



März 2021

Tätigkeitsbericht 2019 - 2020

Geldspiele



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Rechtsetzung	3
2.1	Bundesebene	3
2.1.1	Änderung von Bundesrecht	3
2.1.2	Parlamentarische Vorstösse im Geldspielbereich auf Bundesebene	4
2.2	Kantonale Ebene	4
2.3	Internationale Ebene	4
2.4	Kontaktpflege mit Organisationen und Bundesbehörden	5
3	Information und Kommunikation.....	6
4	Oberaufsicht über den kantonalen Vollzug	6
4.1	Überprüfung der Bewilligungen der Gespa (Veranstalter- und Spielbewilligungen)	6
4.2	Zusammenarbeit mit der Gespa	7
4.3	Entscheide betreffend die Kleinlotterien zur Finanzierung einzelner Anlässe von überregionaler Bedeutung (Art. 34 Abs. 5 BGS)	8
5	Sekretariat Koordinationsorgan	8

1 Einleitung

Das Geldspielgesetz (BGS¹) und die dazugehörigen Verordnungen² sind grösstenteils seit dem 1.1.2019 in Kraft. Aus zwei Erlassen (Lotteriegesetz und Spielbankengesetz) wurde einer. Das BGS hält fest am System mit staatlichen Konzessionen oder Bewilligungen für eine begrenzte Anzahl Anbieterinnen und Anbieter, an klaren Auflagen und an regelmässigen Kontrollen. Es bringt aber auch wesentliche Neuerungen: So können die konzessionierten Spielbanken Geldspiele auch im Internet anbieten, und Lotteriegesellschaften dürfen neue Formen von Sportwetten durchführen. Zudem sind kleine Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken mit entsprechender Bewilligung künftig erlaubt. Neu ist ebenfalls, dass die Spielerinnen und Spieler ihre Gewinne in den meisten Fällen nicht versteuern müssen. So werden zum Beispiel alle Lotteriegewinne bis zu einer Million Franken steuerfrei.

Der Bund – konkret das Bundesamt für Justiz (BJ) - übt die Oberaufsicht über den Vollzug des Gesetzes aus (Art. 138 Abs. 2 BGS). Diese Kompetenz ist Teil der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Bundes für die Oberaufsicht über den Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone (Art. 49 und 186 Abs. 4 BV)³. Im BJ ist der Fachbereich Rechtsetzungsprojekte II (RP II) für die Geldspiele zuständig (bis am 31.12. 2019: Oberaufsicht und Koordination Geldspiele [OKG]). Zu den Oberaufsichtsaufgaben des Fachbereichs hinzu kommen insbesondere die Gesetzespflege auf Ebene des Bundes im Bereich der Geldspiele, zum Beispiel die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen, allfällige den Geldspielbereich betreffende Revisionen und die Koordination der internationalen Zusammenarbeit. RP II informiert zudem die Behörden von Bund und Kantonen, Bürgerinnen und Bürger, Parlamentsmitglieder, Medien und weitere Akteure über den Bereich der Geldspiele.

Der Tätigkeitsbericht erstreckt sich auf die Aktivitäten des BJ in den beiden ersten Jahren nach Inkrafttreten des BGS. Diese zwei Jahre entsprechen der im BGS vorgesehenen Übergangsfrist beispielsweise für die Anpassung der kantonalen Ausführungsbestimmungen.

2 Rechtsetzung

2.1 Bundesebene

2.1.1 Änderung von Bundesrecht

Mit Inkrafttreten des BGS bleiben die Spielbanken betreffend die Bekämpfung von Geldwäscherei dem Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG)⁴ unterstellt. Neu sind auch die Grossspiele dem GwG unterstellt. Damit soll den Gefahren Rechnung getragen werden, die von diesen ausgehen können. Bei der rechtstechnischen Umsetzung der entsprechenden Pflichten der Geldspielveranstalter gab es gewisse Unstimmigkeiten. Aufgrund der zeitlichen Überlappung der parlamentarischen Beratungen des Geldwäschereigesetzes, des Geldspielgesetzes und des Finanzinstitutsgesetzes⁵ wurden vereinzelt widersprüchliche Beschlüsse gefasst. Diese konnten in Zusammenarbeit mit der Redaktionskommission der Bundesversammlung bereinigt werden. Einige Änderungen werden erst mit der Verabschiedung des GwG in Kraft treten.

¹ SR 935.51

² 935.511, Verordnung über die Geldspiele, Geldspielverordnung, VGS; SR 935.511.1, Verordnung des EJPD über Spielbanken; 955.021, Geldwäschereiverordnung ESBK.

³ SR 101

⁴ SR 955.0

⁵ SR 954.1

Tätigkeitsbericht Geldspiele 2019 - 2020

Weiter wurde das Geschäftsreglement des Koordinationsorgans Geldspielgesetz⁶ erarbeitet und am 1. Juli 2019 in Kraft gesetzt. Das Reglement regelt die Organisation des Koordinationsorgans (vgl. Ziffer 5).

