

En raison des dangers liés à la criminalité, au blanchiment d'argent ou à la dépendance, la lutte contre l'offre illégale – qui représente un revenu brut des jeux estimé à CHF 300 millions par an – est une nécessité. La nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent (LJA), dont le texte a été adopté par le Parlement le 29 septembre 2017, a l'avantage de prévoir des mesures concrètes pour endiguer l'offre illégale telles le blocage des sites Internet non autorisés. Bien que ces mesures ne puissent garantir un blocage absolu pour des raisons techniques, elles permettront de dissuader la grande majorité des joueurs de se tourner vers des offres non autorisées. Le renforcement des sanctions pénales complète ce dispositif adéquat et cohérent, qui vise à ce que les bénéfices des jeux d'argent soient bien affectés à des buts d'utilité publique au lieu d'enrichir des opérateurs privés à partir de refuges fiscaux.

Des dispositions légales relatives au blocage de sites Internet non autorisés existent dans de nombreux autres pays en Europe, comme la France, la Belgique, le Danemark ou l'Italie, qui ont réussi à restreindre considérablement le jeu illégal. Ces exemples démontrent l'efficacité et la pertinence des mesures de blocage telles qu'elles sont prévues dans les dispositions de la nouvelle loi sur les jeux d'argent.

POURQUOI FAUT-IL ENDIGUER L'OFFRE ILLÉGALE SUR INTERNET ?

Avec l'avènement d'Internet, de nombreux opérateurs de jeux d'argent ne respectent plus les frontières entre les Etats. Des territoires *offshores*, tels que Gibraltar, Malte, Antigua ou les Bermudes, accordent des licences à des opérateurs, leur conférant la possibilité de déployer leurs activités dans le monde entier. Ces sociétés opèrent illégalement en Suisse comme dans de nombreux autres pays ; elles profitent d'avantages indéniables par rapport aux opérateurs légaux, qui respectent eux les contraintes liées à la réglementation.

Actuellement, il existe des milliers de sites Internet proposant des jeux d'argent. Une grande majorité d'entre eux ne sont ni sérieux, ni fiables ; ils font miroiter des gains mensongers ou escroquent les joueurs. Aucune mesure efficace de prévention du jeu excessif n'est appliquée, bien au contraire. Il est en outre avéré que les jeux d'argent illégaux sur Internet constituent un levier important du blanchiment d'argent. L'offre illégale sur Internet a aussi pour effet de diminuer les moyens mis à disposition de l'utilité publique par les opérateurs de jeux « traditionnels ». Les sommes qui partent à l'étranger ne cessent de croître. Elles vont principalement dans les poches des propriétaires de ces sociétés sur Internet.

Si l'on veut garantir en faveur du bien commun les bénéfices des loteries, des paris sportifs et des casinos, qui s'élèvent en Suisse à près de 1 milliard de francs par an, il faut absolument endiguer les jeux d'argent illégaux sur Internet en restreignant au maximum l'accès à ceux-ci grâce à des mesures de blocage.

QUE PRÉVOIT LE TEXTE DE LA NOUVELLE LOI ?

La nouvelle loi sur les jeux d'argent doit mettre en œuvre l'article 106 de la Constitution, accepté par le peuple et les cantons le 11 mars 2012. Elle vise à assurer une exploitation sûre et transparente des jeux d'argent, à garantir que leurs bénéfices soient affectés à l'AVS et à l'AI ou à des buts d'utilité publique ainsi qu'à protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent.

Tout en levant l'interdiction d'exploiter des jeux de casino en ligne, le texte de loi renforce les mesures de protection de la population, modernise les dispositions pénales en vigueur et prévoit des mesures concrètes pour limiter considérablement la prolifération des jeux illégaux.

A bon escient, le texte de loi prévoit ainsi des mesures spécifiques de lutte contre les offres illégales de jeux en ligne, diffusées depuis l'étranger et proposées en Suisse sans autorisation. Il s'agit en substance d'introduire un système de « listes noires » des offres non autorisées, lesquelles feront l'objet d'un blocage de la part des fournisseurs de services de télécommunication, dans leur rôle de fournisseurs d'accès à Internet, à l'image de ce qui est fait pour la pédopornographie.

SELON QUELS DISPOSITIFS ?

Le dispositif de blocage visera les offres de jeux auxquelles les joueurs en Suisse peuvent effectivement jouer et dont l'exploitant est situé à l'étranger (domicile ou siège social). Un tel dispositif n'est pas nécessaire pour les offres en Suisse. En effet, les offres illégales exploitées depuis la Suisse pourront être supprimées par les voies administratives ou pénales ordinaires.

