Par ailleurs, le TAF assimile le Tactilo à un jeu de loterie. L'existence d'un plan d'attribution des gains est le critère essentiel permettant de distinguer une loterie d'un autre jeu de hasard (LLP, Art. 1, al. 2). Les plans du Tactilo indiquent le nombre total de billets émis, les montants des lots et le prix par billet, et sont identiques à ceux d'une loterie instantanée sur papier. La possibilité d'un gain et son montant sont fixés à l'avance pour chaque billet électronique, conformément au principe d'une loterie à pré tirage (TAF, 2010, 31-39).

Ainsi, le fait qu'un générateur de hasard sélectionne les billets à la place du joueur ne remet pas en cause le critère de la planification du jeu. Il en va de même en ce qui concerne la production de résultats identiques en cas de billets joués simultanément. C'est également le cas pour ce qui est du retrait prématuré d'une émission en cas de pénurie de billets pour certains rangs de gains. Dans ce cas, un nouveau plan de distribution remplace simplement l'ancien. Quant au taux élevé de redistribution du Tactilo ainsi que la vitesse rapide de jeu, ils ne définissent pas le jeu en lui-même, mais relèvent plutôt des mesures de sécurité et de surveillance. Or, ces compétences ont été déléguées par la CFMJ aux cantons. Il revient donc à ces derniers de prendre les mesures nécessaires. En outre, le TAF souligne que la planification des gains peut avoir également un effet modérateur sur la dépendance au jeu : le joueur est en concurrence avec les autres et a conscience du nombre limité de lots. De plus, le montant total des gains est inférieur au montant total des mises. Le joueur sait que même en achetant tous les billets existants sur le marché, une perte est inévitable (TAF, 2010, 37-38, 40-46).

Suite à la décision du TAF, la FSC et le CFMJ ont décidé, en mars 2010, de faire recours devant le Tribunal fédéral, sur la base des mêmes arguments. Pour la CFMJ, il s'agit « de faire en sorte que les appareils automatiques servant aux jeux de hasard soient régis en Suisse par des principes uniformes et des réglementations cohérentes. L'entrée en vigueur de la LMJ en l'an 2000 visait à stopper la diffusion, qui avait débuté dans les années 90, d'appareils censés servir aux jeux d'adresse, mais qui étaient en réalité des appareils à sous servant aux jeux de hasard. Le but était de bannir ces offres des bars et des restaurants, où il est impossible de garantir la mise en œuvre de mesures de protection sociale efficaces » (CFMJ, 2010).

La décision mettant un terme à ces procédures a été communiquée le 18 janvier 2011. Le Tribunal fédéral rejette le recours interjeté par la CFMJ concernant la décision du Tribunal administratif fédéral de janvier 2010.⁸ Avec cette décision, la procédure, qui a débuté en 2004, se termine. Les considérants de cette décision seront publiés sous peu, mais il est clair qu'il s'agit là d'une victoire pour les loteries et les cantons. Les Tactilos seront considérés comme des jeux de loterie et donc opérés par les loteries, régulés sous la LLP par la Comlot et sous la juridiction des cantons. Cependant, la fin de cette procédure n'enlève rien à sa nature d'exemple quant aux conséquences possibles du système actuel de régulation des jeux de hasard et d'argent.

⁸ Les différentes étapes de cette bataille juridique sont détaillées dans le *Tableau 1*.