Zudem wurde der Anhang zum Zollvertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet⁷ angepasst. Vgl. hierzu Ziffer 2.3.

2.1.2 Parlamentarische Vorstösse im Geldspielbereich auf Bundesebene

- [20.5029](#) Frage Gysi. SBB-Werbung für Casinos. Widerspruch zu Kampagnen gegen die Spielsucht. Erledigt am 9. März im Nationalrat. [Federführung beim Bundesamt für Verkehr].
- [20.4273](#) Interpellation Fehlmann Rielle. Umsetzung des Geldspielgesetzes. Es braucht unbedingt Korrekturen. Im Rat noch nicht behandelt.
- [20.3899](#) Interpellation Roth Pasquier. Die Anwendung von Bundesrecht sollte keine Lotterie sein. Im Rat noch nicht behandelt.
- [20.3725](#) Interpellation Michaud Gigon. Umsetzung des Geldspielgesetzes. Werden die Spielerschutzmassnahmen wirklich angewendet? Im Rat noch nicht behandelt. [Federführung bei der Eidgenössischen Spielbankenkommission].
- [19.5628](#) Frage Reimann. Attraktives Online-Pokerangebot verzögert sich. Erledigt. [Federführung Eidgenössische Spielbankenkommission].
- [19.4267](#) Interpellation de Buman. Die Anwendung von Bundesrecht sollte keine Lotterie sein. Erledigt.
- [19.3911](#) Interpellation Fehlmann Rielle. Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat. Gibt es eine Bundesaufsicht? Erledigt.
- [18.3570](#) Motion Bendahan. Dem Missbrauch von geldspielähnlichen Mikrotransaktionen in Videospielen vorbeugen. Erledigt.
- [18.3476](#) Postulat Brélaz. Studie über die Entwicklung der Geldspielsucht. Erledigt.

2.2 Kantonale Ebene

Seit dem 1.1.2021 ist das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK)⁸ in Kraft. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelgesetz (FDKL)⁹ hat dem Bund am 29. Juni 2020 das GSK zur Kenntnis gebracht. Das EJPD ist zum Schluss gekommen, dass das Konkordat grundsätzlich mit dem Bundesrecht und den Interessen des Bundes vereinbar ist¹⁰.

Die Umsetzung des BGS bedingt auch eine Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen. Die Kantone müssen ihre revidierten Bestimmungen zu den Kleinspielen bis spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des BGS in Kraft setzen. Das BJ hat die kantonalen Umsetzungserlasse keiner Prüfung unterzogen.

2.3 Internationale Ebene

Das BJ pflegt insbesondere mit Blick auf seine Rolle im Rahmen der Rechtsetzung Kontakte mit ausländischen Behörden und Organisationen im Geldspielbereich:

⁶ SR 935.518.3

⁷ SR 0.631.112.514

⁸ Geldspielkonkordat auf der Gespa-Seite: [Regulierungsgrundlagen - gespa](#)

⁹ Neu FDKG, Fachdirektorenkonferenz Geldspiele

¹⁰ Art. 62 Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG (SR 172.010).

Tätigkeitsbericht Geldspiele 2019 - 2020

- Ein Vertreter des BJ nahm vom 21. bis 23. Mai 2019 in Zypern am «Gaming Regulator's European Forum» (GREF) teil. Thema war die Abgrenzung zwischen Finanzmarkt und Geldspiel.
- Ein Vertreter des BJ besuchte den 5. Deutschen Glücksspielrechtstag, der vom 24. – 25. September 2019 in Frankfurt am Main zum Thema «Der Glücksspielstaatsvertrag am Scheideweg – Auseinanderbrechen der Allianz?», stattfand.
- Im Februar 2020 besuchten Vertreterinnen und Vertreter des BJ die Leiterin des Amtes für Volkswirtschaft in Liechtenstein. Dabei ging es um Möglichkeiten der Gestaltung eines grenzüberschreitenden Datenaustausches gesperrter Spielerinnen und Spieler. Verschiedenen Lösungen wurden diskutiert. Da eine freiwillige Zusammenarbeit, insbesondere der grenznahen Casinos, nicht zustande gekommen war, wird nun eine politische Lösung angestrebt.
- Das Fürstentum Liechtenstein war auch durch ein zweites Geschäft betroffen: Mit Inkrafttreten des BGS drohte die Situation, dass die Spiele von Swisslos nicht mehr rechtmässig auf dem Gebiet von Liechtenstein angeboten werden könnten. Mittels einer Abänderung des Anhangs zum Zollvertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet konnte das Problem innerhalb der gesetzlichen Übergangsfristen gelöst werden.
- Das Übereinkommen des Europarats gegen die Manipulation von Sportwetten (Magglinger-Konvention) ist am 1. September 2019 in Kraft getreten. Es enthält verbindliche Regeln zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen im Sport. Nebst der Schweiz haben bisher sechs andere Staaten die Konvention ratifiziert. Ein erstes formelles Treffen des Ausschusses für Folgemaassnahmen zum Übereinkommen hat am 24. und 25. November 2020 virtuell stattgefunden. Der Ausschuss legte Verfahrensregeln fest und bestimmte drei Beobachter und das weitere Vorgehen. Die Schweizer Delegation setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamtes für Sport BASPO, der interkantonalen Geldspielaufsicht Gespa¹¹ und des BJ zusammen. Die Delegationsleitung für die Schweiz hat das BASPO inne.

