

Décision de la Commission intercantonale des loteries et paris (Comlot)
Jean-François Roth, président, Bruno Erni, vice-président,
Prof. Dr. Jean-Marc Rapp, Lic. phil. Kathrin Hilber, Dr. Raffaele De Rosa

du 13 novembre 2017

dans l'affaire

Swisslos Interkantonale Landeslotterie (requérante)
Lange Gasse 20, case postale, 4002 Bâle

concernant

**la requête du 25 octobre 2017 en vue d'obtenir l'homologation du produit
intitulé « Superfecta » (Dossier N°. 17.0.019)**

Faits :

A.

Par lettre du 25 octobre 2017, la requérante a demandé l'homologation du produit de loterie « Superfecta » et a déposé un dossier d'homologation. Le dossier d'homologation contient le courrier de demande d'homologation du 25 octobre 2017, un projet de règlement PMU Swisslos valable dès le 30 novembre 2017 (annexe 1), le projet de règlement du Pari Mutuel Urbain français (ci-après PMUF) du 29 août 2017 (annexe 2) et un document relatif aux méthodes de calculs des rapports (annexe 3).

B.

Le « Superfecta » est un pari hippique mutuel avec ordre portant sur 4 chevaux organisé par le PMUF. La requérante exploite des paris hippiques en commun avec le PMUF selon le principe de la masse commune depuis 1997 dans le canton de Berne et depuis 2013 dans d'autres cantons faisant partie de son territoire d'autorisation. Le « Superfecta » est un nouveau produit destiné à compléter l'offre de paris hippiques exploités en Suisse alémanique et dans le canton du Tessin.

Le « Superfecta » est proposé sur les courses hippiques proposées et réparties (ou centralisées) par le PMU français qui figurent sur le programme des courses du PMU Swisslos. La mise de base est de CHF 1.50. Elle peut également être engagée plusieurs fois. Les parieurs auront toutefois la possibilité des mises représentant le 50% de la mise de base (mises fractionnées). La commercialisation du jeu dans les points de vente de la requérante est prévue pour le 30 novembre 2017.

C.

Le jeu « Superfecta » est un concours de pronostics dont les enjeux sont mutualisés. Il obéit à la technique du totalisateur. Le montant du gain d'un pari « Superfecta » est déterminé selon la méthode de calcul dite « diagonale » dont l'objectif est d'obtenir des rapports cohérents en fusionnant les masses d'enjeux des produits de loterie « Trio », « Trio Ordre » et « Superfecta ». L'introduction du pari « Superfecta » induit donc également un changement du mode de calcul des rapports des produits de loterie « Trio » et « Trio Ordre » déjà exploités en collaboration avec le PMUF selon le principe de la masse commune.

Le taux de redistribution initialement arrêté à 70% se situera par la suite dans une fourchette de 60 à 90 % comme mentionné à l'art. 20 du projet de règlement PMU Swisslos figurant dans le dossier d'homologation (le taux de DPE effectif appliqué pour chaque type de paris doit être compris entre 10% et 40%). La requérante, afin de respecter l'unité du jeu avec l'exploitant originel, se limitera à suivre le taux de redistribution décidé par le PMUF.

Sous réserve des cas des non partants, pour que le participant gagne un lot, les 4 chevaux qu'il a sélectionnés doivent se placer dans l'ordre au 4 premières places de la course concernée.

D.

Il appert aussi du dossier d'homologation que les mesures de prévention spécifiques aux produits PMU exploités par Swisslos seront appliquées au produit « Superfecta ». Selon l'évaluation de la requérante, « Superfecta » présente un risque de dépendance relativement faible.

Selon cette évaluation, la requérante prévoit notamment de mettre en œuvre les mesures de prévention suivante :

- a) âge minimum de participation : 18 ans ;
- b) une formation sur le thème du « Jeu responsable » est obligatoire pour les partenaires de la requérante distributeurs du PMU ;
- c) la mise à disposition, dans les points de vente du PMU, de brochures d'information sur le thème de la dépendance au jeu ;
- d) Les affiches annonçant un gain réalisé dans un point de vente ne pourront pas rester en place plus d'un mois;
- e) Des rappels réguliers des principes du « Jeu responsable » par des publications Swisslos dans les points de vente et par des collaborateurs du service externe.

E.

