

Audit de la surveillance relative à l'emploi des produits de loteries

Office fédéral de la justice

L'essentiel en bref

En 2014, les cantons et la société du Sport-Toto ont encaissé des bénéfices nets découlant des loteries et des paris sportifs d'un montant total de 599 millions de francs. Selon la loi, ces fonds doivent être utilisés à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance. Ces dernières années, l'emploi des produits de loteries dans les cantons a fait l'objet de nombreuses critiques dans la presse. Les médias n'ont cessé en effet de dénoncer le fait que les cantons utilisent l'argent des loteries pour exécuter des tâches de droit public prévues par la loi ou pour financer des projets qui ne sont pas considérés comme étant d'utilité publique, contrevenant ainsi à la loi sur les loteries.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un examen approfondi de la surveillance de l'emploi des produits issus des loteries et des paris.

La loi fédérale datant de 1923 sur les loteries et les paris professionnels ne répond plus aux exigences actuelles en matière de gouvernance, de transparence et de surveillance. Une première tentative de révision de la loi a échoué en 2002 face à l'opposition des cantons et des bénéficiaires des produits de loteries. Ainsi, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à donner aux cantons, à leur demande, la possibilité de remédier eux-mêmes aux lacunes constatées dans le domaine des loteries. Les cantons ont ensuite conclu un concordat, c'est-à-dire une convention intercantonale, et institué trois autorités intercantionales.

Dans son rôle d'autorité de haute surveillance, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a certifié aux cantons que les mesures prises avaient permis d'apporter d'importantes améliorations dans le domaine des loteries et des paris, ce qu'a confirmé également une évaluation externe menée en 2010. Le CDF pense toutefois que des mesures supplémentaires doivent être prises en matière de surveillance de l'emploi des produits de loteries:

- Le marché suisse des loteries et des paris est contrôlé exclusivement par les cantons. Ces derniers se chargent non seulement des procédures d'homologation et d'exécution des jeux, mais aussi de la distribution des bénéfices nets en faveur de projets d'utilité publique et de la surveillance du système, si bien que les différents organes impliqués dans le système cumulent de nombreuses fonctions, au risque de créer des conflits d'intérêts.
- L'OFJ exerce une surveillance très discrète, qu'il justifie par le principe de subsidiarité, les intérêts particuliers qui sont en jeu et le poids des cantons. En principe, l'OFJ n'exerce pas de surveillance en matière d'utilisation des ressources.
- La Commission intercantonale des loteries et paris (Comlot) est l'autorité de surveillance chargée de délivrer les homologations dans ce domaine. En ce qui concerne l'utilisation des fonds, elle intervient principalement lorsqu'une pratique est dénoncée dans les médias ou paraît clairement douteuse. Elle peut en outre formuler des recommandations à l'intention des cantons concernés, mais n'a pas compétence pour les faire appliquer.
- La société du Sport-Toto n'organise plus de paris sportifs depuis près de douze ans. Elle est désormais uniquement un organe national de répartition des bénéfices de loteries en faveur de



projets sportifs. Les bases juridiques et la pratique en vigueur en matière de surveillance concernant toutes deux soit les organisateurs intercantonaux de paris soit les organes de répartition cantonaux, la société du Sport-Toto n'est pas du tout surveillée, excepté un audit de l'organe de révision statutaire.

Après l'entrée en vigueur en 2012 d'un nouvel article constitutionnel sur les jeux d'argent (art. 106), un projet de loi intitulée «Loi fédérale sur les jeux d'argent» a été déposé. Le texte met en œuvre le nouvel article constitutionnel. Il regroupe dans une seule loi la loi fédérale sur les maisons de jeu et celle sur les loteries et les paris professionnels, en vigueur jusqu'à présent.

Au vu des constatations faites dans le domaine de l'utilisation des ressources et de la surveillance, le CDF a examiné le projet de loi d'un œil critique. Le projet apporte certes une nette amélioration par rapport à la loi en vigueur actuellement, notamment grâce à des dispositions portant sur le calcul et l'utilisation des bénéfiques nets à des fins d'utilité publique. Cependant, toutes les lacunes ne sont pas encore comblées, en particulier l'absence d'un organe de surveillance chargé de vérifier que le calcul et l'utilisation du produit net à des fins d'utilité publique sont conformes à la loi.

Pour ces raisons, le CDF a transmis son avis dans le cadre de la consultation des offices relative à la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent. Dans ses demandes et commentaires, il veut:

- confier de manière explicite à la Comlot, autrement dit l'autorité d'exécution intercantonale, la responsabilité de vérifier que le calcul et l'utilisation du bénéfice net des loteries à des fins d'utilité publique sont conformes à la loi, lui attribuer les pouvoirs nécessaires à l'égard des organes de répartition et la compétence pour sanctionner ces derniers, et charger l'autorité de haute surveillance de garantir l'indépendance de la Comlot et de clarifier la fonction de surveillance de celle-ci en lui donnant une nouvelle dénomination;
- garantir que la société du Sport-Toto soit surveillée de la même manière que les organes cantonaux de répartition;
- réglementer la surveillance de la Confédération en précisant les instruments de surveillance dans la nouvelle législation fédérale.

Par ailleurs, des précisions et ajouts concernant la formulation de deux articles ont été demandés.

Lorsqu'une loi est en cours de révision, il est inutile de formuler des recommandations par rapport à l'ancien système. Comme les constatations et l'évaluation faites par le CDF sur le projet de loi ont déjà été prises en compte lors de la consultation des offices, le CDF renonce à émettre des recommandations dans le présent rapport.

Texte original en allemand