2.4 Kontaktpflege mit Organisationen und Bundesbehörden

Das BJ ist auf verschiedenen Ebenen mit den Akteuren des Geldspielbereichs in Kontakt. Dazu gehören internationale und kantonale Behörden und Organisationen wie auch private Verbände. Vertreterinnen und Vertreter des BJ trafen sich dementsprechend mit verschiedenen im Geldspielbereich tätigen Akteuren, wie beispielsweise:

- mit Vertretern verschiedener Vollzugsbehörden von Bund und Kantonen; besonders hinzuweisen ist auf den Austausch mit dem Präsidenten der Eidgenössischen Spielbankenkommission, in welchem über mögliche Lösungen des Datenaustausches von Spielsperren zwischen Liechtenstein und der Schweiz diskutiert wurde;
- mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) zu Fragen des Sozialschutzes und der Spielsucht;
- mit Vertreterinnen und Vertretern der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) zum Thema Sozialschutz;
- mit Expertinnen und Experten der Suchtprävention (Forscherinnen und Forscher, Groupe romand d'études des addictions GREA);
- mit Vertretern des Schweizer Pokerverbandes;
- mit Vertretern der Geldspielbranche.

¹¹ Ab dem 1.1.2021, mit dem Inkrafttreten des GSK, heisst die Comlot neu Gespa.

3 Information und Kommunikation

Das BJ informiert über verschiedene Kanäle die Öffentlichkeit, die Medien, interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie die Vollzugsbehörden und andere Bundesbehörden über die Thematik der Geldspiele:

- via Rundschreiben, die in unregelmässigen Abständen erscheinen, werden die Vollzugsbehörden über Ereignisse von übergeordnetem Interesse, politische Entwicklungen (wie parlamentarische Vorstösse) informiert;
- durch Beantworten von Bürger- und Medienanfragen: Gerade zu Beginn der Inkraftsetzung des BGS erhielt das BJ zahlreiche Anfragen zu Poker, Gratisspielen, Werbung, Online-Zugangssperren, usw.;
- mittels eines Internetauftritts: Auf der Seite [Geldspiele](#) informiert das BJ über den rechtlichen Rahmen der Geldspiele, den Schweizer Geldspielmarkt, sowie über spezielle Themen mittels Merkblätter sowie Fragen und Antworten;
- via Publikationen und Referate zu Geldspielthemen.¹²

4 Oberaufsicht über den kantonalen Vollzug

Das BJ übt die Oberaufsicht über den kantonalen Vollzug im Bereich der Geldspiele aus¹³. Gesichert werden soll damit insbesondere die einheitliche und korrekte Anwendung von Bundesrecht durch die kantonalen bzw. interkantonalen Behörden.

Das BJ überprüft dabei die Bewilligungen der Gespa, gegen welche dem EJPD die Behördenbeschwerde offensteht. Es sind dies mehrheitlich Bewilligungen für die Durchführung von Grossspielen (zumeist Lotterien) sowie Veranstalterbewilligungen.

Das BJ übt diese Befugnis mit grosser Zurückhaltung aus. Dem BJ ist es ein Anliegen, allfällige Konflikte im Dialog auszuräumen.

Genehmigungs- oder Ablehnungsentscheide betreffend die Kleinlotterien zur Finanzierung einzelner Anlässe von überregionaler Bedeutung sind dem BJ im Berichtszeitraum keine zur Kenntnis gebracht worden.

4.1 Überprüfung der Bewilligungen der Gespa (Veranstalter- und Spielbewilligungen)

Im Jahr 2019 erhielt das BJ von der Gespa rund 45 auf altrechtliche, generelle Zulassungsbe-
willigungen gestützte Spielbewilligungen zur Überprüfung. Vier Spielbewilligungen wurden in
der gleichen Zeitspanne im ordentlichen Verfahren nach neuem Recht erteilt.

Auch im Jahr 2020 wurden noch etwas über 40 auf eine altrechtliche, generelle Zulassungs-
bewilligung gestützte Spielbewilligungen dem BJ zur Überprüfung weitergeleitet. Rund 40
nach neuem Recht erteilte Verfügungen für Lotterien und Sportwetten hat die Gespa dem BJ
im Jahr 2020 zur Prüfung unterbreitet. Das BJ überprüfte auch die Veranstalterbewilligungen
von Swisslos und der Loterie Romande.

Die Gespa stellte dem BJ 7 Veranstalterbewilligungen für Geschicklichkeitsspielveranstalter
zu. Zudem unterbreitete die Gespa rund 70 Spielbewilligungen für bereits von der ESBK alt-
rechtlich qualifizierte Geschicklichkeitsspielautomaten.