Les détails concernant le principe du « Superfecta », notamment ses règles, les règles de calcul des rapports, figurent au dossier d'homologation auquel il est fait référence pour le surplus. Les nouveaux principes régissant le calcul des rapports dans les autres paris du PMU Swisslos sont également énoncées dans le dossier d'homologation de « Superfecta ».

Considérants :

F.

Selon les art. 7 et art. 14 de 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 du 7 janvier 2005 (convention intercantonale), la Comlot est compétente pour traiter les demandes d'homologation de loteries et paris organisés sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse.

G.

L'art. 6 al. 1^{er} de loi fédérale sur les loteries et paris professionnels (LLP, RS 935.51) dispose que l'autorisation n'est accordée qu'aux corporations et institutions de droit public, ainsi qu'aux groupements de personnes et fondations de droit privé qui ont leur siège en Suisse et présentent toute garantie quant à l'exploitation correcte de la loterie. Selon l'art. 7 LLP, l'autorisation ne peut être accordée que si l'entreprise offre aux acquéreurs de billets des garanties suffisantes au point de vue de la sécurité et de la protection de leurs droits.

La requérante est une association d'utilité publique de droit suisse avec siège à Bâle. Des autorisations lui ont été accordées, selon une pratique constante, pour l'émission de billets de loterie et pour l'organisation de loteries. A l'art. 2 de la Convention intercantonale relative à l'exploitation commune de loteries du 26 mai 1937 (Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien, alte Interkantonale Vereinbarung, IKV), les cantons suisses alémaniques et le canton du Tessin ont pris l'engagement de principe d'accorder à la requérante des autorisations pour l'émission de billets de loterie et l'organisation de loteries.

Il n'y a donc en l'état actuel aucunement lieu de douter que la requérante offre des garanties suffisantes au point de vue de l'exploitation correcte des loteries, ainsi que de la sécurité et de la protection des droits des acquéreurs de billets.

Afin de s'assurer que la requérante satisfait les exigences organisationnelles posées à l'art. 7 LLP et que l'exploitation des produits de loterie se déroule sans fraude, la requérante est astreinte à utiliser un système de gestion de la sécurité répondant aux standards internationaux.

H.

L'art. 5 alinéa 1^{er} LLP énonce que les loteries visant un but d'utilité publique ou de bienfaisance peuvent être autorisées.

Les bénéfices que la requérante réalise en organisant des loteries sont versés aux fonds cantonaux des loteries et du sport ainsi que, via la Société du Sport-Toto, au sport national ; ils sont utilisés pour des buts d'utilité publique et de bienfaisance.

Par la ratification de l'IKV, les cantons se sont explicitement obligés à ce que les bénéfices transmis soient utilisés pour des tâches de bienfaisance et d'utilité publique (art. 7 IKV). En outre, les cantons ont fixé des dispositions intercantionales qui contiennent des objectifs relatifs à l'utilisation des montants obtenus, la transparence de cette dernière ainsi que des exigences minimales relatives aux organes (de répartition) intracantonaux (cf. art. 24 ss CILP). Dans chaque canton, il existe des dispositions cantonales précisant les règles intercantionales correspondantes. Il n'existe actuellement aucun doute que le système de répartition des

montants fonctionne dans son ensemble et que les montants ad hoc reviennent à la bienfaisance et l'utilité publique.

I.

Selon l'art. 1 al. 2 LLP, 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.

La jurisprudence constante du TF, rendue tant en matière de droit pénal que de droit administratif, considère que, pour qu'il y ait loterie au sens de l'art. 1 al. 2 LLP, il faut que les quatre éléments constitutifs suivants soient réunis: 1° le versement d'une mise ou la conclusion d'un contrat; 2° la chance de réaliser un avantage matériel, c'est-à-dire un gain; 3° l'intervention du hasard, qui détermine, d'une part, si un gain est acquis et qui en fixe, d'autre part, l'importance ou la nature; enfin, 4° la planification (cf. 2C_693/2011, 2C_744/2011 consid. 4.1 et ATF 137 II 222 consid. 7.1).

