



P.P. CH-3003 Berne

OFJ; bj-spe

POST CH AG

## Par courriel

### Destinataires :

- Autorités de surveillance et d'exécution des cantons dans le domaine des jeux d'argent
- Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa)

Numéro du dossier : 585.00-614/4

Notre référence : bj-spe

Berne, le 18 octobre 2024

## Haute surveillance des jeux d'argent – 8<sup>e</sup> circulaire

Mesdames, Messieurs,

Nous avons le plaisir de vous faire parvenir notre dernière circulaire, qui aborde les thèmes suivants :

<b>1</b>	<b>Interventions parlementaires</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Échange de données concernant les joueurs frappés d'une mesure d'exclusion liée au domaine des jeux d'argent</b> .....	<b>2</b>
	2.1 Liechtenstein .....	2
	2.2 France .....	2
<b>3</b>	<b>Modification de l'ordonnance sur les jeux d'argent (nouvel art. 85a OJA)</b> .....	<b>2</b>
<b>4</b>	<b>Évaluation de la loi sur les jeux d'argent</b> .....	<b>3</b>
<b>5</b>	<b>Aspects fiscaux</b> .....	<b>3</b>
	5.1 Modification de l'ordonnance sur l'impôt anticipé (OIA).....	3
	5.2 Imposition au domicile fiscal au moment de l'échéance du gain .....	3
<b>6</b>	<b>Microtransactions</b> .....	<b>4</b>
<b>7</b>	<b>À l'agenda international</b> .....	<b>4</b>
<b>8</b>	<b>Publications</b> .....	<b>4</b>
<b>9</b>	<b>Procédure et jurisprudence</b> .....	<b>5</b>
<b>10</b>	<b>Utilité publique</b> .....	<b>5</b>

Office fédéral de la justice OFJ  
Giannina Spescha  
Bundesrain 20  
3003 Berne  
Tél. +41 58 469 29 42  
giannina.spescha@bj.admin.ch  
www.ofj.admin.ch



## 1 Interventions parlementaires

En 2024, les questions suivantes ont jusqu'à présent été posées au sein du Conseil national en lien avec l'accord entre la Suisse et le Liechtenstein sur l'échange de données concernant les joueurs frappés d'une mesure d'exclusion liée au domaine des jeux d'argent :

- [24.7217](#) question Reimann Lukas du 6 mars 2024 : Échange de données concernant les joueurs frappés d'une mesure d'exclusion liée au domaine des jeux d'argent
- [24.1009](#) question Jost Marc du 13 mars 2024 : Accords avec le Liechtenstein et d'autres pays voisins sur les jeux d'argent

Nous renvoyons par ailleurs à l'initiative parlementaire [24.417](#) « Loi sur les jeux d'argent. Protection des joueurs à risques et rémunération des tiers. Stop au conflit d'intérêts ! », déposée par la conseillère nationale Jessica Jaccoud le 15 mars 2024.

Les interventions parlementaires relatives aux jeux d'argent figurent en outre sur la page suivante : [Interventions parlementaires \(admin.ch\)](#).

## 2 Échange de données concernant les joueurs frappés d'une mesure d'exclusion liée au domaine des jeux d'argent

### 2.1 Liechtenstein

L'accord entre la Suisse et le Liechtenstein sur l'échange de données concernant les joueurs frappés d'une mesure d'exclusion liée au domaine des jeux d'argent impose aux exploitants de jeux d'argent des deux États de se remettre réciproquement les données des joueurs exclus et de faire appliquer les exclusions. Le but est, notamment, d'éviter que des joueurs exclus en Suisse ne continuent de jouer dans les établissements du Liechtenstein. Le Conseil national et le Conseil des États ont tous deux approuvé l'accord, respectivement le 6 mars et le 29 mai 2024. L'Assemblée fédérale l'a adopté au vote final le 14 juin 2024. Le délai référendaire court jusqu'au 3 octobre 2024.

L'accord entrera en vigueur 60 jours après la date à laquelle chaque État aura communiqué à l'autre que les conditions internes pour l'entrée en vigueur sont remplies (voir l'art. 14). Les conditions internes sont remplies au Liechtenstein depuis septembre 2023. Le Conseil fédéral pourra faire la communication au Liechtenstein aussitôt le délai référendaire écoulé. Selon les prévisions, l'accord entrera en vigueur en janvier 2025.

Vous trouverez davantage d'informations sur l'accord et les dernières actualités à son sujet sur la page : [International \(admin.ch\)](#).