¹² Beispielsweise: Ausgesucht.bs, Gesundheitsdepartement Kanton BS, Neues Geldspielrecht: Die Neuerungen im Sozialschutzbereich; Michel Besson, BJ; Dépendances N. 65: La nouvelle loi sur les jeux d'argent, Rebecca Joly, OFSP.

¹³ Art. 49 Abs. 2 BV, Art. 186 Abs. 4 BV, Art. 138 Abs. 2 BGS, Art. 7 Abs. 1 Bst. d OV-EJPD.

Tätigkeitsbericht Geldspiele 2019 - 2020

Das BJ hat bezüglich der erwähnten Verfügungen verschiedentlich Bemerkungen angebracht, jedoch gegen keinen der Entscheide der Gespa Beschwerde erhoben.

Anfangs 2019 kam es zwar bei der Auslegung des Übergangsrechts zu unterschiedlichen Einschätzungen zwischen BJ und Gespa. Es ging um die Frage, ob Spiele, die vor Inkrafttreten des BGS gestützt auf eine generelle Zulassungsbewilligung genehmigt wurden, in der Übergangsphase nach dem Inkrafttreten des BGS weiterhin nach altem Recht bewilligt werden können oder nicht. Schliesslich konnte folgende Einigung über das Vorgehen erzielt werden: Das BJ erhob keine Beschwerden gegen die nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes gestützt auf altrechtliche generelle Zulassungsbewilligungen erfolgte Zulassung von Spielen, weil sich die GESPA bereit erklärte, die gemäss dem neuen Recht vorgesehene Konsultation der ESBK in jedem Fall durchzuführen. Zudem wies die Gespa in den entsprechenden Verfügungen auf die übergangsrechtlich bedingte beschränkte zeitliche Geltung der Verfügungen hin.

4.2 Zusammenarbeit mit der Gespa

Dass kantonale Vollzugsorgane (auch) im Geldspielbereich Grundsatz, Umfang sowie Art und Weise der durch den Bund ausgeübten Oberaufsicht kritisieren, ist nicht neu. Im ersten Jahr des Inkrafttretens des BGS wurde das BJ und dessen Oberaufsichtsaufgabe im Allgemeinen von der Gespa und der FDKG diesbezüglich aber ganz besonders vehement kritisiert. Im Jahresbericht der FDKG ist zu lesen, die Comlot werde "fast täglich mit Fragen oder Instruktionen überhäuft". Die Gespa ihrerseits schreibt, das BJ habe die "Oberaufsicht unangekündigt und gesetzlich nicht abgestützt" ausgebaut und ständig versucht, Einfluss auf die tägliche Regulierungsarbeit der Gespa zu nehmen. Diese Darstellungen der FDKG sowie der Gespa entsprechen nicht den Tatsachen: Das BJ hat 2019 und 2020 gegenüber der Gespa keine Weisungen erlassen und keine Instruktion abgegeben. Die vom BJ an die Gespa gerichteten materiellen Fragen beliefen sich pro Jahr auf maximal ein Dutzend. Die unterschiedlichen Haltungen zum rechtlichen Rahmen und differierende Wahrnehmungen der Fakten haben die Zusammenarbeit zwischen der Oberaufsicht und der Gespa insbesondere 2019 erheblich belastet.

Aus diesem Grund kam es im Januar 2020 unter der Leitung der Vorsteherin des EJPD zu einer Aussprache zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der FDKG, der Gespa und des BJ. Als Ergebnis konnte festgehalten werden, dass die Oberaufsichtsaufgabe durch das BJ im Bereich der Geldspiele grundsätzlich unbestritten ist und dass die beteiligten Akteure in Zukunft konstruktiver zusammenarbeiten werden.

Als wichtiger Schritt zur Realisierung einer konstruktiven Zusammenarbeit ist die Einigung zwischen der Gespa und dem BJ über die Publikation von Merkblättern auf der Homepage des BJ zu nennen. Weiter hat die FDKG auf die Einreichung einer staatsrechtlichen Klage gegen den Bund aufgrund der Informationspolitik des BJ verzichtet.

Ebenfalls positiv zu bewerten ist, dass bereits Ende 2019 zwischen der Gespa und dem BJ eine Erklärung zum gemeinsamen Verständnis der Zusammenarbeit abgeschlossen werden konnte. In der Erklärung werden gewisse Abgrenzungsfragen geklärt und der gegenseitige Informationsaustausch geregelt.

4.3 Entscheide betreffend die Kleinlotterien zur Finanzierung einzelner Anlässe von überregionaler Bedeutung (Art. 34 Abs. 5 BGS)

Die Kleinspiele werden grundsätzlich von den Kantonen bewilligt. Diese hatten seit dem Inkrafttreten der Geldspielgesetzgebung zwei Jahre Zeit, um ihre kantonalen Rechtsgrundlagen anzupassen.