D'après l'art. 56 al. 2 LLP, le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, soumettre aux dispositions sur les loteries des entreprises analogues. Le Conseil a fait usage de cette possibilité à l'art. 43 ch. 2 de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur les loteries et paris professionnels (OLLP, RS 935.511). Au sens de cette disposition, sont assimilés aux loteries les concours de tous genres auxquels ne peuvent participer que les personnes ayant fait un versement ou conclu un contrat et qui font dépendre l'acquisition ou le montant des prix pour une large part du hasard ou de circonstances inconnues au participant.

La différence entre les opérations analogues aux loteries et les loteries consiste dans le fait que pour celles-ci, le gain dépend exclusivement du hasard alors que pour celles-là, il en dépend uniquement essentiellement (cf. arrêt du TF du 26 octobre 2005, 6S.50/2005 consid. 3 ; ég. ATF 132 IV 76 p. 80, consid. 3.2).

En l'espèce, pour pouvoir prendre part au « Superfecta », le joueur doit verser une mise de base de CHF 1.50 (ou plusieurs mises fractionnées de CHF 0.75). Grâce à cette mise, un avantage patrimonial (gain) peut être obtenu. Le hasard est, par le biais des résultats de la course, partiellement décisif quant à son acquisition. En effet, le facteur aléatoire entre en ligne de compte dans une large part dans le classement de la course, quand bien même le joueur serait un expert du domaine hippique. On ne peut toutefois pas estimer que les résultats de la course dépendent entièrement du hasard au vu des informations à disposition des joueurs pour faire leur sélection (pronostics d'experts, résultats passés, etc.). Enfin, la répartition des gains repose sur un système qui exclut, au moyen d'une mutualisation des enjeux (principe du totalisateur), le risque de jeu de l'organisateur. « Superfecta » est donc un jeu au totalisateur qui correspond entièrement à la définition d'une opération analogue à une loterie au sens de l'art. 43 ch. 2 OLLP.

J.

Selon l'art. 7 LLP, l'autorisation n'est accordée que si la valeur totale des lots est convenablement proportionnée au montant des billets à émettre. D'après l'art. 4 IKV, le montant total des gains selon le plan de tirage doit représenter au moins 50% de la valeur d'émission.

Dans le cas de « Superfecta », la valeur totale des gains est convenablement proportionnée. Le taux de redistribution initialement arrêté à 70% et pouvant par la suite varier entre 60% et

90% se situe dans le cadre usuel pour les loteries et n'est pas critiquable. De tels taux permettent d'éviter toute violation de l'art. 4 IKV.

K.

D'après l'art. 10 LLP, l'autorité surveille ou fait surveiller l'organisation et l'exploitation de la loterie, en particulier le tirage, la délivrance des lots et l'emploi du produit de l'entreprise.

La requérante doit donc être astreinte à respecter les règles de jeu énoncée dans le projet de règlement PMU Swisslos valable pour le 30 novembre 2017, ce dernier étant basé sur le règlement PMUF du 29 août 2017.

La requérante est tenue de faire parvenir à l'autorité d'homologation la version finale du règlement PMU Swisslos aussitôt qu'elle sera achevée. Il en va de même de l'arrêté interministériel français dont la publication au Journal Officiel de la République française vaut adoption des règles du jeu « Superfecta » pour le PMUF. La version finale du règlement PMU Swisslos sera soumise à l'assentiment de l'autorité d'homologation.

Le règlement PMU Swisslos doit être mis à la disposition du public sur le site Internet de la requérante. Les modifications apportées au règlement PMU Swisslos doit dans tous les cas être préalablement soumises à la Comlot. Les nouveaux articles de règlement qui modifient leur contenu et ne se réduisent pas à des améliorations d'ordre linguistique et à des améliorations de texte doivent être approuvées par la Comlot. Le cas échéant, des adaptations apportées au règlement peuvent avoir pour conséquence que la Comlot considère qu'il s'agit d'un jeu nouveau nécessitant l'établissement d'une nouvelle décision d'homologation.

Les résultats du « Superfecta » doivent être consignés dans un registre qui doit être tenu à disposition de l'autorité d'homologation.

La requérante est tenue d'appliquer la directive de la Comlot concernant les devoirs d'annonce des exploitants en relation avec l'exploitation des jeux.

L.

L'art. 12 LLP prescrit que l'autorité fixe et fait connaître par une publication le délai à l'expiration duquel les lots non réclamés sont caducs.