### 2.2 France

L'Office fédéral de la justice (OFJ), d'entente avec la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) et l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa) a ouvert des discussions avec l'« [Autorité nationale des Jeux](#) » dans le but d'entamer une coopération transfrontalière concernant les joueurs exclus avec la France.

## 3 Modification de l'ordonnance sur les jeux d'argent (nouvel art. 85a OJA)

Comme nous l'évoquions déjà dans notre précédente circulaire, l'art. 85a de l'ordonnance sur les jeux d'argent est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024. Il a permis de combler une lacune de la législation qui existait au cas où des maisons de jeu ou des exploitants de jeux de grande envergure cesseraient leur activité.

Désormais, une maison de jeu (ou un exploitant de jeux de grande envergure) qui cesse son activité doit transmettre les données qu'elle a inscrites dans le registre des exclusions à la **maison de jeu la plus proche** (ou à l'exploitant de loteries et de paris sportifs dont le siège est le plus proche). Cette maison de jeu devient ainsi compétente pour traiter les demandes de levée des exclusions. Les personnes frappées d'une exclusion peuvent par conséquent s'adresser à la maison de jeu géographiquement la plus proche de celle qui avait prononcé leur exclusion à l'origine<sup>1</sup>. Ce sera le cas à partir de 2025 pour les joueurs exclus par le Swiss Casino de Schaffhouse, qui pourront s'adresser au nouveau casino de Winterthour.

#### 4 Évaluation de la loi sur les jeux d'argent

L'OFJ a poursuivi les travaux d'évaluation de la législation fédérale sur les jeux d'argent débutés à l'automne 2023 et a défini les thèmes de l'évaluation d'entente avec le groupe de suivi. Trois thèmes principaux se sont dégagés :

- répercussions des nouvelles règles sur le marché légal des jeux d'argent et efficacité de celles-ci pour certaines catégories de jeux ;
- efficacité de la protection des joueurs contre les dangers inhérents aux jeux d'argent ;
- efficacité des mesures adoptées contre le marché illégal des jeux d'argent.

L'OFJ a élaboré un cahier des charges et une liste de questions en collaboration avec le groupe de suivi. L'appel d'offres pour l'évaluation était en cours jusqu'à fin septembre 2024. Le mandat sera adjugé d'ici la fin 2024.

#### 5 Aspects fiscaux

##### 5.1 Modification de l'ordonnance sur l'impôt anticipé (OIA)<sup>2</sup>

Les nouveaux art. [41a à 41c OIA](#) sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2024. Ils font désormais explicitement référence à l'[art. 6 de la loi fédérale sur l'impôt anticipé \(LIA\)](#)<sup>3</sup>, qui renvoie lui-même à la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)<sup>4</sup>. Cette modification permet de garantir que les montants mentionnés dans la LIFD sont aussi valables dans le cadre de l'impôt anticipé après une compensation des effets de la progression à froid. Il ne sera plus nécessaire de modifier l'OIA à chaque adaptation de ces montants.

##### 5.2 Imposition au domicile fiscal au moment de l'échéance du gain

Le 14 juin 2023, le conseiller aux États Roberto Zanetti a déposé la motion [23.3701](#) « Imposer les gains de loterie et de jeux de hasard dans le canton où le gagnant est fiscalement domicilié au moment de l'échéance du gain ». L'Assemblée fédérale ayant adopté la motion, l'Administration fédérale des contributions est en train d'élaborer un avant-projet. La motion demande une adaptation de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes<sup>5</sup>, dans le but d'empêcher les déménagements en fin d'année des personnes qui ont réalisé un gain à la loterie ou à un jeu de hasard vers un lieu fiscalement plus abordable pour économiser des impôts, et ce alors qu'elles ont utilisé les services et infrastructures du canton qu'elles viennent de quitter la majeure partie de l'année. Le texte de la motion n'indique pas si le texte de loi, outre les gains de loterie, ne doit inclure que les gains réalisés grâce à des paris sportifs et à des jeux de casino en ligne ou également ceux réalisés grâce à des jeux d'adresse et à des jeux de petite envergure.

<sup>1</sup> Pour de plus amples informations, voir <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/aktuell/mm.msg-id-99041.html>.