Gewisse Kleinlotterien dürfen in mehr als einem Kanton durchgeführt werden. Dafür ist aber das Einverständnis aller betroffenen Kantone nötig und die Bewilligung durch kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde muss der Gespa zur Genehmigung vorgelegt werden. Dem BJ wurde in der Berichtsperiode keine derartige Genehmigung zur Kenntnis gebracht.

5 Sekretariat Koordinationsorgan

Artikel 106 Absatz 7 der Bundesverfassung sieht die Schaffung eines Organs vor, das die Bemühungen des Bundes und der Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben koordiniert. Es setzt sich zu gleichen Teilen aus Mitgliedern der Vollzugsbehörden von Bund und Kantonen zusammen. Das BJ führt das Sekretariat dieses Organs.

Im Jahr 2019 fanden zwei und im Jahr 2020 eine Sitzung des Koordinationsorgans statt. Für das Jahr 2019 liegt ein Tätigkeitsbericht¹⁴ vor, der die Aktivitäten im ersten Jahr seines Bestehens festhält.

¹⁴ Die Tätigkeitsberichte des Koordinationsorgans befinden sich auf der Homepage des BJ zu den Geldspielen: [Koordinationsorgan \(ad-min.ch\)](https://www.bj.admin.ch/koordinationsorgan)



Mars 2021

Rapport d'activités 2019-2020

Jeux d'argent



Table des matières

1	Introduction.....	3
2	Législation.....	3
2.1	Niveau fédéral	3
2.1.1	Modification du droit fédéral	3
2.1.2	Interventions parlementaires concernant les jeux d'argent au niveau fédéral	4
2.2	Niveau cantonal.....	4
2.3	Niveau international.....	5
2.4	Contacts avec les organisations et les autorités fédérales.....	5
3	Information et communication.....	6
4	Haute surveillance sur l'exécution dans les cantons.....	6
4.1	Vérification des autorisations de la Gespa (autorisations d'exploitant et de jeu)	6
4.2	Collaboration avec la Gespa	7
4.3	Décisions concernant les petites loteries destinées à financer certains événements d'importance suprarégionale (art. 34, al. 5, LJAr)	8
5	Secrétariat de l'organe de coordination.....	8

1 Introduction

La loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr¹) et ses ordonnances² sont dans leur majorité entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Cette nouvelle loi en rassemble deux : la loi sur les loteries et celle sur les maisons de jeu. La LJAr maintient le régime actuel d'octroi d'autorisations et de concessions étatiques à un nombre limité d'exploitants, impose des exigences claires et prescrit des contrôles réguliers. Mais elle apporte aussi des innovations majeures : les maisons de jeu qui disposent d'une concession peuvent désormais proposer des jeux d'argent en ligne, et les sociétés de loterie offrir de nouvelles formes de paris sportifs. En outre, les petits tournois de poker peuvent avoir lieu en dehors des maisons de jeu pour autant que l'exploitant dispose de l'autorisation requise. Autre élément nouveau : dans la plupart des cas, les joueurs ne sont pas imposés sur leurs gains ; les gains de loterie, par exemple, sont exonérés jusqu'à un million de francs.

La Confédération, plus précisément l'Office fédéral de la justice (OFJ) exerce la haute surveillance sur l'exécution de la loi (art. 138, al. 2, LJAr). Celle-ci s'inscrit dans le cadre de la compétence de haute surveillance de la Confédération, instituée par la Constitution, en vue d'assurer le respect du droit fédéral par les cantons (art. 49 et 186, al. 4, Cst.)³. C'est l'unité Projets législatifs II (PL II) de l'OFJ qui est compétente en matière de jeux d'argent (jusqu'au 31.12.2019, c'était l'unité Haute surveillance et coordination des jeux d'argent). Outre ses tâches de haute surveillance, l'unité est notamment chargée de la législation en matière de jeux d'argent au niveau fédéral ; elle s'occupe par exemple du traitement d'interventions parlementaires et des éventuelles révisions concernant le domaine des jeux d'argent ainsi que de la coordination de la collaboration internationale. L'unité PR II fournit également des informations au sujet des jeux d'argent aux autorités fédérales et cantonales, aux citoyens, aux parlementaires, aux médias et autres acteurs.

Ce rapport couvre les activités de l'OFJ durant les deux premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LJAr. Elles correspondent à la période transitoire prévue dans la loi, par exemple pour l'adaptation des dispositions d'exécution cantonales.

2 Législation

2.1 Niveau fédéral

2.1.1 Modification du droit fédéral

Suite à l'entrée en vigueur de la LJAr, les maisons de jeu restent soumises à la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)⁴. Les jeux de grande envergure y sont quant à eux désormais aussi soumis, afin que l'on tienne compte des risques qu'ils comportent. Dans le cadre de la mise en œuvre des obligations des exploitants de jeux d'argent sur le plan légistique, certaines incohérences ont émergé. Dans certains cas, des décisions contradictoires ont été prises puisque les dates des débats parlementaires concernant la loi sur le blanchiment d'argent, la loi sur les jeux d'argent et la loi sur les établissements financiers se chevauchaient⁵. Ces problèmes ont pu être résolus en collaboration avec la commission de

¹ RS 935.51

² Ordonnance sur les jeux d'argent (OJAr, RS 935.511) ; Ordonnance du DFJP sur les maisons de jeu (OMJ-DFJP, RS 935.511.1) ; Ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent (OBA-CFMJ, RS 955.021).