Le délai de caducité est fixé, en l'espèce, à six mois à compter de l'ouverture du paiement des gains. La requérante doit en informer les joueurs de façon claire, par exemple par une impression sur la quittance de jeu.

M.

Selon l'art. 17 CILP, la Comlot examine lors de l'homologation le potentiel de dépendance du jeu de loterie ou du pari. Pour ce faire, elle se fonde à l'heure actuelle sur l'instrument de mesure et d'évaluation du danger potentiel des produits de jeux de hasard AsTERIG (Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products, cf., à ce sujet, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, ZfWG, 2010, p. 305 ss), développé par le groupe interdisciplinaire « Wissenschaftliches Forum Glücksspiel ».

Lors de l'utilisation de cet instrument, un jeu est examiné de sorte à déterminer dans quelle mesure les dix caractéristiques relatives à la dépendance au jeu mentionnées ci-dessous, pondérées de façon différente, sont présentes :

- Fréquence
- Possibilités de mises / de jeux multiples
- Probabilité de gain
- Effets sonores et visuels
- Montant d'enjeu variable
- Accessibilité
- Jackpot
- Intervalle de paiement
- Quasi gain
- Continuité du jeu

La mesure de chaque caractéristique est multipliée par la pondération correspondant à la caractéristique en question. La somme de ces résultats fournit une note globale (entre 0 et 60.65 du jeu évalué. Suivant la valeur de la note globale, le jeu est classé dans l'une des cinq catégories de dangerosité suivantes : si la note globale est de 0 à 21.45 points, le jeu doit être considéré comme présentant un très faible potentiel de danger. Ce potentiel est à qualifier de faible pour une note de 21.46 à 31.25 points et de moyen pour un score entre 31.26 et 41.05. Pour un score de 41.06 à 50.85 points, il faut considérer que le jeu comporte un fort potentiel de danger. Dès 50.86 points, on doit estimer que le jeu a un très fort potentiel de danger.

Pour le jeu dont il s'agit ici, l'utilisation d'AsTERIG permet d'aboutir à une note globale de 26.95 points, ce qui correspond à un danger de dépendance très faible. La requérante prévoit de mettre en œuvre des mesures de prévention du jeu excessif dans le cadre du produit de loterie « Superfecta » (cf. lit. D). La Comlot considère que les mesures « Jeu Responsable » évoquées dans le dossier d'homologation sont adaptées pour encadrer le potentiel de dangerosité du produit de loterie « Superfecta ».

Dès lors la requérante est astreinte, durant l'intégralité de l'exploitation du produit de loterie « Superfecta » à mettre en œuvre, les mesures « Jeu Responsable » susmentionnées.

Le fait de ne pas appliquer les mesures susmentionnées, totalement ou partiellement pourrait conduire à une révocation de l'homologation.

L'autorité d'homologation se réserve le droit de vérifier sporadiquement si les mesures mises en œuvre suffisent effectivement. Si, malgré le respect des conditions fixées, une problématique de dépendance au jeu relative à « Superfecta » devait apparaître, la Comlot peut décider d'autres conditions à son exploitation.

Si dans le futur, le produit de loterie « Superfecta » devait également être accessible sur la plateforme Internet de la requérante, un concept de prévention du jeu excessif ad'hoc devrait être établi et soumis à la Comlot au préalable. La Comlot ne peut autoriser une offre relative à « Superfecta » sur la plateforme de jeu de la requérante qu'à condition que cette offre prévoie des mesures de prévention adaptées. Dans cette hypothèse, la requérante est donc astreinte à soumettre à l'assentiment de la Comlot un concept de prévention adapté, avant qu'elle ne propose « Superfecta » sur sa plateforme Internet. Si un tel concept reçoit l'assentiment de la Comlot, la requérante sera dès lors astreinte à mettre en œuvre les mesures prévues par ce concept durant l'intégralité de l'exploitation de « Superfecta » via sa plateforme Internet.

N.

La requérante est autorisée à proposer dans ses points de ventes le produit de loterie « Superfecta » sur les courses hippiques exploitées par cette dernière en collaboration avec le PMUF.

O.

A teneur de l'art. 21 CILP, la Comlot prélève des taxes pour ses décisions. Leur montant doit, en vertu de son règlement des taxes du 15 octobre 2015, être fixé en fonction du temps consacré ainsi que de la classe de salaire de l'employé qui effectue la prestation, ce à quoi s'ajoute un montant forfaitaire de base, destiné à participer à la couverture notamment des frais de port, de téléphone et de copie, des coûts d'infrastructure et des coûts des séances de commission (art. 6 al. 3 Règl. des taxes). Pour une homologation ordinaire comme en l'espèce, ce montant forfaitaire de base est de CHF 5'000 (art. 6 al. 4 Règl. des taxes).

Il se justifie en l'espèce de fixer une taxe d'un montant total de CHF 17'500.00.

P.

Selon l'art. 14 CILP, la Comlot communique la décision d'homologation aux cantons avant sa notification. Les cantons rendent une décision relative à l'exploitation de la loterie ou du pari sur leur territoire dans un délai de 30 jours à compter de la communication de la décision d'homologation et communiquent l'autorisation d'exploitation à la Comlot (art. 15 CILP). La Comlot récolte uniquement les autorisations d'exploitation des cantons dans lesquels, la requérante les requiert. La Comlot notifie ensuite à la requérante la décision d'homologation et les autorisations d'exploitation des cantons dans lesquels la loterie pourra être exploitée (art. 16 CILP). Comme le Département fédéral de justice et police (DFJP) a, sur le principe, qualité pour recourir en vertu de l'art. 89 al. 2 lit. a en relation avec l'art. 111 al. 2 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral et attendu que le DFJP a délégué ses attributions en cette matière à l'Office fédéral de la justice, la décision est également notifiée à cet Office.

Vu ce qui précède, le produit de loterie « Superfecta » est déclaré conforme à la LLP, à l'OLLP et à la CILP. Par ces motifs et en application des art. 1 ss de la LLP, de l'art. 43 ch. 2 OLLP, de l'art. 4 IKV ainsi que des art. 7, 14, 15, 17 et 21 CILP, la Comlot

décide :

1. L'homologation du produit de loterie « Superfecta » est accordée au sens des considérants.
2. La requérante est astreinte à respecter les règles énoncées dans le projet de règlement du PMU Swisslos. Le règlement du PMU Swisslos doit être tenu à la disposition du public sur le site Internet de la requérante. Toute modification relevant du contenu dudit règlement doit être soumise à la Comlot.

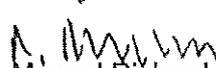
La requérante est astreinte à faire parvenir à l'autorité d'homologation la version finale du règlement PMU Swisslos aussitôt qu'elle aura été achevée. Il en va de même de l'arrêté interministériel français dont la publication au Journal Officiel de la République française vaut adoption des règles du jeu « Superfecta » pour le PMUF. La version finale du règlement PMU Swisslos sera soumise à l'assentiment de l'autorité d'homologation.

3. La requérante est astreinte à appliquer les mesures de prévention du jeu excessif mentionnée dans le dossier d'homologation durant l'entier de la durée de l'exploitation du « Superfecta ».
4. Si dans le futur, le produit de loterie « Superfecta » devait également être accessible sur la plateforme Internet de la requérante, un concept de prévention ad'hoc devrait être établi et soumis à l'assentiment de la Comlot au préalable. Si un tel concept reçoit l'assentiment de la Comlot, la requérante sera dès lors astreinte à mettre en œuvre les mesures prévues par ce concept durant l'intégralité de l'exploitation de « Superfecta » via sa plateforme Internet.
5. Les résultats du « Superfecta » doivent être consignés dans un registre qui doit être tenu à disposition de l'autorité d'homologation.
6. La requérante est tenue d'appliquer la directive de la Comlot concernant les devoirs d'annonce des exploitants en relation avec l'exploitation des jeux.
7. Le délai de caducité des gains non réclamés est fixé à six mois dès l'ouverture du paiement de ces gains. La requérante doit en informer les joueurs de façon claire.
8. Les frais de préparation, de rédaction et de notification de la présente décision sont fixés à CHF 17'500.00 et mis à la charge de la requérante.
9. La présente décision est notifiée par écrit :
 - à la requérante
 - à l'Office fédéral de la justice

La présente décision peut, dans les 30 jours dès sa notification, faire l'objet d'un recours écrit à la Commission de recours de la convention intercantonale des loteries et paris, chemin d'Orzens 42, 1095 Lutry.

Commission des loteries et paris


Jean-François Roth
Président


Manuel Richard
Directeur