Tableau 1

Date	Décision judiciaire	Instance de décision
10.06.04	Début de la procédure administrative. Interdiction provisoire de nouveaux distributeurs de loterie électronique.	CFMJ
08.07.04	Confirmation de la décision du 10.06.04.	CFMJ
19.07.04	La demande des loteries d'arrêter la procédure initiée par la CFMJ et d'annuler l'interdiction du Tactilo est rejetée.	Commission de recours
01.12.04	Le recours de la Loterie Romande contre les décisions de la CFMJ (08.07.04) et de la Commission de recours (19.07.04) est rejeté.	Tribunal fédéral
23.05.05	La requête des cantons de se constituer parties dans la procédure est refusée.	CFMJ
05.09.05	Le recours des cantons contre la décision de la CFMJ (23.05.05) est rejeté.	Commission de recours
01.03.06	La requête de plusieurs associations et fondations d'utilité publique de se constituer parties dans la procédure est refusée.	CFMJ
04.04.06	Les cantons sont reconnus en qualité de parties dans la procédure.	Tribunal fédéral
21.12.06	La FSC est reconnue en tant que partie dans la procédure. Interdiction définitive des distributeurs de loterie électronique en dehors des casinos au bénéfice d'une concession.	CFMJ
23.04.07	Le recours des associations et fondations d'utilité publique contre la décision de la CFMJ (01.03.06) est jugé sans objet suite au recours des loteries et des cantons (19.01.07) contre la décision de la CFMJ (21.12.06).	Tribunal fédéral
18.01.10	La décision de la CFMJ (21.12.06) est annulée.	Tribunal administratif fédéral
18.01.11	Le Tribunal fédéral rejette le recours interjeté par la CFMJ concernant la décision du Tribunal administratif fédéral (18.01.10)	Tribunal fédéral

5 CONCLUSION

Au-delà du débat technique, il est clair que le Tactilo est au centre de luttes d'intérêts. Les enjeux sont considérables pour la Loterie Romande : près d'un tiers de son bénéfice provient de la loterie de grattage virtuel. Dès lors, on comprend aisément les tentatives, vaines au demeurant, des associations et fondations d'utilité publique de se constituer parties dans la procédure administrative initiée par la CFMJ. Quant aux maisons de jeu, elles parlent de concurrence déloyale. En effet, 80% de leur produit brut provient des 3'800 automates de jeu en 2009 (FSC, 2010, 9). Elles voient donc d'un mauvais œil les quelque 700 terminaux Tactilos disséminés dans 350 cafés et restaurants de Suisse romande et d'un accès aisé pour les joueurs.

On peut par ailleurs relever que les antagonistes usent parfois de rhétoriques semblables, en évoquant des arguments éthiques. La Loterie Romande ne manque pas une occasion de rappeler sa mission en tant que mécène des activités culturelles, sportives et sociales dans les cantons. De son côté, la FSC plaide « pour la création rapide de conditions honnêtes et socialement responsable sur l'ensemble du marché suisse des jeux de hasard ». En effet, elle estime que « les sociétés de loterie et les cantons acceptent de contourner, en lançant ces appareils, les dispositions de protection sociale et de la jeunesse de la loi sur les maisons de jeu et d'empêcher une prévention efficace de la dépendance au jeu en Suisse » (FSC, 2004, 9).

Outre la bataille commerciale entre les casinos et les sociétés de loterie, l'affaire du Tactilo révèle la lutte que se livrent la Confédération et les cantons dans la délimitation des compétences en matière de jeux d'argent et de hasard ou plus prosaïquement, leurs intérêts du point de vue des finances publiques. Les bénéfices des loteries financent la culture, le sport et le social dans les cantons. Les impôts sur les bénéfices de maisons de jeu renflouent les caisses de la Confédération et plus précisément celles de l'AVS. De par la facilité d'accès offerte au contribuable-joueur, le Tactilo se pose donc aussi en concurrent sérieux des automates de casinos.

Dans un tel contexte, la décision du Tribunal fédéral a donc des incidences importantes pour tous les acteurs du secteur des jeux. Les stratégies des uns et des autres face à cette nouvelle donne émergeront avec le temps. Cependant, bien que fermant la parenthèse juridique entourant le Tactilo, cette décision ne règle en rien certains des fondamentaux qui ont mené à cette situation, à savoir la présence de deux cadres de régulation qu'il n'est pas toujours évident de départager de manière consensuelle. Au final, pour le secteur des jeux, cette décision n'est peut-être qu'un « à la prochaine... ! »

ABBREVIATIONS

CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CILP	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 Suisses
Comlot	Commission des loteries et paris
FSC	Fédération suisse des casinos
LLP	Loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels
LMJ	Loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu
OFJ	Office fédéral de la Justice
OLMJ	Ordonnance sur les jeux de hasard et les maisons de jeu
PLLP	Projet de Loi fédérale sur les loteries et paris professionnels

BIBLIOGRAPHIE

- Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, *Les jeux de hasard et la pathologie du jeu en Suisse*, 26 novembre 2004
- Commission fédérale des maisons de jeux, *Rapport annuel 2004*, Berne
- Commission fédérale des maisons de jeux, *Rapport annuel 2006*, Berne
- Commission fédérale des maisons de jeux, *Appareils de jeu « Tactilo » : la CFMJ recourt au Tribunal fédéral*, Communiqué du 1 mars 2010
- Rapport explicatif relatif au projet de loi fédérale sur les loteries et paris, 2002, Département fédéral de Justice et Police, Berne
- Convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice des loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP)
- Fédération suisse des casinos, *Un pas dans la bonne direction*, 17 juin 2004
- Fédération suisse des casinos, *La nécessité d'agir pour prévenir la dépendance du jeu se situe avant tout dans le domaine des loteries*, 26 novembre 2004a
- Fédération suisse des casinos, *Rapport annuel 2003*, Berne
- Fédération suisse des casinos, *Rapport annuel 2009*, Berne
- « Guerre du Tactilo », in *L'Hebdo*, 12 janvier 2006
- Initiative populaire fédérale « Pour des jeux d'argent au service du bien commun », 2009
- Jain, N. S., 2005, *Lotteries. Beyond Fortunes*, Sugul & Domani, Chennai, South India
- Kopp, P. F., 2007, « Jeux de hasard » in *Dictionnaire historique de la Suisse*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16562.php>, page consultée le 10 août 2010
- Fonctionnement de la Commission fédérale des maisons de jeux et respect des cantons*, interpellation déposée par Jean STUDER au Conseil des Etats le 16 décembre 2004 (Objet parlementaire 04.3725)
- « Les instances de contrôle du secteur des jeux », *Etude de législation comparée*, No. 180, déposée au Sénat français le 1^{er} décembre 2007
- Loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (LLP)

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

Loterie Romande, *Communiqué de presse*, 17 juin 2004

Loterie Romande, *Rapport annuel 2009*, Lausanne

Loterie Romande, *Communiqué de presse*, 27 octobre 2006

Loterie Romande, *Communiqué de presse*, 9 janvier 2007

Office fédéral de la justice, *Tableau des loteries 2000*, Berne, août 2001

Office fédéral de la justice, *Synthèse des résultats de la procédure de consultation relative au projet de loi fédérale sur les loteries et paris*, Berne, juin 2003

Office fédéral de la justice, *Communiqué de presse*, 26 novembre 2004

Office fédéral de la justice, *Statistique des loteries 2009*, Berne, juillet 2010

Ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (OLMJ)

Osiek, C. 2005, *Analyse du rapport BASS. Relations entre méthodologie et interprétation : Quels liens de causalité a-t-on le droit d'inférer ?*

Projet Loi fédérale sur les loteries et les paris, 2001, (PLLP)

Rose, I. N. (2010), « What is a VLT? », in *Gambling and the Law*, p.2

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *Analyse d'impact de la réglementation. Projet de loi fédérale sur les loteries*, Berne, 13 février 2004

Swisslos, *Rapport annuel 2009*, Bâle

Tribunal administratif fédéral, *Arrêt du 18 janvier 2010*

Villeneuve, J-P. & Meyer L., 2010, « Gaming in Switzerland : a regulatory division of labour », in *European Gaming Lawyer*, printemps, pp. 8-10

« Video Lottery Terminals: the dawning of a new age », in *Global Games and Gaming Magazine*, Juillet 2010, pp. 38-53