³ RS 101

⁴ RS 955.0

⁵ RS 954.1

Rapport d'activités Jeux d'argent 2019-2020

rédaction de l'Assemblée fédérale. Certaines modifications n'entreront toutefois en vigueur qu'après l'entrée en vigueur de la LBA.

L'unité PLII a préparé le Règlement interne de l'organe de coordination de la loi sur les jeux d'argent⁶, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2019. Il définit l'organisation de l'organe de coordination (voir ch. 5).

Enfin, l'annexe du Traité entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse⁷ a été modifiée (voir à ce sujet ch. 2.3).

2.1.2 Interventions parlementaires concernant les jeux d'argent au niveau fédéral

- [20.5029](#) Question Gysi. Publicité des CFF pour les casinos. Une pratique incompatible avec les campagnes contre l'addiction au jeu. Liquidée au Conseil national le 9 mars 2020 [Autorité compétente : Office fédéral des transports]
- [20.4273](#) Interpellation Fehlmann Ruelle. Application de la loi sur les jeux d'argent. Des correctifs sont indispensables. Pas encore traitée au Conseil.
- [20.3899](#) Interpellation Roth Pasquier. L'application du droit fédéral ne doit pas être une loterie. Pas encore traitée au Conseil.
- [20.3725](#) Interpellation Michaud Gigon. Mise en œuvre de la loi sur les jeux d'argent. Les mesures de protection des joueurs inscrites dans la loi sont-elles réellement exécutées? Pas encore traitée au Conseil. [Autorité compétente : Commission fédérale des maisons de jeu]
- [19.5628](#) Question Reimann. La mise en place d'une offre de poker en ligne attrayante prend du retard. Liquidée. [Autorité compétente : Commission fédérale des maisons de jeu].
- [19.4267](#) Interpellation de Buman. L'application du droit fédéral ne devrait pas être un casino. Liquidée.
- [19.3911](#) Interpellation Fehlmann Ruelle. Concordat intercantonal sur les jeux d'argent. Quelle surveillance de la Confédération? Liquidée.
- [18.3570](#) Motion Bendahan. Jeux vidéo. Prévenir les abus des microtransactions apparentées aux jeux d'argent. Liquidée.
- [18.3476](#) Postulat Brélaz. Etude sur l'évolution de l'addiction aux jeux d'argent. Liquidé.

2.2 Niveau cantonal

Le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)⁸ est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. La Conférence spécialisée des membres des gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM)⁹ a porté le CJA à la connaissance de la Confédération le 29 juin 2020. Le DFJP a conclu que celui-ci était compatible avec le droit fédéral et les intérêts de la Confédération.¹⁰

⁶ RS 935.518.3

⁷ RS 0.631.112.514

⁸ Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse sur la page de la gespa : [Bases réglementaires - gespa](#)

⁹ Qui s'appelle désormais la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA)

¹⁰ Art. 62, al. 2 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)

Rapport d'activités Jeux d'argent 2019-2020

Des adaptations des bases légales cantonales étaient aussi nécessaires pour mettre en œuvre la LJAr. Les cantons devaient mettre en vigueur leurs dispositions révisées concernant les jeux de petite envergure dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la LJAr. L'OFJ n'a pas soumis les actes cantonaux à un examen.

2.3 Niveau international

En raison de son rôle dans le processus législatif, l'OFJ entretient des contacts avec les autorités et organisations étrangères en matière de jeux d'argent :

- Un représentant de l'OFJ a participé au « Gaming Regulator's European Forum » (GREF) à Chypre entre le 21 et le 23 mai 2019. Le sujet était la délimitation entre les marchés financiers et les jeux d'argent.
- Un représentant de l'OFJ a participé à la 5ème journée allemande de la législation sur les jeux d'argent qui s'est déroulée du 24 au 25 septembre 2019 à Francfort-sur-le-Main et portait sur le traité allemand sur les jeux d'argent («Der Glücksspielstaatsvertrag am Scheideweg – Auseinanderbrechen der Allianz?»).
- Des représentants de l'OFJ ont rendu visite à la cheffe de l'Office de l'économie du Liechtenstein en février 2020. Ensemble, ils se sont penchés sur la conception d'un échange transfrontalier de données concernant les joueurs exclus. Diverses options ont été discutées. Puisque les casinos, en particulier ceux situés à proximité de la frontière, n'ont pas pu mettre en place une collaboration volontaire, il y a eu lieu d'envisager une solution politique.
- La Principauté de Liechtenstein était concernée dans une autre affaire : suite à l'entrée en vigueur de la LJAr, les jeux de Swisslos risquaient de ne plus pouvoir être proposés légalement sur le territoire de la Principauté. Une modification de l'annexe du Traité entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse a permis de résoudre ce problème dans les délais transitoires légaux.
- La Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation des compétitions sportives (Convention de Macolin) est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2019. Elle contient des règles contraignantes pour lutter contre la manipulation des compétitions sportives. Outre la Suisse, six autres États l'ont pour l'heure ratifiée. La première réunion formelle du Comité de suivi de la Convention s'est tenue en ligne les 24 et 25 novembre 2020. Lors de celle-ci, le comité a établi des règles de procédure et une marche à suivre, et désigné trois observateurs. La délégation suisse se compose de représentants de l'Office fédéral du sport (OFSP), de l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa)¹¹ et de l'OFJ. Elle est dirigée par l'OFSP.

2.4 Contacts avec les organisations et les autorités fédérales

L'OFJ est en contact avec des acteurs du secteur des jeux d'argent à différents niveaux : il s'agit d'autorités internationales et cantonales ainsi que d'organisations ou d'associations privées. De ce fait, les représentants de l'OFJ ont rencontré différents acteurs actifs dans ce domaine, par exemple :

- des représentants de diverses autorités d'exécution fédérales et cantonales ; il convient de mentionner à ce sujet l'échange avec le président de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) qui a porté sur des solutions pour l'échange de données concernant les exclusions de jeu entre le Liechtenstein et la Suisse ;

¹¹ Depuis l'entrée en vigueur de la CJA le 1^{er} janvier 2021, la Comlot a changé de nom.

Rapport d'activités Jeux d'argent 2019-2020

- l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), pour les questions relatives à la protection sociale et la dépendance au jeu ;
- des représentants de la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions (CDCA), au sujet de la protection sociale ;
- des experts en prévention des dépendances (Groupement romand d'études des addictions ; chercheurs) ;
- des représentants de l'Association Suisse de Poker ;
- des représentants du secteur des jeux d'argent.

3 Information et communication

L'OFJ informe, via différents canaux, le public, les médias, les citoyens intéressés, les autorités d'exécution et d'autres autorités fédérales sur le thème des jeux d'argent :

- via des circulaires qui informent les autorités d'exécution des événements majeurs et des développements politiques (p. ex. interventions parlementaires) ;
- en répondant aux questions des citoyens et des médias : l'OFJ a rapidement reçu de nombreuses demandes au sujet du poker, des jeux gratuits, de la publicité, du blocage de l'accès en ligne après l'entrée en vigueur de la LJAr ;
- sur Internet : l'OFJ fournit des informations sur le cadre juridique des jeux d'argent, le marché suisse des jeux d'argent et des thèmes spécifiques sur la page « [Jeux d'argent](#) », notamment par le biais de mémentos et de questions/réponses ;
- via des publications et exposés sur le thème des jeux d'argent.¹²

4 Haute surveillance sur l'exécution dans les cantons

L'OFJ exerce la haute surveillance sur l'exécution de la loi sur les jeux d'argent dans les cantons.¹³ Elle permet notamment d'assurer une application uniforme et correcte du droit fédéral par les autorités cantonales et intercantionales.

L'OFJ vérifie les autorisations de la Gespa, contre lesquelles le DFJP peut former un recours. Il s'agit majoritairement d'autorisations d'exploitation de jeux de grande envergure (principalement des loteries) et d'autorisations d'exploitant. L'OFJ fait preuve d'une grande retenue dans l'exercice de ce pouvoir et veille à résoudre les éventuels conflits par le dialogue.

Durant la période sous revue, aucune décision d'autorisation ou de refus concernant les petites loteries destinées à financer des événements d'importance suprarégionale n'a été communiquée à l'OFJ.

4.1 Vérification des autorisations de la Gespa (autorisations d'exploitant et de jeu)

En 2019, l'OFJ a reçu pour vérification de la part de la Gespa environ 45 autorisations de jeu basées sur les homologations générales de l'ancien droit. La même année, 4 autorisations de jeu ont été délivrées selon la procédure ordinaire définie dans la nouvelle loi.

En 2020 encore, plus de 40 autorisations de jeu basées sur les homologations générales de l'ancien droit sont parvenues à l'OFJ. La Gespa lui a en outre transmis, en 2020, une quarantaine de décisions concernant des loteries et des paris sportifs émises en vertu de la nouvelle

¹² P. ex. : Ausgesucht.bs, Département de la santé publique du canton de Bâle-Ville, Neues Geldspielrecht: Die Neuerungen im Sozial-schutzbereich; Michel Besson, OFJ ; Dépendances n° 65: La nouvelle loi sur les jeux d'argent, Rebecca Joly, OFJ.

¹³ Art. 49, al. 2 et 186, al. 4, Cst. ; art. 138, al. 2, LJAr ; art. 7, al. 1, let. d, de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (RS 172.213.1).

Rapport d'activités Jeux d'argent 2019-2020

loi. L'OFJ a également examiné les autorisations d'exploitant de Swisslos et de la Loterie Romande.