Deux listes de blocage seront établies : l'une pour le domaine des jeux de casino, qui sera tenue et gérée par la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ), et l'autre pour le domaine des jeux de grande envergure, qui sera tenue et gérée par la Commission des loteries et paris (Comlot). Cette solution a été choisie pour des raisons de respect de la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération. Les listes seront tenues à jour régulièrement par les deux autorités de surveillance. Elles incluront les offres non autorisées accessibles par le biais de d'applications pour smartphones ou tablettes.

En l'état actuel de la technologie, le blocage s'effectuera sur la base du nom de domaine (DNS) et de l'adresse IP (qui permet de localiser un utilisateur). L'accès aux sites figurant sur les listes noires sera bloqué directement par les fournisseurs de services de télécommunication. Le système envisagé est celui utilisé dans le domaine de la pédopornographie : les listes actualisées figureront sur un serveur centralisé auquel les fournisseurs de services de télécommunication auront directement accès.

En plus du blocage de l'accès aux sites de jeux figurant sur les listes noires, les fournisseurs de services de télécommunication devront également dévier les utilisateurs cherchant à accéder aux offres bloquées vers un dispositif les informant de l'existence du blocage. Ce dispositif d'information prendra la forme d'une page STOP (gérée conjointement par la CFMJ et la Comlot). Il contiendra une référence à la législation sur les jeux d'argent ainsi qu'une liste des offres autorisées.



QUELLE SERA L'EFFICACITÉ DES MESURES DE BLOCAGE ?

A l'heure actuelle, le blocage de noms de domaine sur la base de l'adresse IP constitue la solution la plus efficace pour bloquer l'accès à des sites de jeux non autorisés. Même si elle n'est pas parfaite techniquement et qu'elle peut être contournée par des utilisateurs disposant des connaissances techniques nécessaires, cette solution permet également de bloquer la communication entre une application pour téléphone mobile et le serveur de jeux à l'étranger. A l'avenir, d'autres solutions techniques pourraient être plus appropriées, raison pour laquelle le texte de loi laisse cette possibilité ouverte, en fonction de l'évolution technologique.

Une efficacité à 100% ne pourra jamais être garantie. Toutefois, pour la grande majorité des joueurs, le fait que les mesures de blocage rendront l'accès aux sites non autorisés nettement plus difficile suffira à les détourner des offres illégales. De plus, les mesures de blocage auront aussi un rôle d'information : la redirection automatique vers la page STOP permettra aux utilisateurs de se rendre compte que le site de jeux qu'ils comptaient visiter est un site non autorisé, en même temps qu'elle mettra à leur disposition les liens vers les offres autorisées en Suisse.

Ces dernières années, plusieurs Etats ont réussi à juguler l'offre illégale de jeux en ligne en se servant des nouvelles technologies et en bloquant l'adresse IP ou le DNS des exploitants de ces jeux ou, plus rarement, les versements à leur intention.

QUELS AUTRES PAYS ONT DÉJÀ ADOPTÉ DE TELLES MESURES ?

Des dispositions légales relatives au blocage de sites Internet proposant des jeux non autorisés existent déjà dans plusieurs pays en Europe, par exemple en France, en Belgique ou en Italie. En Grande-Bretagne, ce sont plutôt la publicité et les transactions financières qui sont visées.

FRANCE

En France, les jeux en ligne sont soumis à l'agrément de l'Autorité de régulation des Jeux en ligne (ARJEL). Les opérateurs agréés doivent mettre en place un site Internet dédié, exclusivement accessible par un nom de domaine comportant la terminaison « .fr », vers lequel toute connexion avec une adresse IP est redirigée. La loi française prévoit en même temps des mesures contre les jeux en ligne illégaux : le blocage de l'accès au site illégal et le blocage des flux financiers liés à un tel site. Dans les deux cas, l'ARJEL adresse une mise en demeure à l'opérateur du site illégal. Passé un délai fixé dans la mise en demeure, elle saisit la justice afin que celle-ci ordonne au fournisseur d'accès à Internet ou à l'hébergeur de bloquer le site illégal et requière auprès des autorités financières compétentes l'interdiction de tout mouvement ou transfert de fonds en lien avec ce site.