<sup>2</sup> RS 642.211

<sup>3</sup> RS 642.21

<sup>4</sup> RS 642.11

<sup>5</sup> RS 642.14

## 6 Microtransactions

L'OFJ a pris part à la première séance du groupe de suivi dirigé par l'Office fédéral des assurances sociales et accompagnant l'élaboration du rapport en réponse au postulat [23.3004](#) « Protection face aux fonctionnalités supplémentaires des jeux vidéo (microtransactions) ». La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a déposé le postulat le 20 janvier 2023. Celui-ci charge le Conseil fédéral de produire un rapport montrant quels différents types de microtransactions présentent notamment un danger en termes de dépendance et de comportements addictifs, et d'indiquer par quels moyens la Confédération pourrait lutter contre ce danger. L'OFJ est impliqué dans la mesure où certaines microtransactions présentent des analogies avec les jeux d'argent, par exemple certaines *loot boxes* (coffres au trésor). Il y a des *loot boxes* dans de nombreux jeux vidéo, sous les formes les plus diverses. Le dénominateur commun entre toutes est que les joueurs ne savent pas ce qui s'y trouve quand ils les achètent. Parmi les plus connues, il y a les packs FIFA.

Les développements internationaux dans ce domaine sont également intéressants. Le Groupe Pompidou<sup>6</sup> du Conseil de l'Europe a publié un [document d'orientation sur les stratégies et les options réglementaires visant à réduire les risques et les dommages liés aux jeux et jeux de hasard en ligne](#). Plusieurs pays, par exemple l'Autriche<sup>7</sup> et la Belgique<sup>8</sup>, considèrent certaines *loot boxes* comme des jeux de hasard. D'autres pays mettent l'accent sur la protection des consommateurs, comme le recommande le rapport de la Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs de l'Union européenne<sup>9</sup>.

## 7 À l'agenda international

La [conférence annuelle](#) du Gaming Regulators European Forum (GREF) s'est tenue comme chaque année à Malte, du 20 au 22 mai 2024. Les autorités responsables des jeux d'argent et des jeux de hasard y ont notamment échangé sur la protection des joueurs et le blanchiment d'argent.

Le Comité de suivi de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives ([Convention de Macolin](#)) a siégé dans le but de commémorer les dix ans d'existence de la convention. Il a évoqué la protection des données et le blanchiment d'argent, mais aussi la question de la définition d'une offre de paris raisonnable et la stratégie de contrôle de la convention dans les États membres (voir la « [liste des décisions](#) »).

## 8 Publications

Addiction Suisse et le Groupement romand d'études des addictions (GREA) ont étudié l'évolution inquiétante et problématique de l'usage des écrans en Suisse sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique. Leur [rapport](#) a été publié en juin 2024. Les développements technologiques et le recours à des mécanismes psychologiques (« *addiction by design* ») jouent un rôle dans cette évolution. Les microtransactions peuvent s'inscrire dans le recours à ces mécanismes. Les experts formulent des recommandations pour remédier au problème.

La Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA) a publié en juin 2024 une [analyse des données Internet et des données secondaires](#)

<sup>6</sup> Le Groupe Pompidou (Groupe de coopération internationale du Conseil de l'Europe sur les drogues et les addictions) est la plateforme du Conseil de l'Europe consacrée à la coopération politique sur les drogues.

<sup>7</sup> Voir la proposition de résolution ([Entschliessungsantrag](#)) du 15.12.2023 concernant l'interdiction des jeux de hasard avec *loot boxes*.

<sup>8</sup> Voir le rapport d'enquête d'avril 2018 de la Commission belge des jeux de hasard sur les *loot boxes*.

<sup>9</sup> Voir l'étude de la commission intitulée « [Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers](#) », juillet 2020.

déterminant les parts de marché de l'offre légale et illégale de jeux d'argent en Suisse (en allemand). L'analyse conclut que la part de marché de l'offre illégale est passée de 24,9 % en 2017 à 15,6 % en 2022. En chiffres absolus, le produit brut des jeux est passé de 543 à 385 millions de francs.

En avril 2024, la Fédération suisse des casinos a quant à elle publié une étude de KPMG sur l'état du marché suisse des casinos en ligne non régulé ([résumé en français](#)). L'étude conclut que ce marché (qui ne comprend pas les paris sportifs et les loteries en ligne) représentait quelque 180 millions de francs suisses en 2023, soit environ 40 % de l'ensemble du marché suisse des casinos en ligne.

## 9 Procédure et jurisprudence

La Gespa a pu clore la procédure concernant la **Loterie électronique** en mai 2024. Elle avait décidé en 2021 que les jeux que propose la Loterie Romande sur les automates (Loterie électronique) étaient soumis à l'exclusion de jeux au sens de l'art. 80 LJAr. La Loterie Romande a fait recours auprès du Tribunal fédéral contre ces décisions, lequel a renvoyé l'affaire à la Gespa pour des motifs procéduraux. La Gespa a décidé de limiter les autorisations en cours jusqu'à fin 2027. À compter de 2028, la Loterie Romande devra mettre en place une solution technique empêchant efficacement les joueurs exclus d'accéder à la Loterie électronique. C'est là la condition du renouvellement des autorisations<sup>10</sup>.

Le 26 juin 2024, le Tribunal fédéral a **rejeté** le recours contre la loi tessinoise d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent dans son arrêt [2C 251/2023](#). Les recourants souhaitaient obtenir une réglementation transitoire concernant l'interdiction des jeux d'adresse de grande envergure prévue dans la loi. Il n'est cependant pas possible d'imposer de tels amendements dans le cadre du contrôle abstrait des normes.

Par décision du 26 février 2024 ([49.22](#)), le Tribunal des jeux d'argent a qualifié un jeu de simulation dans lequel les joueurs se mettent dans la peau de managers de football de **pari sportif au sens de l'art. 3, let. c, LJAr**, confirmant la décision de la Gespa sur ce point (consid. 5). Il a toutefois estimé, au contraire de la Gespa, que cela n'excluait pas qu'il s'agisse (en même temps) d'un jeu d'adresse (consid. 6.2). Cette décision brouille la délimitation des catégories de jeux. L'avenir dira si cela est problématique.

Dans sa décision du 19 avril 2024 (52.23), le Tribunal des jeux d'argent a **admis** le recours formé par la Radio-télévision suisse (RTS) contre la décision de la Gespa rejetant sa requête d'accès à la liste des points de vente dans lesquels étaient installés des distributeurs de type « Loterie électronique ». Le rejet de la requête s'appuyait sur l'art. 46, al. 2, du Concordat sur les jeux d'argent (CJA). En procédant à l'interprétation de l'art. 46, al. 2, CJA et en appliquant la loi sur la transparence par analogie, le Tribunal des jeux d'argent a conclu, à l'issue d'une pesée des intérêts, que la décision attaquée était contraire au droit à la consultation des dossiers de la Gespa, à la liberté des médias et à la LTrans.

## 10 Utilité publique

Plusieurs contributions dans les médias sont venues remettre en question le caractère d'utilité publique de diverses utilisations du produit brut des loteries<sup>11</sup>. Il n'existe pas de définition exacte de l'utilité publique<sup>12</sup>. Nous rappelons cependant que le produit brut des loteries et des

<sup>10</sup> [Actualités Gespa](#), Loterie électronique - exclusion des joueurs - procédure terminée, communiqué du 07.05.2024.

<sup>11</sup> Voir par ex. les articles de Zentralplus « So fliessen die Lotto-Millionen in Zug und Luzern » et de 20 Minuten « Behörden, Hotels, SBB: Lotteriefonds wird zweckentfremdet » du 12 mai 2024 et la contribution de Radio Liechtenstein « Kantone setzen Swisslos-Gelder fragwürdig ein », également du 12 mai 2024.

<sup>12</sup> Art. 125, al. 1, LJAr (fondé sur l'art. 106, al. 6, Cst.)

paris sportifs doit être reversé dans sa totalité aux domaines de la culture, des affaires sociales et du sport dans des buts d'utilité publique. La liste de ces buts n'est pas exhaustive et chaque canton doit pouvoir tenir compte de ses spécificités et des nouvelles évolutions au moment de fixer les critères d'attribution. Il n'est toutefois pas admis d'affecter le produit brut à des tâches d'utilité publique<sup>13</sup>, c'est-à-dire à des tâches que la loi attribue à l'État, comme assurer le fonctionnement des écoles ou des hôpitaux ou la protection du patrimoine, ou encore procéder à l'entretien des infrastructures routières. Les prescriptions cantonales<sup>14</sup> doivent de plus impérativement être respectées et le processus d'affectation doit être transparent<sup>15</sup>. Le rapport consacré à l'utilisation des ressources par les cantons, que la Gespa établit chaque année, contribue à faire évoluer les choses de façon positive. L'OFJ est favorable à la sensibilisation accrue des cantons sur ces questions.

Tout en vous souhaitant un bel automne, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos cordiales salutations.

Office fédéral de la justice

Haute surveillance des jeux d'argent

---

<sup>13</sup> Art. 125, al. 3, LJAr

<sup>14</sup> Art. 127 LJAr

<sup>15</sup> Art. 128 LJAr