La Gespa a remis 7 autorisations d'exploitant de jeux d'adresse à l'OFJ et environ 70 autorisations de jeu pour des appareils de jeux d'adresse déjà qualifiés comme tels par la CFMJ selon l'ancien droit.

L'OFJ a formulé diverses remarques concernant les autorisations susmentionnées, mais n'a pas formé de recours contre les décisions de la Gespa.

Au début de l'année 2019, des divergences d'opinion ont émergé entre l'OFJ et la Gespa quant à l'interprétation des dispositions transitoires. La question était de savoir si les jeux autorisés sur la base d'une homologation générale avant l'entrée en vigueur de la LJAr pourraient continuer à être autorisés en vertu de l'ancien droit pendant la phase transitoire suivant l'entrée en vigueur de la LJAr. Ils sont ensemble parvenus à l'accord suivant : après l'entrée en vigueur de la LJAr, l'OFJ n'a pas formé de recours contre les autorisations de jeu fournies sur la base des homologations générales de l'ancien droit, parce que la Gespa a accepté de consulter la CFMJ dans tous les cas, comme le prévoyait la nouvelle loi. En outre, la Gespa a souligné dans les décisions concernées le fait que leur validité était limitée dans le temps en vertu des dispositions transitoires.

4.2 Collaboration avec la Gespa

Le fait que les organes cantonaux d'exécution critiquent le principe même de la haute surveillance de la Confédération, dans le domaine des jeux d'argent, comme dans tout autre domaine, ainsi que son étendue et la façon dont elle est exercée n'est pas nouveau. Cependant, l'OFJ et sa fonction de haute surveillance ont été critiqués de manière particulièrement virulente par la Gespa et la CSJA au cours de la première année ayant suivi l'entrée en vigueur de la LJAr. Dans son rapport de gestion, la CSJA écrit que « la Comlot croule presque tous les jours sous les questions et les instructions ». De son côté, la Gespa relève que la haute surveillance de l'OFJ a été étendue sans être annoncée, qu'elle n'est pas fondée juridiquement, et que l'Office a en permanence tenté d'exercer une influence sur son travail quotidien de régulation. Ces allégations de la CSJA et de la Gespa ne correspondent pas aux faits : en 2019 et en 2020, l'OFJ n'a publié aucune directive à l'intention de la Gespa, ni ne lui a donné d'instructions. L'OFJ n'a adressé à la Gespa qu'une douzaine de questions de fond par an, au maximum. Les différentes positions vis-à-vis du cadre juridique et les interprétations des faits divergentes ont mis à rude épreuve la coopération l'unité de haute surveillance et la Gespa, surtout en 2019.

C'est pourquoi une discussion, présidée par la cheffe du DFJP, a été organisée en janvier 2020 entre des représentants de la CSJA, de la Gespa et de l'OFJ. Elle a permis de tirer deux conclusions : la tâche de haute surveillance exercée par l'OFJ dans le domaine des jeux d'argent est fondamentalement incontestée, et les acteurs concernés collaboreront de façon plus constructive.

Un pas important en vue de cette coopération a notamment été fait par la signature de l'accord entre la Gespa et l'OFJ quant à la publication de mémentos sur le site web de l'OFJ. En outre, la CSJA a renoncé à intenter une action de droit public contre la Confédération à propos de la politique d'information de l'OFJ.

Un autre aspect positif est la déclaration concernant la conception mutuelle de la collaboration qui a été adoptée dès fin 2019. Elle clarifie certaines questions de délimitation des compétences et l'échange d'informations.

4.3 Décisions concernant les petites loteries destinées à financer certains événements d'importance suprarégionale (art. 34, al. 5, LJAr)

Les jeux de petite envergure doivent en principe être autorisés par les cantons. Ces derniers ont eu deux ans depuis l'entrée en vigueur de la LJAr pour adapter leurs bases légales.

Certaines petites loteries peuvent être organisées dans plus d'un canton. Toutefois, tous les cantons concernés doivent donner leur accord et la décision d'autorisation des autorités cantonales de surveillance et d'exécution doit être soumise à l'approbation de la Gespa. Aucune autorisation de ce type n'a été communiquée à l'OFJ au cours de la période sous revue.

5 Secrétariat de l'organe de coordination

L'art. 106, al. 7 de la Constitution prévoit l'institution d'un organe destiné à coordonner les efforts de la Confédération et des cantons dans l'accomplissement de leurs tâches dans le domaine des jeux d'argent. Il doit être composé à parts égales de membres des autorités d'exécution de la Confédération et des cantons. L'OFJ assure son secrétariat.

Deux séances de l'organe de coordination se sont déroulées en 2019, et une en 2020. Le rapport d'activités de 2019¹⁴, qui recense les activités de la première année d'existence de l'organe, est disponible en ligne.

¹⁴ Les rapports d'activité de l'organe de coordination se trouvent sur le site de l'OFJ : [Organe de coordination \(admin.ch\)](#)