La procédure de blocage judiciaire a permis, depuis 2010, d'interrompre l'accès à près de 200 sites de jeux en ligne illégaux, rendus inaccessibles depuis le territoire français ; parallèlement, ce sont plus de 2'500 sites qui se sont mis en conformité, de manière spontanée, et qui respectent ainsi les obligations législatives du pays en excluant de leurs offres les personnes domiciliées en France.¹

BELGIQUE

En Belgique, les organisateurs de jeux d'argent exploités en ligne doivent recevoir une concession spécifique à ce domaine. Celle-ci ne peut être délivrée que si le serveur gérant le site se trouve sur le territoire belge. En vertu du Code d'instruction criminelle et grâce à différents protocoles signés par les acteurs du domaine, des mesures de blocage d'accès aux sites illégaux et de blocage des flux financiers liés à de tels sites sont ordonnées. Plus d'une centaine de sites figurent ainsi sur une liste noire de la Commission des jeux de hasard, régulièrement complétée.

En plus de ces mesures de blocage, la loi de 1999 prévoit des sanctions pénales et administratives, qui peuvent viser les exploitants, leurs employés et les joueurs. Ces derniers peuvent être soumis à une amende pouvant varier de 26 euro à 25'000 euro s'ils jouent sur des sites illégaux. Pour les organisateurs, les montants peuvent varier de 100 euro à 100'000 euro.

¹ Cf. lettre du Président de l'ARJEL, Ch. Coppolani, au Directeur général de la Loterie Romande, J.-L. Moner-Banet, du 17.10.2016.

ITALIE

En Italie, des mesures de protection étendues et obligatoires pour les joueurs ont vu le jour en 2006 et 2009 suite à l'extension de l'offre de jeux accessibles sur Internet. L'identification des joueurs et leur inscription dans le système centralisé de l'ADM (« Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ») sont devenues systématiques. De plus, les exploitants de jeux en ligne concessionnaires sont obligés de fournir à chaque nouveau joueur inscrit des instruments d'autolimitation et d'auto-exclusion avant de lui permettre d'accéder aux jeux.

Ce dispositif est complété par des mesures de blocage des sites de jeux illégaux particulièrement poussées : plus de 2'000 sites de jeux en ligne non autorisés sont bloqués en Italie en vertu de la législation du pays.

GRANDE-BRETAGNE

En Grande-Bretagne (Angleterre, Ecosse et Pays de Galles), la législation sur les jeux d'argent a, récemment, fait l'objet d'amendements qui ont un impact majeur dans le domaine des jeux en ligne. Depuis fin 2014, les exploitants étrangers sont désormais tenus d'être titulaires d'une concession britannique pour proposer leurs services et faire de la publicité en Grande-Bretagne. Au-delà des mesures de blocage qui doivent encore être entérinées, l'autorité de régulation, la « Gambling Commission », menace de révoquer les concessions des exploitants et fournisseurs de logiciels et de leurs partenaires s'ils participent à des réseaux incluant des exploitants qui proposent leurs services aux joueurs britanniques sans être titulaires d'une concession.

En outre, les joueurs ne peuvent utiliser les sommes virées par carte de crédit sur leur compte de jeu qu'une fois que l'émetteur de la carte a donné son accord à ces virements (des accords ont été conclus avec les grands fournisseurs de moyens de paiement tels Visa, Mastercard ou PayPal).

EN RÉSUMÉ

De l'avis même du Conseil fédéral, la lutte contre les jeux d'argent illégaux constitue une condition nécessaire à l'accomplissement des objectifs de la nouvelle loi. En effet, il ne sert à rien d'imposer des exigences élevées aux offres légales si les joueurs peuvent accéder sans difficultés à des offres illégales soumises à moins de contraintes et donc plus attractives. Dans ce contexte, le texte de loi prévoit, à bon escient, des mesures concrètes pour endiguer l'offre illégale telles le blocage des sites Internet non autorisés. Il s'agit en substance d'introduire un système de « listes noires » des offres de jeux en ligne diffusées depuis l'étranger et proposées en Suisse sans autorisation. L'accès à ces offres sera bloqué directement par les fournisseurs d'accès à Internet. Bien que ces mesures ne puissent garantir un blocage absolu pour des raisons techniques, elles permettront de dissuader la grande majorité des joueurs de se tourner vers des offres illégales.

L'objectif du dispositif vise à ce que les bénéfices des jeux d'argent soient bien affectés à des buts d'utilité publique au lieu d'enrichir des opérateurs privés à partir de refuges fiscaux. Les exemples de plusieurs pays en Europe comme la France, la Belgique, l'Italie ou encore la Grande-Bretagne, qui ont réussi à restreindre considérablement le jeu illégal sur Internet grâce à des dispositions contraignantes, démontrent l'efficacité et la pertinence des mesures de blocage telles qu'elles sont prévues dans la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent.